

Vergaderjaar 1992-1993

22 523

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 9 december 1992

In het eindverslag zijn door een aantal fracties vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop ik in het onderstaande graag nader zal ingaan.

De inbreng van de leden van de fractie van de PvdA moet, naar zij hebben gesteld, worden gezien tegen de achtergrond van de algemene vraag of, en zo ja welke nadere waarborgen zijn geboden bij de uitoefening door de politie van de bevoegdheid transactie aan te beïden ter zake van eenvoudige misdrijven. De leden stellen zich te kunnen voorstellen, dat bij het aanbieden van transactie (door de politie) enige drang wordt uitgeoefend om van dat aanbod gebruik te maken. In verband daarmee vragen zij wat zich verzet tegen een duidelijke instructie om de verdachte te wijzen op het recht niet op een transactie-aanbod in te gaan.

Bij de beantwoording van deze vraag moet ik vooropstellen, dat ik de veronderstelling die de leden tot het stellen van de vraag aanleiding geeft, niet kan delen. Naar het mij voorkomt, gaan deze leden ervan uit, dat het aanbieden van transactie plaatsvindt in het rechtstreekse contact tussen de politie en de verdachte dat volgt op de ontdekking dat het feit is begaan. Dat nu zal niet het geval zijn. De aanbieding van politietransactie ter zake van eenvoudige misdrijven zal veelal niet anders verlopen dan thans het geval is bij de aanbieding van transactie ter zake van een overtreding: ook dat heeft plaats na de confrontatie met de politie. Wie bijvoorbeeld na het rijden door rood licht door een opsporingsambtenaar wordt staande gehouden, wordt bij die gelegenheid gewezen op de geconstateerde overtreding en verhoord. In dat contact zal in het algemeen worden meegedeeld, dat de zaak met een transactie kan worden afgedaan. Voor zover niet duidelijk zou zijn wat dat betekent, zal de betrokkene in de regel worden meegedeeld, dat ter plaatse niet behoeft te worden betaald en dat hij betrekkelijk kort daarna via de post het transactie-aanbod in de vorm van een acceptgiro zal ontvangen. Naar mijn oordeel behoeft onder deze omstandigheden in het geheel niet te worden gevreesd, dat druk tot aanvaarding van het transactie-aanbod zal worden uitgeoefend. Dergelijke druk zou weinig effect kunnen sorteren, omdat degene die de acceptgiro ontvangt altijd nog thuis in alle rust kan

beslissen daarvan geen gebruik te maken. Ook in die gevallen dat het transactie-aanbod wordt gedaan op het politiebureau waar ook kan worden betaald, geldt, dat daarbij kenbaar wordt gemaakt, dat de transactie niet onmiddellijk behoeft te worden voldaan maar dat daarvoor enige tijd beschikbaar is. Daarmee wordt voldoende ruimte geboden de beslissing op het transactie-aanbod te overwegen. Een en ander in aanmerking nemende komt mij de door genoemde fractieleden bedoelde instructie ook thans nog overbodig voor. Mij is niet bekend, dat thans in de praktijk in strijd met het daarin op te nemen gebod wordt gehandeld en ik acht het onwaarschijnlijk dat de politie in de toekomstige praktijk daartoe in de verleiding zal komen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook een nadere toelichting op de experimentele bevinding, dat ter zake van het aanbrengen van en rijden met een valse APK-sticker of een vals kentekenbewijs-deel III betrekkelijk weinig transactie is aangeboden.

Het geringe aantal transacties wegens delicten betreffende de APK-sticker kan worden verklaard uit de wijze waarop de controle op de verplichtingen wordt uitgevoerd. Aanvankelijk vond de controle op de desbetreffende doorlopende verplichtingen plaats door incidentele controles verricht door de politie. Een veel effectievere methode is evenwel een controle op de naleving van de periodieke keuringsplicht primair door middel registervergelijking door de Rijksdienst voor het Wegverkeer; aan controle door politie komt daardoor nog slechts aanvullende betekenis toe en het betreft dan vooral de controle op mogelijkheid van schorsing van de verplichtingen. In het voorstel van wet tot vervanging van de Wegenverkeerswet (kamerstukken 22 030) wordt overigens voorgesteld het keuringsteken te laten vervallen. Ook in verband hiermee zal voor dit delict in de toekomst waarschijnlijk geen behoefte aan politietransactie bestaan.

Het beperkte aantal transacties in verband met een vals kentekenbewijs-deel III kan worden verklaard uit het gegeven dat bij deze feiten toch veelal nader onderzoek nodig is, zodat dit delict zich – als niet werkelijk eenvoudig vaststelbaar – minder goed blijkt te lenen voor deze vorm van afdoening.

De vraag waarom in het wetsvoorstel de misdrijven ter zake waarvan politietransactie mogelijk dient te zijn, niet in de wet zijn gespecificeerd, is door de leden van de fracties van de PvdA en het GPV aan de orde gesteld. De voorkeur die deze leden aan een dergelijke specificatie geven, wordt ingegeven door de zorg voor de zorgvuldigheid waarmee dient te worden overwogen welk bereik de politietransactie moet worden bepaald, en door overwegingen betreffende de rol van de rechter bij de afdoening van misdrijven. Op dit onderwerp ga ik met genoegen nogmaals in.

Daarbij stel ik gaarne voorop, dat naar mijn oordeel geen meningsverschil bestaat over het uitgangspunt, dat de mogelijkheid van politietransactie ter zake van misdrijf slechts gerealiseerd dient te worden voor zover daartoe na zorgvuldige overweging aanleiding blijkt te bestaan. Bij deze overweging zijn de wenselijkheid van die wijze van afdoening in de praktijk en de gebleken praktische mogelijkheden factoren van eminent belang. Naar al eerder, onder meer in de memorie van antwoord (blz. 6), is aangegeven, acht ik het noodzakelijk dat een eventuele beslissing tot uitbreiding van het bereik berust op experimenten – vergelijkbaar met die, welke aan het voorliggende wetsvoorstel zijn voorafgegaan – waaruit de wenselijkheid blijkt. Ik heb hieraan de toezegging verbonden de Kamer mededeling te zullen doen van het eventuele ondernemen van dergelijke experimenten. Ik voeg daaraan nog toe, dat ik vanzelfsprekend ook bereid ben de kamer in kennis te stellen van de in experimenten

opgedane bevindingen en daaraan mogelijk te verbinden beleidsconclusies, opdat daarover van gedachten kan worden gewisseld. Naar mijn oordeel is op deze wijze zowel de zorgvuldige voorbereiding als de mogelijkheid van politiek debat over het onderwerp voldoende verzekerd.

Met betrekking tot de rol van de rechter is opgemerkt, dat afdoening van misdrijven door politietransactie een uitzondering is op de regel, dat de rechter oordeelt over begane misdrijven. Deze opvatting kan ik niet onderschrijven. In het geldende Wetboek van Strafrecht is in artikel 74, eerste lid, de mogelijkheid geopend dat de officier van justitie ter zake van misdrijven, waarop niet meer dan zes jaren gevangenisstraf is gesteld, transactie aanbiedt. Hierdoor kan niet meer worden gezegd, dat de regel is, dat de rechter over misdrijven oordeelt. In de praktijk is het gebruik van artikel 74, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, bepaald geen uitzonderlijke aangelegenheid; het aantal transacties in handen van het openbaar ministerie is ongeveer een derde van het aantal zaken dat de rechter afdoet. Ook thans is rol van de rechter bij de afdoening van misdrijven derhalve reeds een beperkte, doordat veelvuldig wordt getransigeerd. Het wetsvoorstel brengt in dat opzicht weinig verandering, vooral niet omdat de zaken die voor politietransacties in aanmerking komen, ook nu niet dan bij uitzondering anders dan door middel van transactie worden afgedaan. Ook vanuit dit gezichtspunt meen ik, dat aan wijziging van het wetsvoorstel geen behoefte bestaat.

De leden van genoemde fractie hebben verwezen naar de passage in de memorie van antwoord (blz. 6) waar is vermeld, dat politietransactie in de regel in aanmerking komt in geval van ontdekking op heterdaad. Zij vroegen waarom dit criterium niet in de wet is opgenomen.

Met betrekking tot deze vraag wijs ik erop, dat de in de voorgestelde bepaling opgenomen specificatie «misdrijven (...) van eenvoudige aard» eigenlijk twee aspecten betreft. In de eerste plaats komt politietransactie in aanmerking waar het feiten van betrekkelijke geringe ernst betreft; in de tweede plaats dienen deze feiten eenvoudig en zonder noemenswaardige discussie over daderschap en schuld te kunnen worden vastgesteld. Dat laatste zal in de praktijk in de regel meebrengen dat er sprake is van ontdekking op heterdaad. Opneming van dit in artikel 128 van het Wetboek van Strafvordering omschreven criterium in de voorgestelde bepaling is naar mijn oordeel echter bezwaarlijk. Zoals uit genoemd artikel van het Wetboek van Strafvordering blijkt is van heterdaad slechts tot kort na ontdekking van het feit sprake. Bij de bevoegdheid tot het aanbieden van transactie gaat het echter niet zo zeer om de vraag of het tijdsverloop na ontdekking van het feit kort genoeg is om van heterdaad te spreken, maar om de eenvoud waarmee is vast te stellen, dat de dader het feit beging. Wanneer dat laatste geen probleem oplevert, kan transactie worden aangeboden. Op die grond is de bevoegdheid daartoe dan ook niet aan het wettelijk begrip van de heterdaad gekoppeld.

De fractieleden van de PvdA vroegen verder waarop de indruk berust, dat algemeen bekend is dat een transactie-aanbod ook kan worden geweigerd. Geldt dit, aldus de leden, ook voor buitenlandse toeristen of ingezetenen die met de Nederlandse taal of het Nederlandse recht niet vertrouwd zijn?

Naar mijn oordeel kan op basis van het bepaald niet verwaarloosbare aantal gevallen – in 1991; 563 500, zijnde 24% van het aantal overtredingen waarvoor politietransacties werd aangeboden – waarin op een gedaan transactie-aanbod niet wordt gereageerd, geredelijk worden verondersteld, dat bekend is dat een transactie-aanbod kan worden geweigerd. Anders gezegd: in de praktijk blijkt voldoende daaraan niet algemeen te worden beschouwd als een dwingende verplichting.

Voor een stellige beantwoording van de vraag of deze veronderstelling

ook opgaat voor buitenlandse toeristen of de omschreven groep ingezetenen, ontbreken mij de gegevens. Naar ik hiervoor reeds uiteenzette, *behoeft evenwel ook ten aanzien van deze groepen, ook al gezien het feit dat het transactiebedrag niet ter plaatse behoeft te worden voldaan, niet te worden gevreesd voor pressie tot aanvaarding van het aanbod.*

De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor totstandkoming en toepassing van richtlijnen van het openbaar ministerie inzake het transactiebeleid, is door de leden van de PvdA-fractie aan de orde gesteld. Zij vroegen op dit punt een uiteenzetting.

Ter beantwoording van deze vraag zij er in de eerste plaats op gewezen, dat mijn verantwoordelijkheid met betrekking tot richtlijnen ter zake van het transactiebeleid geen andere is dan ten aanzien van andere onderwerpen van algemeen strafrechtelijk beleid. Op mijn verantwoordelijkheid op dit punt ben ik in de toelichting op de justitie-begroting voor 1993 nader ingegaan (vgl. kamerstukken 22 800, hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 8, 9). Ik moge daarnaar verwijzen.

Tenslotte vroegen de meergenoemde leden nader in te gaan op de speelruimte die de individuele officier van justitie heeft om de toepassing van een richtlijn af te stemmen op lokale omstandigheden.

Wanneer ik de vraag van de leden van de PvdA-fractie goed heb verstaan, heeft deze betrekking op de passage in de memorie van toelichting (blz. 8) waar is uiteengezet, dat het Besluit politietransactie in artikel 9 de hoofdofficier van justitie de bevoegdheid verleent in het belang van de goede rechtsbedeling te bepalen, dat binnen het arrondissement ter zake van bepaalde feiten door de politie geen transactie zal worden aangeboden. Deze bevoegdheid is verleend in het kader van het toezicht dat op de uitoefening van transactiebevoegdheid wordt gehouden. Met betrekking tot deze bevoegdheid moet ik opmerken, dat mij geen gevallen bekend zijn waarin daarvan gebruik is gemaakt. Aan de praktijk ontleende voorbeelden van omstandigheden waaronder aan gebruik ervan behoefte bestaat, kunnen dan ook niet worden voorgelegd. Bij een, derhalve theoretisch, voorbeeld zou kunnen worden gedacht aan het geval, dat in een bepaalde wijk winkeldiefstal zo vaak voorkomt, dat een sterk geïntensiveerd handhavingsbeleid nodig is. Uitvoering daarvan zou kunnen meebrengen, dat het met het oog op de voorkoming van verlies van vertrouwen in de rechtshandhaving nodig is in ook ten aanzien van geringe feiten begaan door first offenders af te zien van de gestandaardiseerde afdoening met een politietransactie. In een dergelijk geval zou de hoofdofficier kunnen bepalen, dat deze afdoeningsvorm in deze gevallen (voor een bepaalde periode) niet dient te worden toegepast.

In antwoord op de vragen dienaangaande gesteld door de leden van de VVD-fractie, moge ik erop wijzen, dat in de memorie van antwoord (blz. 9) is uiteengezet, dat een eventuele uitbreiding van het bereik van de regeling niet zal plaatshebben dan na zorgvuldige voorbereiding waarvan experimenten deel uitmaken. Daaraan is toegevoegd, dat thans geen voornemen bestaat te experimenteren met de afdoening door middel van politietransactie in andere gevallen dan rijden onder invloed en winkeldiefstal. Daaruit vloeit voort dat er thans evenmin voornemens bestaan om het bereik van de regeling op betrekkelijk korte termijn uit te breiden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd nader toe te lichten waarom het wetsvoorstel geen aanmerkelijke taakverzwaring voor de politie meebrengt.

Uit het onderzoek van de experimenten met het lik-op-stuk-beleid is gebleken, dat de afdoening van zaken door middel van aanbidding van transactie door de politie voor deze nauwelijks van invloed is op de werklast. Dit ervaringsgegeven betreft de tijd die aan afzonderlijke zaken wordt besteed. Dit sluit vanzelfsprekend niet uit dat de werklast voor deze delicten toeneemt wanneer grotere aantallen zaken worden

afgedaan. In het onderzoeksrapport is niet nader gespecificeerd waarom de werklust van de politie door aanbidding van transactie nauwelijks toeneemt. Naar moet worden aangenomen, kan dit worden verklaard uit het feit, dat bij deze wijze van afdoening meer dan voorheen gebruik wordt gemaakt van arbeidsbesparende werkwijzen, zoals het gebruik van standaardaangifte-formulieren en standaard-processen-verbaal. Aldus worden de extra werkzaamheden voortvloeiende uit de afhandeling van transacties ongeveer gecompenseerd door vereenvoudiging van de andere werkzaamheden welke bij de afhandeling van deze zaken noodzakelijk zijn.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts of de kwaliteit van de regelgeving niet zou worden verhoogd wanneer de voorwaarde voor aanbidding van transactie in de wet zou worden vastgelegd.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord; in het wetsvoorstel is dan ook aangegeven, dat het dient te gaan om misdrijven, als bedoeld in artikel 74, eerste lid, van het wetboek van strafrecht, die van eenvoudige aard zijn en die zijn begaan door personen van achttien jaar en ouder.

Dezelfde leden hebben zich afgevraagd of de transactiebevoegdheid niet in alle gevallen zou moeten worden voorbehouden aan hulpofficieren van justitie en of dit niet in de wet zou moeten worden vastgelegd.

Naar mijn oordeel behoeft de bevoegdheid tot aanbidding van politie-transactie in de gevallen van rijden onder invloed niet te worden beperkt tot hulpofficieren van justitie. In alle gevallen die voor politietransactie in aanmerking komen, dient het feit eenvoudig te kunnen worden geconstateerd. Daarvan is bij rijden onder invloed, hetgeen door middel van het ademanalyse-apparaat wordt vastgesteld, nog eerder sprake dan bij winkeldiefstal. Voor deze gevallen, acht ik het dan ook niet noodzakelijk, dat de hulpofficier van justitie wordt ingeschakeld.

Met betrekking tot de vraag of de aanwijzing van de bevoegde politie-functionaris in de wet moet worden vastgelegd, moge ik verwijzen naar onderdeel 3 van het nader rapport.

De fractieleden van de VVD vroegen voorts naar het toezicht op de naleving van de door het openbaar ministerie vast te stellen richtlijnen.

In verband met deze vraag kan ik meedelen, dat de OM-werkgroep winkeldiefstallen is verzocht een voorstel voor de richtlijn voor te bereiden. In deze richtlijn zal onder meer nader worden aangegeven op welke wijze aan het in het Besluit politietransactie voorziene toezicht (artt. 6 tot en met 9) uitvoering zal worden gegeven. Daarbij kan worden gedacht aan een periodiek overleg tussen politie en openbaar ministerie aan de hand van door de politie opgestelde overzichtlijsten. Uiteraard zal in geval ten parkette klachten worden ontvangen daarnaar nader onderzoek worden ingesteld. In een dergelijk geval is het aan de hoofdofficier van justitie te bepalen welke maatregelen moeten worden getroffen indien van onregelmatigheden zou blijken. Ingevolge artikel 2 van het Besluit politietransactie kan de hoofdofficier van justitie, indien de taakvervulling van een bepaalde opsporingsambtenaar dat vordert, bewerkstelligen dat de betrokken opsporingsambtenaar zich tot nader order onthoudt van de uitoefening van de transactiebevoegdheid. Het is van belang hierbij aan te tekenen, dat mij niet is gebleken, dat de politie-praktijk tot dusverre aanleiding heeft gegeven deze bevoegdheid uit te oefenen. Er is dan ook geen aanleiding te verwachten, dat zich in dit opzicht wijzigingen zullen voordoen.

Met betrekking tot de registratie in het HKS-systeem, waarnaar door de leden van de VVD-fractie is gevraagd, kan ik het volgende opmerken.

Bij de selectie van gevallen van winkeldiefstal die voor afdoening met een door de politie aangeboden transactie in aanmerking komen, is in de desbetreffende experimenten rekening gehouden met eventuele recidive.

Het ligt in de bedoeling ter zake van deze feiten ook in de toekomst in verband met de mogelijkheid van transactie de voorwaarde te stellen, dat geen sprake is van recidive. Daartoe kan de registratie in het HKS-systeem worden benut. In dit systeem worden namelijk (ook) de processen-verbaal, opgemaakt in de zaken waarin een transactie wordt aangeboden, geregistreerd. De termijn gedurende welke een registratie blijft opgenomen, is niet gedifferentieerd afhankelijk van de concrete ernst van het feit; een proces-verbaal inzake diefstal blijft dus voor alle vormen van dat delict even lang geregistreerd. Uit het feit, dat ten aanzien van een persoon een geregistreerd feit voorkomt, blijkt dus niet direct wat de aard van het feit in concreto is; daarvoor is een nadere vraag naar de inhoud van het desbetreffende proces-verbaal nodig. Processen-verbaal inzake diefstal blijven gedurende 15 jaar geregistreerd, die betreffende rijden onder invloed 5 jaren. Deze termijnen impliceren vanzelfsprekend niet, dat de termijn waarbinnen met recidive rekening zal worden gehouden, dezelfde duur moet hebben. De recidive-termijn zal in de richtlijnen van het openbaar ministerie worden bepaald. In de experimenten is terzake van winkeldiefstal een termijn van twee jaren aangehouden.

De leden van de fractie van D66 vroegen of in de richtlijnen van het openbaar ministerie bijzondere aandacht zal worden besteed aan de gevallen waarin een transactie een minder passende sanctie zou zijn en waarin het aanbieden daarvan moet worden uitgesloten in verband met de jeugdige leeftijd van de verdachte.

Met de richtlijnen die het openbaar ministerie zal opstellen betreffende de uitvoering van de bevoegdheid tot het toepassen van politietransactie, wordt nader uitwerking gegeven aan de voorwaarden waaronder politietransactie in aanmerking komt. De strekking van de voorgestelde regeling is daarbij vanzelfsprekend het uitgangspunt, dat wil zeggen dat ook daaruit naar voren zal komen dat deze afdoeningsmogelijkheid in aanmerking komt in gevallen die veelvuldig voorkomen en «eenvoudig» zijn gelet op de geringe ernst, de vaststelbaarheid en de toe te passen sanctie. Met betrekking tot de aanbidding van transacties aan jeugdigen wijs ik erop, dat het voorstel de grens stelt op 18 jaren. Voor zover ten aanzien van de iets oudere jeugdigen de toepassing van het jeugdstrafrecht in aanmerking zou komen, doet zich een geval voor dat van bijzondere aard moet worden geacht. Een dergelijk geval leent zich niet voor en gestandaardiseerde afdoening.

In reactie op de desbetreffende opmerking van de leden van de D66-fractie, mag ik eraan herinneren, dat in de memorie van antwoord is toegezegd, dat de Kamer op de hoogte zal worden gesteld van eventuele voornemens ter zake van andere feiten te experimenteren met afdoening door middel van door de politie aangeboden transactie.

De leden van de fractie van D66 hebben nog gevraagd of de in de experimenten gehanteerde grenzen aan het transactiebedrag na aanvaarding van het wetsvoorstel zullen worden verhoogd tot het wettelijk maximum van f 500,-.

Op dit moment is de voorbereiding van de richtlijnen die door het openbaar ministerie zullen worden gesteld ter uitvoering van de regeling voor politietransactie ter zake van misdrijf, nog gaande. Het ligt in de verwachting, dat de daarin op te nemen transactiebedragen zullen aansluiten bij de bedragen, die in de experimenten zijn gehanteerd. Dat betekent, dat deze zullen liggen onder het in het wetsvoorstel opgenomen maximum.

Op het standpunt betrokken door de leden van de fractie van het GPV inzake de aanduiding in de wet van de misdrijven ter zake waarvan politietransactie zal zijn toegelaten, ben ik hierboven reeds ingegaan.

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