

Vergaderjaar 1991–1992

22 523

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering inzake politietransactie voor eenvoudige misdrijven

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 augustus 1992

1. Inleiding

Het heeft mij genoeg gedaan te kunnen constateren, dat de doeltreffende en doelmatige aanpak van veel voorkomende, eenvoudige misdrijven waarop dit wetsvoorstel is gericht, in de Kamer breed wordt ondersteund. In de beschouwingen van de verschillende fracties is daarbij terecht aandacht gevraagd voor de betekenis van het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen in verband met de wijze waarop deze feiten kunnen worden afgedaan. Vooruitlopend op de beantwoording van de vragen dienaangaande hecht ik eraan voorop te stellen, dat de relativering van het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen op meer berust dan op de – als enkel pragmatisch te kwalificeren – behoefte aan snelle en simpele afdoening van bepaalde feiten. Daarbij speelt ook de meer principiële overweging, dat zoveel mogelijk dient te zijn gewaarborgd, dat op die weliswaar minder ernstige, maar niettemin maatschappelijk onaanvaardbare feiten ook inderdaad tijdig een passende strafrechtelijke reactie kan volgen.

Bij de beantwoording van de gestelde vragen komen uiteraard de delicten waaraan wordt gedacht bij de politietransactie ter zake van eenvoudige misdrijven aan de orde. Het gaat dan, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, om de lichtste gevallen van rijden onder invloed (ademalcoholgehalte van maximaal 350 µg/l, hetgeen overeenkomt met een bloedalcoholgehalte van maximaal 0.8 promille) en eenvoudige winkeldiefstal (opleverende het delict diefstal (art. 310 van het Wetboek van Strafrecht) of verduistering (art. 321 van het Wetboek van Strafrecht)). In het navolgende zullen deze feiten, tenzij anders is aangegeven, gemakshalve (maar strikt genomen te ruim) worden aangeduid als «rijden onder invloed» resp. «winkeldiefstal» zonder meer.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd het voorstel nog eens te plaatsen in het licht van de experimentele ervaring opgedaan met de afdoening van rijden onder invloed en winkeldiefstal.

Zoals bekend is de mogelijkheid dat de politie (namens het openbaar

ministerie) transactie aanbiedt wegens rijden onder invloed voor het gehele land experimenteel ingevoerd per 1 januari 1989. Hieraan ligt de brede overeenstemming ten grondslag die op dit punt is gebleken bij de wijziging van de Wegenverkeerswet inzake de invoering van de ademanalyse. Een evaluatiestudie naar de ervaring met deze vorm van afdoening heeft niet plaatsgehad.

Wel is bij een onderzoek naar de werklastconsequenties van de invoering van de ademanalyse als bewijsmiddel af te leiden, dat de mogelijkheid van politietransactie bij de door de invoering van de ademanalyse mogelijk gemaakte intensivering van de handhaving meebrengt, dat met een over het geheel genomen gelijkblijvende inspanning van het justitiële apparaat in meer zaken strafrechtelijke reactie mogelijk is. Dit acht ik uit een oogpunt van rechtshandhaving en normbevestiging van belang. Deze leden hebben in het betoog voorafgaande aan hun vraag gewezen op de noodzaak het belang van een snelle en doeltreffende strafrechtelijke reactie af te wegen tegen de toekenning van extra bevoegdheden aan de politie. In dat verband citeerden zij een opmerking van prof. 't Hart, die heeft gesteld dat de rechtsstaat ook te maken heeft met de kwaliteit van de aangewende middelen. Daarbij merk ik graag het volgende op. De bevoegdheid van de politie om de burger transactie aan te bieden brengt niet mee, dat deze in enig opzicht verdergaande aantasting van zijn rechten heeft te duchten (of te dulden) dan het geval zou zijn indien de politie het procesverbaal zou inzenden bij het openbaar ministerie, waarna een transactievoorstel van die zijde volgt. Dit in aanmerking nemende is mij niet duidelijk op welke grond er vanuit rechtsstatelijk oogpunt bezwaar zou bestaan tegen de kwaliteit van dit middel.

Met betrekking tot de ervaringen opgedaan met de toepassing van door de politie aangeboden transactie bij winkeldiefstal, kan het volgende worden opgemerkt. Deze wijze van afdoening past in het lik-op-stuk-beleid dat als geheel is gericht op een snellere, efficiëntere en effectievere, consequente en consistente aanpak van dit verschijnsel met behoud van de vereiste waarborgen voor de verdachte. Uit de experimenten is naar voren gekomen, dat deze vorm van afdoening geen merkbaar effect heeft gehad op de aangiftebereidheid. Voor de werklast-effecten moet worden onderscheiden tussen de politie en het vervolg van de justitiële keten, met name het openbaar ministerie. Voor de politie blijkt de aanpak een vrijwel gelijke belasting (met enige interne werkverschuiving) te betekenen; bij het openbaar ministerie is verlichting in het werk en versnelling van de afdoening geconstateerd. Van belang is hierbij nog dat bij de experimenten een afname van het aantal septs kon worden vastgesteld. De bereidheid bij verdachten om op een transactievoorstel in te gaan is hoog gebleken.

Transactie is slechts aangeboden in geval de waarde van het ontvreemde niet hoger was dan f 250. De hoogte van dit bedrag is gunstig bevonden: het grootste aantal feiten betreft goederen van (aanmerkelijk) geringere waarde. Uit de experimenten waarbij ook een ondergrens werd gehanteerd is gebleken, dat de toepasselijkheid van transactie beduidend toeneemt naarmate die grens lager wordt gesteld. Door het gebruik van het HKS-systeem kan in de praktijk invulling worden gegeven aan de voorwaarde dat geen sprake mag zijn van recidive. Naar mijn oordeel geven de verrichte experimenten steun aan de opvatting dat winkeldiefstal zich leent voor afdoening door politietransactie. Daarbij is, naast de verbetering van handhaving die aldus wordt bevorderd, van belang dat de criteria voor bepaling van de gevallen waarin deze afdoening in aanmerking komt voldoende scherp zijn zodat de reactie gestandaardiseerd en tariefmatig kan worden toegepast.

Dat bij deze werkwijze afbreuk zou worden gedaan aan waarborgen waarop de verdachte aanspraak kan maken, dan wel aan de belangen van gedupeerden, is mij geenszins gebleken. Deze beide punten zullen in het vervolg van deze memorie nog nader worden belicht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen met welke andere delicten plaatselijk is geëxperimenteerd in het kader van de politietransactie en bij welke delicten is vastgesteld dat zij zich minder duidelijk lenen voor politietransactie. Ook de leden van de SGP-fractie stelden dit punt aan de orde en vroegen nadere informatie over de problemen die zich bij de verschillende categorieën delicten hebben voorgedaan.

Met de aanbidding van politietransactie bij andere misdrijven dan rijden onder invloed en winkeldiefstal is geëxperimenteerd in Haarlem, Leiden en Delft. Van deze experimenten is alleen dat te Haarlem begeleid met wetenschappelijk onderzoek. Bij de verschillende experimenten kon de politie namens het openbaar ministerie transactie aanbieden voor de volgende misdrijven:

- geringe vermogensmisdrijven (derhalve niet alleen gevallen van winkeldiefstal);
- vernieling (alleen in gevallen waarin de schade niet meer bedroeg dan f 500 en deze binnen de betalingstermijn aantoonbaar was vergoed);
- mishandeling (alleen indien er geen sprake was van letsel, dan wel van zo licht letsel dat daarvoor in zijn algemeenheid geen medische behandeling noodzakelijk is);
- rijden met of aanbrengen van een valse APK-sticker;
- rijden met of aanbrengen van een vals kentekenbewijs, deel III;
- doorrijden na aanrijding (artikel 30 WVV, eerste lid, onder a; geen transactie was mogelijk indien de schade groter was dan «visueel geringe schade», als de verdachte niet was verzekerd en/of er sprake was van vermoedelijk alcoholgebruik).

Met name bij de delicten vernieling en mishandeling bleek de afdoening met een transactie een minder geschikte vorm. In gevallen van mishandeling werd de politie veelal geconfronteerd met tegengestelde verklaringen van de verdachte en het slachtoffer, hetgeen meebrengt dat niet duidelijk is wie als slachtoffer en wie als verdachte moet worden aangemerkt. Ook vernieling leende zich minder goed voor afdoening door middel van een transactie. In deze gevallen moet aan de transactie de vergoeding van de toegebrachte schade vooraf zijn gegaan. Deze schade beliep veelal enkele honderden guldens. Deze omvang had tot gevolg, dat de verdachten er vaak niet in zijn geslaagd het vereiste bedrag binnen de gestelde betalingstermijn bijeen te krijgen. De reden dat thans niet wordt overwogen om de delicten rijden met of aanbrengen van een valse APK-sticker dan wel vals kentekenbewijs-deel III politietransigabel te maken, is erin gelegen dat in de experimentele praktijk bleek dat voor deze feiten slechts betrekkelijk weinig transactie is aangeboden. Dit gold eveneens voor het «doorrijden na aanrijding». Dit laatste hangt vermoedelijk samen met meer uit de aard van dat feit voortvloeiende bezwaren: zo is de zaak uit een oogpunt van bewijs regelmatig niet eenvoudig, omdat het bewustzijn van de aanrijding bij de verdachte (en daarmee zijn schuld) lang niet altijd onbetwist vaststaat, terwijl ook de samenloop met andere delicten (met name rijden onder invloed en onverzekerd rijden) tot gevolg heeft dat de zaken voor deze afdoeningswijze te gecompliceerd zijn.

Deze bij de experimenten opgedane ervaringen en daaraan verbonden conclusies zijn van belang voor de stelling die ik in de memorie van toelichting heb betrokken, dat politietransactie beperkt dient te blijven tot misdrijven «die zich naar hun aard daarvoor lenen en onder voorwaarden die zulks verantwoord doen zijn». In verband met de mogelijkheid het bereik van de voorgestelde regeling uit te breiden

hebben de leden van de fractie van de PvdA gesteld, dat de grens daarmee zo ruim wordt gesteld dat daaronder een aanzienlijk aantal misdrijven valt (Voorlopig Verslag p. 6). Deze opvatting kan ik niet onderschrijven. Uit het voorgaande moge blijken, dat bij de aard van de feiten moet worden gedacht aan hun betrekkelijk geringe ernst; het dient te gaan om feiten die op zich zelf minder ernstig zijn en die niet zijn begaan in samenhang met andere feiten (vgl. de overwegingen bij doorrijden na aanrijding). Voorts is de eenvoud uit een oogpunt van bewijs van het feit en schuld van de dader een vereiste: redelijkerwijs moet buiten discussie vaststaan, dat het feit is begaan en dat de verdachte daaraan schuld heeft (vgl. de overwegingen bij lichte mishandeling, doorrijden na aanrijding). Een andere voorwaarde die van belang is betreft de vergoeding van de schade. Wanneer, zoals in het experiment met betrekking tot vernieling is gebleken, een regeling van de schade met de gedupeerde niet binnen beperkte tijd kan worden getroffen, komt transactie niet in aanmerking. In dergelijke gevallen zou de vereenvoudigde afdoening óf niet snel op het feit kunnen volgen, óf zou deze de prikkel om de gedupeerde schadeloos te stellen, kunnen verminderen. Naar mijn oordeel stelt het voorstel met de daarop gegeven toelichting waarin de experimentele bevindingen zijn verwerkt, duidelijke en niet zeer ruime grenzen aan de misdrijven die voor afdoening door middel van politie-transactie geschikt kunnen worden geacht.

De leden van deze fractie stelden de vraag hoever het openbaar ministerie is gevorderd met de ontwikkeling van een landelijk beleid inzake de aanpak van winkeldiefstallen en wanneer naar verwachting tot vaststelling van richtlijnen zal worden overgegaan. Hieraan koppelden zij de vraag naar de uitgangspunten bij de ontwikkeling van het landelijke beleid.

In antwoord hierop kan ik meedelen dat onlangs in de vergadering van procureurs-generaal een rapport is besproken dat is opgesteld door de werkgroep winkeldiefstallen. Uitgangspunt van de voorstellen is het nastreven van een minimumniveau van afdoening in die zin dat alle geconstateerde delicten een snel juridisch gevolg moet worden gegeven.

Ter uitwerking van dit uitgangspunt biedt het rapport een raamwerk voor de hoofdofficieren van justitie om te komen tot een nadere invulling op lokaal niveau. Het rapport is inmiddels toegezonden aan de ressorten, ter bespreking.

Een van de middelen die moet bijdragen aan bovengenoemd uitgangspunt is het instrument van de politietransactie. De werkgroep is verzocht om, ter voorbereiding van de invoering van het onderhavig wetsvoorstel, landelijke richtlijnen te concipiëren waarbij rekening wordt gehouden met de verruimde transactiemogelijkheid. Deze richtlijnen zullen op de uitgangspunten berusten die zijn gehanteerd bij de experimenten met de aanbidding van transactie door de politie bij winkeldiefstal (bekenkende verdachte, geen recidive, teruggave van het gestolene).

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd uiteen te zetten welke principiële argumenten de rechtvaardiging opleveren om aan de politie de bevoegdheid te verlenen om – op eigen gezag, naar deze leden stellen – de voorkoming van strafvervolgung terzake van misdrijf aan te bieden. Spelen, zo versta ik de vraag van deze leden, daarbij nog andere factoren een rol dan de (onmiskensbare) grotere efficiëntie en effectiviteit?

Evenals de genoemde fractieleden ben ik mij ervan bewust, dat de voorgestelde toekenning aan de politie van transactiebevoegdheid voor

eenvoudige misdrijven kan worden gezien als een principiële stap. Enige relativering daarbij acht ik echter gerechtvaardigd. De fractieleden van D66 hebben het gewicht van die stap geaccentueerd door de politie bij de uitoefening van de transactiebevoegdheid een «eigen gezag» toe te schrijven. Dat lijkt mij een minder juiste aanduiding van zaken. Hoewel kan worden erkend, dat de individuele ambtenaar van politie in belangrijke mate zelfstandig en naar eigen inzicht moet optreden, kan daaruit niet worden afgeleid dat de politie haar taak op het gebied van de strafrechtelijke rechtshandhaving, waarvan de aanbidding van transacties deel uitmaakt, op eigen gezag uitoefent.

Evenals dat thans het geval is bij de transactie ter zake van overtredingen, zal de politie haar bevoegdheid tot transigeren bij misdrijven uitoefenen onder gezag van het openbaar ministerie. Een en ander vindt nadere uitwerking in het (te wijzigen) Besluit politietransactie en in richtlijnen dienaangaande van het openbaar ministerie.

Belangrijker, naar mijn oordeel, is echter de relativering van het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. In de strafrechtelijke literatuur is het inzicht gangbaar, dat er geen deugdelijk onderscheidingscriterium is te geven op grond waarvan strafbare feiten op kwalitatieve gronden kunnen worden verdeeld in misdrijven en overtredingen. Het is, zoals Rimmelink stelt, «slechts een kwestie van zwaarder of lichter. Doorslaggevend is de betekenis van het geschonden rechtsgoed, de omvang van de krenking, de wijze van aantasting, etc.» (vgl. Hazewinkel-Suringa/Rimmelink, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht, 12e dr., p. 93). Het ontbreken van een dwingende maatstaf voor de indeling van onrecht in één van beide categorieën doet uiteraard niet af aan het feit, dat de strafbaarstelling van gedragingen als misdrijf in het algemeen de ernstiger vormen van onrecht betreft. De techniek echter van strafbaarstelling door middel van noodzakelijk abstracte delictomschrijvingen, brengt mee, dat dergelijke omschrijvingen betrekking hebben op een veelheid van gedragingen die in het maatschappelijk verkeer uit een oogpunt van strafwaardigheid zeer verschillend worden beoordeeld. In het concrete geval kan een feit, dat naar wettelijke omschrijving een misdrijf oplevert, heel wel minder ernstig zijn, dan een overtreding. Wanneer dat niet zo zou zijn, zouden de straffen die wegens misdrijf worden opgelegd ook altijd hoger moeten uitvallen dan die wegens overtreding. Dit in aanmerking nemende, ontstaat er ruimte om ook bij mogelijke wijzen van afdoening van misdrijven nader te differentiëren. Dit is gebeurd bij de invoering van mogelijkheid van (OM-)transactie bij misdrijven in de Wet Vermogenssancties. Thans wordt voorgesteld in die richting een volgende stap te zetten.

De overwegingen om hiertoe over te gaan, zijn van dezelfde aard als die, welke aan de orde waren bij de wijziging die door de evengenoemde Wet vermogenssancties is gerealiseerd. Ook nu gaat het om het scheppen van een mogelijkheid tot eenvoudiger afdoening van bepaalde soorten zaken zonder dat daardoor de aard van de strafrechtelijke reactie verandert. Ook nu immers volgt op de eenvoudige misdrijven waarom het gaat, slechts bij uitzondering een door de rechter opgelegde straf. In de regel worden zij gestandaardiseerd door het openbaar ministerie afgedaan met een transactie. Het belang schuilt dus inderdaad in de grotere efficiëntie en effectiviteit van de handhaving: het transactieaanbod wordt een fase eerder gedaan. Daardoor wordt in de daarvoor in aanmerking komende gevallen sneller een passende reactie mogelijk. Deze factoren zijn ook principieel van belang. De normbevestiging waarop de strafrechtelijke reactie mede is gericht, veronderstelt dat de handhaving ook daadwerkelijk op een adequaat niveau kan plaatsvinden. Daaraan beoogt dit wetsvoorstel een bijdrage te leveren.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de SGP kan ik bevestigen, dat politietransactie ter zake van eenvoudige misdrijven alleen in aanmerking komt in zaken waarin de toedracht van het feit en de rol van de dader buiten discussie vaststaan, hetgeen in de praktijk zal neerkomen op de gevallen waarin het feit op heterdaad is ontdekt.

De leden van deze fractie hebben ook gevraagd of de aanwijzing van andere eenvoudige misdrijven, dan die waaraan thans wordt gedacht, zal berusten op onderzoek dat mede experimenten omvat en of de Kamer vooraf in kennis zal worden gesteld van een dergelijke eventuele uitbreiding van het bereik van de regeling.

Naar de ervaring heeft geleerd, is het voor de beoordeling van de werking van een gewijzigde vorm van reactie (aanbieding van transactie door de politie in plaats van door het openbaar ministerie) zeker wenselijk te beschikken over daarmee in de praktijk opgedane ervaring. Voor het geval in de toekomst de indruk wordt opgedaan, dat ook andere feiten dan winkeldiefstal en rijden onder invloed voor afdoening door middel van politietransactie in aanmerking komen, acht ik het dan ook aangewezen eerst experimenteel te onderzoeken of deze indruk juist is. Indien tot een dergelijke experimentele aanpak wordt besloten, ben ik, evenals is geschied ten aanzien van de experimenten die aan dit wetsvoorstel zijn voorafgegaan, voornemens daarvan mededeling te doen aan de Tweede Kamer.

Met betrekking tot de vraag van de fractieleden van de SGP waarom, in geval een bloedproef is afgenomen, een OM-transactie niet meer voor de hand ligt dan een politietransactie, kan ik het volgende opmerken. Zoals bekend wordt bij verdenking van het delict van art. 26 WWV in de eerste plaats de ademanalyse toegepast; in een klein aantal gevallen wordt evenwel de bloedproef gebruikt. Ten aanzien van de ernst van het langs beide wegen te constateren feit geldt, dat deze wordt bepaald door de hoeveelheid genuttigde alcohol. De beide vormen van onderzoek geven daaromtrent uitsluitsel op een wijze die vergelijking toelaat.

Naar mijn oordeel behoort de wijze waarop het delict wordt geconstateerd in het geval de uitkomst aangeeft dat het feiten van dezelfde ernst betreft, niet van invloed te zijn op aard van de strafrechtelijke reactie. Dat brengt mee, dat het feit dat een bloedproef is toegepast op zichzelf geen aanleiding geeft om af te zien van politietransactie en in plaats daarvan slechts te denken aan een transactie-aanbod door het openbaar ministerie of aan vervolging voor de rechter.

De leden van de fractie van de SGP hebben, evenals die van de fractie van het GPV, gevraagd nader aan te geven waarom de bevoegdheid tot transactie terzake van rijden onder invloed zou kunnen worden toegekend aan elke opsporingsambtenaar, terwijl die bevoegdheid bij gevallen van winkeldiefstal voorbehouden zou zijn aan een hulpofficier van justitie. De leden van de laatstgenoemde fractie verbonden hieraan de vraag of de bevoegdheid individueel aan opsporingsambtenaren zal worden toegekend.

De laatste vraag eerst beantwoordende, merk ik op dat individuele toekenning van transactiebevoegdheid niet in de bedoeling ligt. In het stelsel van het Besluit politietransactie ligt zulks ook minder voor de hand; in het te wijzigen Besluit zullen categorieën opsporingsambtenaren als bevoegd worden aangewezen voor de in aanmerking komende eenvoudige misdrijven. Ter zake van winkeldiefstal zal dan de categorie opsporingsambtenaren worden beperkt tot hulpofficieren.

Nader ingaande op de grond om het onderscheid tussen de feiten te verbinden aan een onderscheid in categorieën ambtenaren, kan ik het

volgende opmerken. Naar in de memorie van toelichting is gesteld, komt politietransactie alleen in aanmerking in geval het begane feit geen discussie oplevert. Die situatie doet zich na toepassing van de ademanalyse bij rijden onder invloed vrijwel altijd voor. De uitkomst van de ademanalyse, waarop de opsporingsambtenaar vanzelfsprekend geen invloed heeft, leent zich nauwelijks voor betwisting en wordt dan ook slechts sporadisch betwist. Winkeldiefstal echter wordt uiteraard niet met behulp van een technisch meetinstrument vastgesteld en de afgrenzing van de gevallen die zich voor transactie lenen zal niet aan een zo eenvoudig criterium gekoppeld kunnen worden als bij rijden onder invloed het geval is. In die gevallen spreekt de wenselijkheid duidelijker, dat de schijn moet worden vermeden dat de verdachte zou worden gedwongen tot aanvaarding van een transactieaanbod.

Inschakeling van de hulpofficier kan daartoe mijns inziens bijdragen. Daarnaast wordt door de aanwijzing van de hulpofficier als bevoegde ambtenaar de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van de criteria gelegd op het niveau waar deze behoort. Dit vergt, naar ook in de experimenten is gebleken, enige organisatorische voorzieningen ten aanzien van de beschikbaarheid. Die inspanning acht ik echter, mede gelet op de uitdrukkelijke voorkeur daarvoor bij het openbaar ministerie, gerechtvaardigd gelet op het daarmee gediende belang.

De leden van de SGP-fractie hebben voorts de waarborgen van de positie van de verdachte in het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Zij hadden daaromtrent buiten de vaststelling, dat de verdachte een transactieaanbod kan verwerpen in het wetsvoorstel en de toelichting niets aangetroffen.

Bij dit punt is het allereerst van belang vast te stellen in welk opzicht de positie van de verdachte dient te zijn gewaarborgd. Anders gezegd: welke risico's dienen te zijn ondervangen? Het belangrijkste nadeel, dat dient te worden vermeden is uiteraard, dat de verdachte zou ingaan op een transactieaanbod indien zijn schuld aan het feit is overstreden. Dit probleem wordt ondervangen door de regeling in haar uitwerking (in het Besluit politietransactie en in richtlijnen) te beperken tot feiten die gemakkelijk zijn te constateren en die geen bewijsproblemen opleveren, evenals door de zorgvuldigheid waarmee de omstandigheden worden aangegeven waaronder de verschillende opsporingsambtenaren bevoegd zullen zijn het transactieaanbod te doen. De belangrijkste waarborg blijft echter, en daar valt ook niet veel aan toe te voegen, het naar mijn indruk toch ook in de samenleving algemeen bekende feit, dat een transactieaanbod ook kan worden geweigerd. Daarnaast zijn punten als proportionaliteit van feit en sanctie, gelijkheid van behandeling en zorgvuldigheid ten aanzien van de betaling en de financiële verantwoording van belang. Hierop is in de memorie van toelichting niet uitgebreid ingegaan, aangezien dit onderwerpen zijn waarvoor de bestaande regelen voor transactie bij overtredingen naar bevrediging functioneren en die derhalve niet (of slechts technisch in verband met de veranderde reikwijdte van de politietransactie) behoeven te worden aangepast.

De leden van de fractie van het GPV hebben gesteld, dat dit wetsvoorstel een nieuwe stap is waarmee de berechting van strafbare feiten op afstand van de rechter wordt gebracht. Zij verbonden hieraan de vraag hoever de regering meent te kunnen gaan met het instrument van de politietransactie.

Met betrekking tot de stelling die genoemde fractieleden aan hun vraag vooraf hebben laten gaan, maak ik graag de volgende kanttekingen. In de eerste plaats komt het mij toch niet juist voor een transac-

tieaanbod met de berechting van een feit op een lijn te stellen. Juist omdat, naar ik in antwoord op de vorige vraag ook stelde, van algemene bekendheid is, dat een transactieaanbod ook kan worden geweigerd, blijft de mogelijkheid van rechterlijke toetsing open. Aan de transactie ontbreekt daarom het dwingend karakter dat de veroordeling door de rechter kenmerkt.

Uiteraard is juist, dat de opneming van (alle vormen van) transactie in ons strafrechtelijk stelsel heeft meegebracht dat de afdoening van zaken door de rechter een afnemend gedeelte van de bekend geworden delicten vormt. Het blijft echter zo, dat die afdoeningsmodaliteit(en) principieel van de rechterlijke moet(en) worden onderscheiden. In de tweede plaats mag ik erop wijzen, dat niet is te verwachten dat de invoering van politietransactie zal leiden tot een verder verminderde rechterlijke bemoeienis met de feiten die daarvoor in aanmerking komen. Ook thans worden deze feiten immers niet dan bij uitzondering bij de rechter aangebracht: de overgrote meerderheid van de gevallen wordt door het openbaar ministerie met een transactie afgedaan. Het voorstel voorziet in dat opzicht slechts in wijziging van de bevoegde autoriteit.

Deze kanttekeningen doen aan het belang van de gestelde vraag vanzelfsprekend niet af. Ik ga daarop thans dan ook graag in. Met de opening van de mogelijkheid strafbare feiten af te doen door middel van transactie is aanvaard, dat de rechter niet in alle zaken waarin een sanctie volgt, wordt gemengd. De aanvaarding van dit uitgangspunt berust (mede) op het inzicht, dat het niet in alle gevallen – en met name niet indien de ernst van het feit minder sterk noopt tot een openbaar onderzoek dat kan leiden tot de beslissing straf op te leggen – noodzakelijk is de dader van een strafbaar feit in een persoonlijke confrontatie verantwoordelijk te stellen voor zijn gedrag. (Dat zou overigens bij een enigermate begrensde omvang van het rechterlijk apparaat ook niet mogelijk zijn.) Niettemin is het ook in de gevallen waarin kan worden volstaan met een minder persoonlijke reactie op het delict wel noodzakelijk dat de maatschappelijke afkeuring op andere wijze duidelijk wordt gemaakt. Dat heeft plaats in de confrontatie met de politie of onder omstandigheden het openbaar ministerie, en uiteraard door de daaropvolgende aanbieding van de transactie (door de politie dan wel het openbaar ministerie). Het spreekt vanzelf, dat de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder afdoening van zaken door politie of openbaar ministerie zonder rechterlijke tussenkomst mogelijk is, verschillen. De achterliggende gedachte is evenwel dezelfde: het feit vereist wel een strafrechtelijke reactie, maar geen veroordeling door de rechter.

Toegesplitst op de politietransactie is tot dusverre in de wet en het Besluit politietransactie de grens getrokken bij de overtredingen waarvan het begaan buiten redelijke twijfel vaststaat. Dit voorstel beoogt het bereik van die afdoeningsvorm uit te breiden tot misdrijven die gelet de ernst in concreto en de wijze waarop zij kunnen worden geconstateerd met evenbedoelde overtredingen vergelijkbaar zijn. Daarin ligt ook de grens besloten tot welke kan worden gegaan. Politietransactie dient naar mijn oordeel mogelijk te zijn waar het gaat om (minder ernstige, buiten betwisting vaststelbare) feiten die zo regelmatig worden begaan, dat een snelle en systematische strafrechtelijke reactie niet kan worden gemist ter bevestiging van de norm. Van de andere kant benaderd, komt deze vorm van afdoening niet in aanmerking als die reactie zou moeten worden gezien als een kwalitatieve verandering (een lichtere sanctie) in vergelijking met de afdoening zoals die tot dusverre gebruikelijk is.

De leden van de fractie van het GPV en die van de PvdA hebben de opzet van het wetsvoorstel, waarin de misdrijven waaraan wordt gedacht bij toepassing van politietransactie, niet afzonderlijk worden vermeld, aan

de orde gesteld. Eerstgenoemden hebben zich afgevraagd of dat wel juist is, in aanmerking nemende dat thans geen voornemen bestaat de groep misdrijven ruimer te stellen dan rijden onder invloed en winkeldiefstal. Laatstgenoemden zagen graag nader toegelicht, dat een specifieke aanduiding van de misdrijven onnodig in de weg zou staan aan de toekenning van transactiebevoegdheid voor daarvoor in aanmerking komende feiten.

Aansluitend aan dit laatste punt kan ik het volgende opmerken. In het gedeelte van de memorie van toelichting waarin de aangehaalde zinsnede voorkomt, is beoogd aan te geven dat de juiste toepassing van de transactiebevoegdheid wordt gewaarborgd door de voorwaarden die daaraan in de wet zijn gesteld en de uitwerking die daaraan is en zal worden gegeven in het Besluit politietransactie en de richtlijnen van het openbaar ministerie. In het wetsvoorstel wordt het bereik van de regeling beperkt tot eenvoudige misdrijven en is de sanctie bepaald op ten hoogste f 500. Naar mijn oordeel is in de toelichting voldoende duidelijk aangegeven welke feiten zijn bedoeld: het gaat om misdrijven in hun minder ernstige verschijningsvormen, die eenvoudig vaststelbaar zijn en waarover geen discussie is te verwachten. Het te wijzigen Besluit politietransactie bevat – in de lijn van het bestaande, dat gebleken is goed te functioneren – de aanwijzing van de bevoegde ambtenaren, de regeling van het toezicht op de uitoefening van de bevoegdheid en de financiële verantwoording.

Daarnaast zal het Besluit de specificatie inhouden van de misdrijven waarbij de bevoegdheid bestaat. Dat betreft zowel de aanduiding van het delict als een aantal bijzondere kenmerken daarvan (adem-, resp. bloedalcoholgehalte, waarde van het wederrechtelijk toegeëigende). In de richtlijnen zullen, eveneens overeenkomstig de bestaande, de categorieën gevallen nader worden gedifferentieerd en worden gekoppeld aan bijbehorende vaste transactietarieven. Voorts zullen daarin nadere voorwaarden voor de aanbidding van transactie worden aangegeven, zoals ontdekking op heterdaad, bekende verdachte, teruggave van het onvreemde, geen bekende recidive. In het licht hiervan ben ik van oordeel dat voldoende is gewaarborgd, dat geen onberaden uitbreiding van het bereik van de regeling zal plaatsvinden en acht ik de in het wetsvoorstel gekozen benadering juist.

Ik wil daarbij graag nogmaals benadrukken, dat ook het voorliggende voorstel niet is gedaan dan nadat in de (experimentele) praktijk is gebleken van positieve resultaten. Een eventuele uitbreiding van de regeling vergt naar mijn opvatting zeker eenzelfde zorgvuldige voorbereiding. Naar ik hiervoor al heb gesteld, ben ik voornemens de Tweede Kamer, zo dat geval zich voordoet, van beleidsvoornemens in die richting op de hoogte te stellen.

In antwoord op de vraag van de genoemde fractieleden kan ik meedelen, dat thans geen voornemen bestaat te experimenteren met de afdoening door middel van politietransactie ter zake van andere misdrijven dan rijden onder invloed en winkeldiefstal. Vooralsnog zal zich de situatie dat voor misdrijven twee soorten politietransactie mogelijk zijn, dan ook niet voordoen. Overigens zou aanvaarding van wetsvoorstel, dit in antwoord op een vraag gesteld door de leden van de fractie van de PvdA, aan dergelijke experimenten niet in de weg behoeven te staan. Ook dan kan, evenals het geval was bij de experimenten met rijden onder invloed en winkeldiefstal, het openbaar ministerie de politie binnen bij een dergelijk experiment passende grenzen mandateren tot uitoefening van zijn transactiebevoegdheid. In aanmerking nemende dat het voor de betrokkene weinig verschil maakt op welke grondslag hem door de

politie een transactieaanbod wordt gedaan, acht ik de situatie die alsdan zou ontstaan ook niet ongewenst.

De vraag, gesteld door de leden van de GPV-fractie, of de mogelijkheid voor de politie af te zien van het aanbieden van transactie impliceert, dat de verdachte op aanbieding daarvan recht heeft en de politie gronden moet aanvoeren om hiervan af te zien, moet in beginsel ontkennend worden beantwoord. Het Wetboek van Strafrecht voorziet in de mogelijkheid van transactie als een bevoegdheid, niet een verplichting, van het openbaar ministerie en de politie. Vanzelfsprekend mag van deze bevoegdheid echter niet naar willekeur gebruik worden gemaakt. In uitzonderlijke gevallen is het derhalve denkbaar, zij het bepaald niet waarschijnlijk, dat voor de strafrechter wordt geklaagd over het feit dat geen transactie is aangeboden, maar is vervolgd. In dat geval kan het openbaar ministerie worden gevraagd ter zake opheldering te verschaffen.

2. De wettelijke regeling en de praktijk van de politietransactie

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven hoe de vrijkomende capaciteit bij het openbaar ministerie zal worden opgevuld. Daarnaast vroegen zij naar de grootte van de werkdrukverzwaring bij de politie.

De verrichte experimenten laten niet toe een betrouwbare schatting te maken van omvang van bij het openbaar ministerie vrijkomende capaciteit. Niettemin is wel gebleken, dat afdoening door middel van politietransactie tot werkbesparing bij de parketten leidt. De bestemming van de bespaarde tijd is primair een zaak van het openbaar ministerie zelf. Overwegingen die hierbij een rol zullen kunnen spelen, zijn bijvoorbeeld het streven naar een versnelling van doorlooptijden en de keuze voor de aanpak van bepaalde delictsoorten, afhankelijk van de ernst van het delict.

Met betrekking tot de werkdrukverzwaring bij de politie, waarvan deze leden melding maken, merk ik het volgende op. Uit de geslaagde experimenten met het zogenaamde lik-op-stuk beleid met betrekking tot winkeldiefstal is juist gebleken dat zich in de zaken die voor politietransactie in aanmerking geen verandering van werklast van enige betekenis voordoet. Bij een over het algemeen gelijkblijvende belasting over het geheel is slechts binnen de korpsen sprake van enige verschuiving.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de besparing voor de overheid die voortvloeit uit de jaarlijkse 1.5 miljoen politietransacties.

Naar mijn indruk heeft de passage in de memorie van toelichting (p. 3) misverstand gewekt. Met het daar vermelde totaal aantal politietransacties per jaar is beoogd aan te geven op welke schaal thans gebruik wordt gemaakt van deze vorm van afdoening. Uiteraard betekent dat een besparing ten opzichte van de (theoretisch) denkbare situatie dat al deze zaken door het openbaar ministerie en de rechter zouden worden afgedaan. Op de omvang van die theoretische besparing is het voorliggende wetsvoorstel evenwel niet van invloed.

In antwoord op de vragen dienaangaande van de leden van de fractie van D66 merk ik op, dat de experimenten waarbij eenvoudige misdrijven worden afgedaan doordat de politie transactie aanbiedt voor al die feiten berust op mandatering door het openbaar ministerie. Deze mandatering houdt in, dat het openbaar ministerie onder nader bepaalde voorwaarden (met name ten aanzien van de aard van de feiten, het bewijs en de omstandigheden waaronder deze zij begaan) aan de politie toestaat

namens het openbaar ministerie een (eveneens nader bepaald) transactievoorstel te doen. Het openbaar ministerie legt dus, anders gezegd, de feitelijke uitoefening van de eigen transactiebevoegdheid in handen van de politie.

3. De uitbreiding tot eenvoudige misdrijven

De leden van de CDA-fractie hebben mijn reactie gevraagd op hun suggestie in de instructie aan de politie vast te leggen dat geen druk mag worden uitgeoefend op de verdachte om op een transactieaanbod in te gaan.

Zoals deze leden ook hebben aangegeven, is er geen aanleiding te veronderstellen, dat thans in de praktijk op verdachten druk wordt uitgeoefend om een transactieaanbod te aanvaarden. Dat valt naar mijn oordeel ook voor de toekomst niet te verwachten.

Deze bestendige praktijk in aanmerking nemende lijkt mij, dat aan de expliciete instructie van het uitoefenen van bedoelde druk af te zien, dan ook niet werkelijk behoefte bestaat. Niettemin ben ik bereid aan het openbaar ministerie in overweging te geven bij de formulering van richtlijnen betreffende de uitoefening van de transactiebevoegdheid ter zake van misdrijven te doen uitkomen dat het de verdachte (vanzelfsprekend) vrij staat een transactie van de hand te wijzen.

De fractieleden van de PvdA hebben gevraagd getalsmatig inzicht te verschaffen in het jaarlijks geconstateerde aantal misdrijven waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf is gesteld, voor zover deze zich in een omvang van aanmerkelijke betekenis voordoen.

In antwoord hierop kan het volgende worden opgemerkt. In de politie-statistiek zijn opgenomen de ter kennis van de politie gekomen misdrijven ter zake waarvan proces-verbaal wordt opgemaakt. Deze statistiek is niet onderverdeeld naar wetsartikel (en evenmin naar delictsomschrijving, in de technisch-juridische zin van het woord), maar naar categorie gelijksoortige feiten, zoals «mishandeling» of «valsheidsdelicten». Deze wijze van onderverdeling brengt mee, dat de delictscategorieën niet zonder meer corresponderen met één bepaald strafmaximum, aangezien een categorie kan zijn samengesteld uit feiten waarop straffen van verschillende hoogte zijn gesteld. Voor de beantwoording van de gestelde vraag brengt dit mee dat de opgegeven getallen delicten waarop een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren is gesteld enige overschatting inhouden, terwijl een beperkt aantal misdrijven uit de politiestatistiek niet kon worden ingedeeld op het criterium van 6 jaren gevangenisstraf of meer. In het overzicht is voorts bij de meest voorkomende misdrijven het aantal opgehelderde feiten aangegeven evenals het aantal OM-transacties in 1989. Dit levert het volgende overzicht op:

Totaal aantal p-v's misdrijven (1990)	1 118 646		
misdrijven, delictscategorieën waarbinnen het onderscheid niet goed kon worden gemaakt waarvan meest voorkomend:	36 351		
mishandeling	21 786	opgehelderd: 13 970	
misdrijven, gevangenisstraf > 6 jaren	27 418		
misdrijven, gevangenisstraf ≤ 6 jaren	1 054 877		OM-transactie (in 1989)
waarvan meest voorkomend:			
vernieling	122 747	16 711	1 145
eenvoudige diefstal	381 324	60 898	6 755
diefstal (art. 311 Sr)	428 785	56 354	3 304
rijden onder invloed	33 367	31 240	13 291
doorrijden na aanrijding	38 805	7 094	2 665

De leden van de fractie van de PvdA hebben erop gewezen, dat de specificatie «veel voorkomend» bij de misdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, in verschillende zin kan worden opgevat. Zij gaven aan, dat bij deze term aan de absolute en aan de relatieve frequentie kan worden gedacht en dat de aanduiding kan worden gerelateerd aan de regionale spreiding. De betekenis van deze term, zo versta ik het betoog, is met name van belang voor de vraag of de mogelijkheid politietransactie aan te bieden, kan vervallen indien feiten niet meer «veel voorkomend» blijken te zijn.

Op deze opmerking reagerend wil ik in herinnering roepen, dat bij het bereik van de voorgestelde regeling thans wordt gedacht aan de delicten rijden onder invloed en winkeldiefstal.

Voor beide feiten geldt, dat deze zowel absoluut als relatief betrekkelijk vaak voorkomen. De bij de vorige vraag opgenomen cijfers (die overigens meer feiten betreffen dan welke voor politietransactie in aanmerking komen) bevestigen dat beeld voor de absolute frequentie. Naar mijn indruk bestaan ten aanzien van deze feiten geen substantiële regionale verschillen. Overigens ben ik van oordeel, dat feiten slechts dan voor deze wijze van afdoening kunnen worden aangewezen wanneer zij over het gehele land voldoende vaak voorkomen om aan te nemen, dat de met politietransactie beoogde doelen worden gediend.

Vanzelfsprekend is het wel denkbaar dat de mate waarin de genoemde delicten zich voordoen, in de toekomst belangrijk afneemt. Ervan uitgaande dat de voorgestelde regeling bevredigend zal blijken te functioneren, zie ik daarin op zich zelf geen reden om het bereik van de politietransactie bij misdrijven alsdan weer te beperken. Weliswaar zou de afdoening van dat geringe aantal feiten dan vermoedelijk geen zware last meer opleveren voor het justitiële apparaat, maar daarmee is geenszins gezegd dat de afdoening door het openbaar ministerie of de rechter onder die omstandigheden zo belangrijke voordelen meebrengt dat daaraan de voorkeur moet worden gegeven.

Op de vraag, door de leden van de fractie van de PvdA gesteld, betreffende de mogelijke uitbreiding van het bereik van de regeling en de ruimte van het daarbij te gebruiken criterium, ben ik in de eerste paragraaf van deze memorie ingegaan.

Met betrekking tot de betekenis van de toepassing van politietransactie voor anderen dan de dader, waarnaar door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd, kan ik het volgende opmerken. In de toelichting is er op dit punt op gewezen, dat politietransactie in meer gevallen een snelle strafrechtelijke reactie op het feit mogelijk maakt. De normbevestiging die daarmee zichtbaar wordt, zal in de omgeving van de dader bijdragen tot

preventie: men ziet dat op het feit een sanctie volgt. Dat is ook voor de gedupeerde van belang: de sanctie volgt immers op de aantasting van zijn belang. Genoemde leden veronderstellen, dat gedupeerden liever zouden zien, dat de dader door de rechter straf krijgt opgelegd, aangezien deze in het algemeen hoger zal uitvallen. Van de juistheid van deze veronderstelling ben ik niet overtuigd. In de eerste plaats lijkt het mij bepaald niet vast te staan, dat de rechter (in de gevallen die voor transactie in aanmerking zullen worden gebracht) een duidelijk hogere boete zou opleggen. En in de tweede plaats meen ik, dat de onvermijdelijk aanmerkelijk langere duur van de afhandeling van een zaak door de rechter de gedupeerde ook gemakkelijk het idee zou kunnen geven, dat de inbreuk op zijn belang van zo geringe betekenis wordt geacht daarop in elk geval niet snel behoeft te worden gereageerd. In verband met de positie van de gedupeerde moet bij de afweging van politietransactie tegen afdoening door de rechter overigens ook worden bedacht, dat schadeloosstelling van de gedupeerde een van de voorwaarden is waarvan de aanbidding van transactie afhangt.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie inzake de nuanceringen die zijn aangebracht in de voorwaarden waaronder politietransactie bij winkeldiefstal wordt aangeboden, kan ik meedelen, dat bij de thans nog lopende projecten dienovereenkomstig wordt gewerkt en dat de genuanceerde voorwaarden inderdaad bij de uitwerking van de voorgestelde regeling tot gelding zullen worden gebracht.

Het onderscheid tussen «winkeldiefstal» en «verduistering» is in de memorie van toelichting als uitermate subtiel aangeduid.

De fractieleden van de PvdA vroegen om een verduidelijking op dit punt. Daartoe moge het volgende strekken.

In de delictomschrijving van de misdrijven diefstal (art. 310 Wetboek van Strafrecht) en verduistering (art. 321 Wetboek van Strafrecht) komt het bestanddeel «wederrechtelijke toeëigening» voor. Bij diefstal gaat het om wegnemen met het oogmerk van wederrechtelijke toeëigening, bij verduistering om het toeëigenen van eens anders goed dat de verdachte anders dan door misdrijf onder zich heeft. In de praktijk is het niet altijd eenvoudig uit te maken, welk van beide delicten zich voordoet. Men kan daarbij denken aan het onbetaald meenemen van een goed uit een zelfbedieningswinkel. Stel het geval, dat iemand in een zelfbedieningswinkel een voorwerp uit de schappen heeft genomen en langs de kassa heeft gesmokkeld en heeft meegenomen naar buiten. In dat geval is de vraag of hij het heeft weggenomen in de zin van art. 310. Toen hij het uit het schap (weg)nam, deed hij nog niets onrechtmatig: de goederen staan daarvoor in de schappen. Pas doordat niet is afgerekend, is de onrechtmatigheid begaan. Gesteld kan worden, dat daardoor een goed, dat de verdachte anders dan door misdrijf onder zich had, is toegeëigend: verduistering dus. Wanneer de verdachte echter het voorwerp niet heeft weggenomen uit de schappen, maar uit een doos die was gereed gezet om de voorraad in de schappen aan te vullen, kan de zaak anders liggen. Zo'n doos staat niet in de winkel opdat de klant zich daaruit bedient, maar om te worden geleegd door het winkelpersoneel. In dit geval kan het pakken uit de doos in plaats van uit het schap, worden aangemerkt als het wegnemen, dat gelet op het vervolg, kennelijk geschiedde met het oogmerk van wederrechtelijke toeëigening, zodat van diefstal sprake is.

Duidelijk zal zijn, dat de maatschappelijke waardering het gebeuren in zijn beide varianten identiek is.

De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd of bij toepassing van politietransactie in de praktijk voor dezelfde feiten verschillende

geldsommen worden opgelegd en of de variatie daarbij groter of kleiner is dan bij onderzoek van strafvonnissen is gebleken.

Voor zover deze vraag de bestaande praktijk van de politietransactie ter zake van overtredingen betreft, wijs ik erop dat de politie ingevolge het Besluit politietransactie en de daarbij behorende bijlage geen beleidsvrijheid heeft bij de bepaling van de hoogte van het transactiebedrag; deze bedragen zijn voor alle feiten gefixeerd. Bij uitbreiding van de transactiebevoegdheid tot (bepaalde) eenvoudige misdrijven zal eenzelfde stelsel worden gebruikt. Voor zover de vraag de experimentele toepassing van politietransactie bij misdrijven betreft, kan ik meedelen dat ook daar voor de verschillende feiten en de variaties waarin deze zich kunnen voordoen, is en wordt uitgegaan van vaste tarieven.

De toepassing van politietransactie is derhalve niet vergelijkbaar met de straftoemeting door de rechter.

4. De voorgestelde regeling en de uitwerking daarvan

De leden van de CDA-fractie hebben de noodzaak van een goede – verbeterde – controle door het openbaar ministerie op de uitoefening van de transactiebevoegdheid van de politie aan de orde gesteld. Zij wezen er daarbij op, dat de voorgestelde regeling feiten van veel ernstiger aard dan overtredingen betreft en dat moet worden voorkomen, dat de «opsporingsambtenaar zijn inningsbevoegdheden misbruikt».

Gaarne ga ik op deze opmerking in. Naar hiervoor reeds breder is uiteengezet, berust dit voorstel (mede) op de opvatting dat de scherpste van het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen verdient te worden gerelativeerd. Beide soorten delicten kunnen zich in zeer verschillende verschijningsvormen voordoen als gevolg waarvan niet kan worden gezegd, dat feiten die als misdrijf moeten worden gekwalificeerd in concreto altijd ernstiger zijn dan overtredingen. De thans voorgestelde uitbreiding van het bereik van de politietransactie zal dan ook in de uitwerking, overeenkomstig de wijze waarop daarmee is geëxperimenteerd, worden beperkt tot feiten die, in de vorm waarin zij zich hebben voorgedaan, geen wezenlijk andere benadering vragen dan overtredingen. Vanuit dat gezichtspunt meen ik, dat bij de uitwerking van de regelen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid kan worden aangesloten bij de bestaande voorzieningen. Daarnaast moet ik erop wijzen, dat in het voorstel evenmin als in de daarbij beoogde uitwerking is voorzien in een zodanige wijziging van de voor de politietransactie geldende regels, dat de politie enige inningsbevoegdheid zou verkrijgen. Evenals thans zullen nader aan te wijzen opsporingsambtenaren de bevoegdheid krijgen transactie aan te bieden: indien de verdachte in enig stadium besluit daarop niet in te gaan, staat hem dat vrij. Aangezien mij ook overigens geen gegevens bekend zijn, die aanleiding geven op de uitoefening van de transactiebevoegdheid van de politie scherper toe te zien dan thans gebruikelijk is, meen ik dat aan bijzondere voorzieningen op dit punt geen behoefte bestaat.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA of de voorgestelde regeling toekomstige experimenten met een aan de politie gemandateerde transactie uitsluit, is hiervoor reeds ontkennend beantwoord.

De leden van deze fractie hebben zich afgevraagd hoe de positieve ervaring met aan de politie gemandateerde transactiebevoegdheid zich verdraagt met de afwijzing van die figuur in de toelichting op de voorgestelde regeling.

Met betrekking tot dit punt is slechts in schijn van een tegenstrij-

digheid sprake. Naar geldend recht is de bevoegdheid ter zake van misdrijf transactie aan te bieden slechts verleend aan het openbaar ministerie. Wanneer moet worden gepoogd in de praktijk ervaring op te doen met deze vorm van afdoening door de politie is dat slechts mogelijk wanneer de politie wordt gemandateerd tot de feitelijke uitoefening van die bevoegdheid van het openbaar ministerie. De positieve ervaring die aldus is opgedaan, impliceert echter niet dat die juridische constructie ook blijvend de wenselijke is. De gronden waarop ik meen, dat zulks niet het geval is, zijn in de memorie van toelichting weergegeven.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreffende de aanwijzing van bepaalde misdrijven die voor afdoening door middel van politietransactie in aanmerking komen, ben ik in paragraaf 1 van deze memorie ingegaan. Daarnaast zij verwezen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de PvdA kan ik meedelen, dat de voorkeur van het openbaar ministerie om de transactiebevoegdheid waar het winkeldiefstal betreft, toe te kennen aan de hulpofficier berust op de in de memorie van toelichting weergegeven grond. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van de SGP en het GPV is uiteengezet, brengt de wijze van vaststelling van rijden onder invloed mee, dat in dergelijke gevallen de tussenkomst van hulpofficier kan worden gemist. Het ligt, dit in aanmerking nemende, dan ook niet in de bedoeling de transactiebevoegdheid uitsluitend aan de hulpofficier toe te kennen.

Naar aanleiding van de vraag dienaangaande van de leden van de PvdA-fractie heb ik enig onderzoek ingesteld naar de feitelijke toepassing van de bevoegdheid die de Hoofdofficier heeft om te vorderen dat een individuele politieambtenaar zich onthoudt van uitoefening van de transactie bevoegdheid (art. 2 Besluit politietransactie). Mij is daarbij niets gebleken van gevallen waarin deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Een afzonderlijke registratie van gevallen waarin deze bevoegdheid wordt uitgeoefend of overwogen, wordt niet bijgehouden. Gelet op het feit, dat mij geen aanwijzingen bekend zijn die duiden dat de praktische uitoefening van deze bevoegdheid in een behoefte zou voorzien, acht ik het ook niet zinvol een dergelijke registratie in het leven te roepen. Ter vermijding van misverstand zij hierbij aangetekend, dat mijn standpunt niet meebrengt, dat artikel 2 van het Besluit wel kan worden gemist. Deze bepaling stelt terecht buiten twijfel, dat het toezicht van het openbaar ministerie zich ook uitstrekt tot de wijze waarop de individuele opsporingsambtenaar dit onderdeel van zijn taak uitoefent.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een aantal vragen gesteld betreffende de positie van de benadeelde. Voorafgaande aan de beantwoording daarvan merk ik op, dat de positie van de benadeelde bij de beoogde toepassing van het voorgestelde alleen van betekenis is bij winkeldiefstal. Indien bij gevallen van rijden onder invloed sprake is van door derden geleden schade of letsel, komen deze feiten niet voor transactie in aanmerking.

In het voorstel en de wijze waarop daaraan uitwerking zal worden gegeven is op twee belangrijke punten rekening gehouden met de belangen van de benadeelde. In de eerste plaats heeft deze ingevolge het bestaande artikel 12 en het (voorgestelde) artikel 12o van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid bij het Gerechtshof beklag te doen over het uitblijven van strafvervolgning. Dat wil zeggen, dat hij zich kan beklagen over het uitblijven van enige strafrechtelijke reactie evenals over toepassing van transactie in plaats van het instellen van vervolging. Indien de benadeelde derhalve in dat laatste geval van oordeel is, dat het feit niet voor transactie in aanmerking komt dan wel

het toegepaste tarief niet het juiste is, of anderszins niet in verhouding staat tot het begane feit, kan hij het oordeel van de rechter uitlokken. Daarnaast is van belang dat in de richtlijnen van het openbaar ministerie, overeenkomstig de in de experimenten toegepaste praktijk, zal worden opgenomen, dat transactie slechts in aanmerking komt indien de schade, door teruggave van het onvreemde of vergoeding van de waarde, bevredigend is geregeld. De voorziening waaraan deze leden denken, ligt derhalve in deze voorwaarde voor de toepassing van politietransactie. Naar mijn oordeel is de positie van de benadeelde daarmee voldoende gewaarborgd.

In geval de zaak door de rechter wordt afgedaan, beschikt de benadeelde voor de terechtzitting niet over strafrechtelijke middelen teneinde zijn schade vergoed te krijgen. Hij is bevoegd zich ter zake van zijn vordering als beledigde partij te voegen in het strafgeding (vgl. art. 332 e.v. Wetboek van Strafvordering). In het wetsvoorstel tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten (Kamerstukken 21 345) wordt degenen die ten gevolge van een strafbaar feit schade hebben geleden een duidelijker en betere procespositie verschaft in het verloop van de strafzaak. Voor nadere beschouwingen betreffende deze wijzigingen zij naar de gewisselde stukken verwezen.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van D66 betreffende de onderwerpen die nader zullen worden geregeld in het Besluit politietransactie en de richtlijnen van het openbaar ministerie, moge ik verwijzen hetgeen daaromtrent in paragraaf 1 van deze memorie is gesteld in antwoord op vragen van de fracties van het GPV en de PvdA.

In reactie op de desbetreffende vraag van de leden van genoemde fractie merk ik op, dat de tekst van het voorgestelde artikel 74c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht minder goed leesbaar wordt, wanneer daar in plaats van de aanduiding in guldens een verwijzing naar de eerste boetecategorie zou zijn opgenomen.

Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal, naar de leden van de D66-fractie terecht hebben verondersteld, meebrengen, dat de richtlijnen van het openbaar ministerie van 8 januari 1992 zullen moeten worden aangepast. Daarin is immers met zelfstandige transactiebevoegdheid van de politie geen rekening gehouden.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden betreffende de contra-expertise merk ik op, dat de gevallen waarin de verdachte daaraan hecht, ten aanzien van het bewijs van het blijkbaar niet van eenvoudige aard zijn, zodat aan de voorwaarden waaronder politietransactie kan worden toegepast, niet is voldaan. Ik kan hierbij nog aantekenen, dat tot contra-expertise slechts in een zeer gering aantal gevallen wordt aangevraagd (ongeveer 1 promille van het totaal van het jaarlijkse aantal van 45 000 tot 50 000 ademanalyses).

Bij een hulpofficier van justitie «met de nodige ervaring» kan, dit in antwoord op de vraag van de fractie-leden van D66, in het verlengde van de experimentele praktijk worden gedacht aan hulpofficieren in de rang van adjudant.

Voor beantwoording van de vraag van de leden van D66 betreffende de regeling van het toezicht door het openbaar ministerie moge ik

verwijzen naar het voorgaande waar is uiteengezet op welke wijze het voorstel in het Besluit politietransactie en in richtlijnen van het openbaar ministerie zal worden uitgewerkt.

Naar in de memorie van toelichting is aangegeven, kan bij inwerking-treden van het onderhavige wetsvoorstel in het begin behoefte bestaan aan nader overleg tussen het openbaar ministerie en de politie over de uitvoering. Naar mijn oordeel kan dit onderwerp worden besproken in het driehoeksoverleg. Een afzonderlijke regeling in het Besluit politietransactie behoeft daarvoor niet te worden getroffen.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van D66 of dit wetsvoorstel niet de weg opent naar een «hellend vlak», omdat stilzwijgend allerlei eenvoudige misdrijven onder het bereik van de regeling kunnen worden gebracht, moge ik verwijzen naar hetgeen ik daaromtrent in reactie op vragen van de fracties van de PvdA en het GPV heb opgemerkt. Herhaald zij, dat van eventuele beleidsvoornemens in die richting mededeling zal worden gedaan aan de Tweede Kamer.

5. Artikelen

De fractieleden van de PvdA hebben opgeworpen, dat winkeldiefstal ook bij meerderjarigen een symptoom kan zijn van dieper liggende problemen. Zij wezen daarbij op gevallen waarin de meerderjarigen dit feit herhaaldelijk en niet uit financiële noodzaak plegen; zij vroegen om een reactie op de tegenwerping.

Met betrekking tot dit punt moet ik allereerst opmerken, dat de adstructie die deze leden hebben geven van de gevallen waarin ook bij meerderjarigen rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat achter een winkeldiefstal andere problemen kunnen schuilgaan, gevallen betreft die zich niet voor afdoening door middel van politietransactie lenen. Deze komt in geval van recidive, die voor het symptomatisch karakter van het delict een aanwijzing kan zijn, immers niet in aanmerking (vgl. §§ 3, 4 van de memorie van toelichting). Voor het overige geef ik deze leden graag toe, dat de in de wet gestelde leeftijdsgrens onvermijdelijk abstraheert van vele schakeringen waarin zich de feiten in de werkelijkheid van alle dag kunnen voordoen. Zo acht ik het bepaald ook denkbaar, dat politietransactie toegepast bij jeugdigen onder de 18 jaren in concrete gevallen een passende sanctie zou kunnen opleveren. De mogelijkheid daartoe is in het voorstel evenwel niet geopend, omdat mij de kans dat door deze niet geïndividualiseerde vorm van afdoening mogelijkheden worden gemist om een bij de persoon passende reactie te geven, in het algemeen voor deze leeftijdscategorie te groot voorkomt. Daarbij kan nog worden aangetekend, dat de mogelijkheid politietransactie toe te passen uiteraard niet uitsluit, dat daarvan wordt afgezien, indien in de persoon van de dader aanleiding wordt gevonden om te betwijfelen of deze sanctie passend is.

De leden van de fractie van de PvdA merkten op, dat politietransactie bij winkeldieftsal wellicht niet zou moeten worden uitgesloten voor daders vanaf 14 of 16 jaar. Zij zagen graag een reactie op deze suggestie en vroegen in dat verband of inzicht bestaat in de leeftijdsopbouw van de daders van dit delict.

Naar mij oordeel zou de door deze leden gedane suggestie niet zou moeten worden gevolgd. Dit berust op de volgende overweging. Naar hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie, is gesteld, komt de afdoening door middel van politietransactie niet in aanmerking in die gevallen dat dit kan worden opgevat als een kwalitative verlichting van de strafrechtelijke reactie op het delict. Daarvan zou sprake zijn indien, waar op winkeldiefstal door jongeren thans in beginsel

een op de persoon gerichte niet gestandaardiseerde afdoeningswijze gebruikelijk is, in plaats daarvan zou worden gekozen voor afdoening door politietransactie. Deze reserve ten aanzien van de toepasselijkheid van politietransactie bij jeugdigen sluit ook aan bij de inrichting van het wetsvoorstel inzake de herziening van het strafrecht voor jeugdigen (Kamerstukken 21 327). Daarin is voorzien dat de officier van justitie in geval hij niet aanstonds onvoorwaardelijk afziet van vervolging, het advies dient in te winnen van de raad voor de kindbescherming.

Met betrekking tot de leeftijdsopbouw van de daders van winkeldiefstal staan betrekkelijk weinig gegevens ter beschikking die meer algemene uitspraken toelaten. Uit onderzoeksgegevens kan worden afgeleid, dat winkeldiefstal geen duidelijk leeftijdsgebonden delict is. In het evaluatierapport betreffende de experimenten (Geschied of niet geschied, WODC, 1988) is de leeftijdsopbouw weergegeven van de in het experiment betrokken daders van 18 tot 83 jaar en ouder. De verdeling is dan als volgt:

leeftijd	percentage	totaal aantal personen
18 – 22	18.0	1189
23 – 27	18.1	
28 – 32	15.2	
33 – 37	9.4	
38 – 42	9.3	
43 – 47	7.1	
48 – 52	5.2	
53 – 62	10.0	
63 – 72	5.7	
73 – 82	1.7	
83 – ouder	0.3	

In datzelfde rapport is voorts een benadering gegeven van de verdeling van minderjarigen en minderjarigen over het totaal aantal daders. Bij twee van de experimenten was bijgehouden hoe vaak geen transactie kon worden aangeboden omdat de dader minderjarig was. In één experiment bleek dat het aandeel van de 16- en 17-jarigen 9% was; in het andere bleek het aandeel van alle minderjarigen tezamen 20%. Met gebruikmaking van CBS-gegevens inzake «eenvoudige diefstal» (waaronder winkeldiefstal is begrepen) en andere bij het WODC bekende gegevens is met voorzichtigheid voor die groep delicten de volgende verdeling geschat:

	eenvoudige diefstal
meerderjarig	73%
minderjarig	27%
waarvan 16 jr	11%
16, 17 jr	16%

Bij dit staatje moet worden opgemerkt, dat het berust op aantallen opgemaakte processen-verbaal. In het rapport is ten aanzien van de leeftijdsverdeling bij winkeldiefstal aangetekend dat het, gelet op de beschikbare onderzoeksgegevens, niet verantwoord is uitspraken te doen over het effect dat een verlaging van de gestelde leeftijdsgrens zou hebben op het aantal transigabele gevallen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook wat wordt overwogen ten aanzien van de Halt-aanpak en wanneer omtrent de toepassing duidelijkheid zal bestaan.

In het kader van het wetsvoorstel tot herziening van het strafrecht voor

jeugdigen (Kamerstukken 21 327) wordt ook voorzien in een wettelijke regeling voor de Halt-afdoening. De delicten die voor die afdoening in aanmerking zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. De vraag naar de wenselijkheid het bereik van die regeling uit te breiden tot onder meer winkeldiefstal is voor advies voorgelegd aan de vergadering van Procureurs-Generaal; deze heeft daarop positief geadviseerd.

Op dit moment wordt op een aantal plaatsen reeds gewerkt met Halt-afdoeningen bij winkeldiefstal. In het kader van de subsidiëring van de Halt-bureaus is daarbij aangetekend, dat daartegen geen bezwaar bestaat voor zover het openbaar ministerie ter plaatse daarin toestemt. Deze praktijk zal vooralsnog worden gecontinueerd.

Het wetsvoorstel gewaagt in de tekst van art. 74c, derde lid, van misdrijven van eenvoudige aard zonder dat daaraan de nadere bepaling «veel voorkomend» is toegevoegd. De leden van de fractie van de PvdA vroegen op dit punt nadere uitleg. Naar mijn oordeel leent zich deze nadere bepaling niet goed voor opneming in de tekst van het artikel. Weliswaar is het zo, dat dit voorstel mede berust op de overweging, dat de afdoening door middel van transactie juist voor deze feiten wenselijk is, omdat aldus adequaat strafrechtelijk kan worden gereageerd zonder dat dit leidt tot een verdergaande belasting van het justitiële apparaat.

Maar wanneer zich in de toekomst de situatie zou voordoen, dat bij voorbeeld het rijden met een ademalcoholgehalte van tussen 235 en 350 µg/l (een bloedalcoholgehalte tussen 0,5 en 0,8 promille) niet meer een veelvoorkomend misdrijf zou zijn, levert dat naar mijn oordeel op zichzelf geen reden op om afdoening van de daarvoor in aanmerking komende zaken door politietransactie ontoelaatbaar te achten. Het wettelijk criterium van de eenvoud vormt, anders dan het mogelijk meer aan verandering onderhevige criterium van de frequentie, een toereikende grondslag voor de aanwijzing van de misdrijven die voor afdoening door middel van transactie in aanmerking komen.

De leden van de fractie van D66 hebben terecht vastgesteld, dat de toepassing van politietransactie uitsluit, dat jeugdigen tussen 18 en 21 jaar overeenkomstig het jeugdstrafrecht worden berecht. Zij vroegen hoe aan de situaties tegemoet kan worden gekomen. Naar mijn oordeel behoeft daarvoor geen voorziening te worden getroffen. Indien in een bepaald geval moet worden gedacht aan toepassing van jeugdstrafrecht, komt de mogelijkheid van vervolging af te zien kennelijk niet in aanmerking. Aan het feit dat thans ter zake van overtreding politietransactie mogelijk is bij jeugdigen (vanaf 16 jaar) zonder dat zich daarbij het probleem voordoet, dat het jeugdstrafrecht ten onrechte buiten beeld blijft, ontleen ik de verwachting dat transactie ter zake van eenvoudige misdrijven evenmin voor problemen zal stellen. In het – bijzondere – geval dat het jeugdstrafrecht zou moeten worden toegepast, zal het criterium dat de schuld van de dader aan het feit op eenvoudige wijze kan worden geconstateerd, toepassing van politietransactie uitsluiten.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin