

Vergaderjaar 2005–2006

**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)**

**B Herdruk**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 oktober 2005

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **I Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hebben met enige twijfel van dit wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden begrijpen dat met invoering van het voorgestelde stelsel de doelmatigheid binnen de justitieketen kan worden vergroot, met name voor zover het betreft de afdoening van zogenaamde bulkzaken, waardoor de per definitie schaarse rechterlijke capaciteit meer aangewend zal kunnen worden voor behandeling van die (zwaardere) strafzaken waarbij dat noodzakelijk c.q. gewenst is. Daar tegenover staat echter dat met dit wetsvoorstel het principiële uitgangspunt wordt losgelaten dat alleen de strafrechter ten aanzien van strafbare feiten een straf mag opleggen. Het blijft voorts toch een voor kritische beoordeling vatbaar gegeven dat bij invoering van het voorgestelde stelsel de verschillende strafrechtelijke taken (leidinggeven aan het opsporingsonderzoek, de vervolging, de bestrafing en de executie) in één hand komen te liggen. Door de minister is in dit verband aangegeven dat de geschetste cumulatie van functies in andere rechtsgebieden dan het strafrecht heel gewoon is. Dat moge wellicht zo zijn, doch wordt daarmee niet miskend dat op goede gronden het terrein van het strafrecht altijd zijn eigen kenmerken heeft gehad en de hantering van bevoegdheden op dat terrein steeds met verhoogde waarborgen zijn omgeven? In dit verband hebben deze leden goede nota genomen van het feit dat het openbaar ministerie zelf vraagtekens plaatst bij het feit dat dit wetsvoorstel het openbaar ministerie een ingrijpende bevoegdheid geeft die ver uitstijgt boven wat in andere Europese landen gangbaar is. Deze leden vroegen zich af hoe het komt dat men kennelijk in het buitenland -wellicht met uitzondering van Duitsland (blz. 61 M.v.T.)- tot andere keuzen is gekomen, terwijl toch ook in die landen de wens zal bestaan op een doelmatige wijze te komen tot afhandeling van strafzaken, met name van de categorie bulkzaken.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA).  
Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66), Russell (CDA).

Volgens de leden van de **PvdA**-fractie betekent de Wet OM-afdoening een ingrijpende wijziging van het strafvorderlijke systeem. De leden van deze fractie constateerden dat het wetsvoorstel weliswaar terdege is voorbereid, maar dat het wetsvoorstel in het licht van de uitgebrachte adviezen en beschikbare commentaren toch nog niet rijp voor invoering lijkt te zijn.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met reserve kennis genomen van het wetsvoorstel. De reden voor die reserve is met name gelegen in de principiële kant van het wetsvoorstel. Die kant van het wetsvoorstel is naar de mening van de leden van **VVD**-fractie onderbelicht gebleven, terwijl het wetsvoorstel op zich in de details redelijk goed is uitgewerkt zoals ook blijkt uit de behandeling ervan in de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling, maar toch ook met de nodige aarzelingen kennis genomen van dit voorstel. Zij stellen vast dat de introductie van een buitengerechtelijke afdoening van strafzaken een wezenlijke verandering teweeg brengt in het vigerende strafprocesrechtelijke systeem. Met het klassieke uitgangspunt van een rechterlijk bestraffingsmonopolie wordt gebroken. Dat roept principiële vragen van constitutionnalité en rechtsstatelijkheid op, bijvoorbeeld over de effecten van deze nieuwe rechtsfiguur op de posities van de rechter, het openbaar ministerie en verdachten, alsmede op de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Ook rijzen er meer praktische vragen over de beweerde voordelen op het punt van de doelmatigheid in de rechtshandhaving. Om die reden hebben deze leden behoefte aan een nadere gedachtewisseling met de regering.

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **CU**-fractie, hebben met belangstelling doch tevens met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Hoewel deze leden de behoefte aan rechtshandhaving en het probleem van de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat onderkennen, hebben zij grote moeite met de wijze waarop wordt voorgesteld de bestaande vormen van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken te vervangen door de vorm van de strafbeschikking. Zij konden deze wijziging niet als een louter cosmetische operatie beschouwen en zien deze als een revolutie van vrij principiële aard, die in bepaalde opzichten (ook) positieve kanten heeft. Een hoofdbezwaar voor deze leden vormt de vervaging van de grenzen tussen het bestuurs- en het strafrecht en die tussen vervolging en bestraffing. Moeite hebben deze leden eveneens met de ruime omschrijving van delicten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd (overtredingen of misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf tot zes jaar is gesteld).

## **II Verhouding wetsvoorstel tot artikel 113, lid 1 grondwet**

De leden van de fracties van **CDA, VVD, D66, SGP** en **ChristenUnie** hebben enige vragen over de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot artikel 113, lid 1 van de grondwet.

De leden van de **CDA**-fractie hebben voorts kennis genomen van de wijze waarop door de minister is beargumenteerd dat in art. 113, lid 1 grondwet geen belemmering is gelegen voor invoering van het voorgestelde stelsel. Deze leden zien geen aanleiding te trachten over te gaan tot weerlegging van de argumenten die door de minister terzake zijn gebezigd op pag. 55 t/m 57 memorie van toelichting, doch hebben niettemin de indruk dat het voor een gewone burger in dit land nauwelijks is uit te leggen dat de in de grondwet neergelegde zinsnede: «*Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten*» er niet aan in de weg zou staan dat het openbaar ministerie, ressorterende onder de Minister zelf,

strafbare feiten kan afdoen met een strafbeschikking, die in vrijwel alle relevante opzichten vergelijkbaar is met een strafvonnis, zij het dat tegen een strafbeschikking een bijzonder rechtsmiddel openstaat in de vorm van verzet bij de strafrechter.

De kern van het onderscheid zou kennelijk gelegen zijn in het feit dat er bij strafbeschikkingen geen sprake is van een behandeling ter zitting, terwijl de officier van justitie voorts geen geschil tussen partijen beslist. Dat is toch vrijwel een vorm van sofisme indien men zich realiseert dat de officier vaak de verdachte – al dan niet vergezeld van een raadsman – zal horen en een strafbeschikking kan opleggen, ook in een situatie waarin hem bij die bespreking zou blijken dat de verdachte een geheel andere lezing heeft van de feiten dan zoals neergelegd in het proces-verbaal dat opsporingsambtenaren aan de desbetreffende officier hebben doen toekomen. Dit lijkt dan toch wel erg veel op een behandeling ter zitting en een beslechting van een geschil.

Door de minister is in de stukken uiteen gezet dat indien verzet wordt aangetekend tegen een strafbeschikking, vervolgens ter terechtzitting een zwaardere straf zal worden geëist terwijl de minister voorts van mening is dat indien op zo'n terechtzitting de verdachte verstek laat gaan, er alle aanleiding bestaat een nog zwaardere straf te eisen en op te leggen. Kan de minister uiteen zetten op welke gronden deze visie berust, rekening houdend met de kenmerken van het thans voorgestelde stelsel? Het is toch vreemd dat indien iemand er de voorkeur aan geeft dat zijn mogelijk strafbaar handelen beoordeeld wordt door de strafrechter, zijnde – zie art. 113 lid 1 Grondwet- de hoofdregel, zulks een afstraffing zou verdienen in de vorm van een geëiste hogere straf. De leden van de fractie van het **CDA** hadden de indruk dat in het bestaande transactiestelsel men zich nog de redelijkheid van bijvoorbeeld een lagere boete kon voorstellen, omdat immers bij acceptatie van dat transactievoorstel geen vervolging c.q. bestraffing in eigenlijke zin plaatsvond. Dit beeld wijzigt echter in het thans voorgestelde stelsel.

Ook de leden van de **VVD**-fractie constateren, evenals de Raad van State in zijn advisering – hetgeen ertoe heeft geleid dat de minister daaraan in de memorie van toelichting expliciet aandacht heeft besteed – enige spanning tussen het wetsvoorstel en art. 113 lid 1 grondwet. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie wordt deze spanning door de toelichting van de minister niet weggenomen. De minister verwijst in zijn reactie op de opmerkingen dienaangaande van de Raad van State dat de constitutionele vraag of de toetsing van bestuurlijke strafoplegging door de bestuursrechter met art. 113 grondwet verenigbaar is, bij de totstandkoming van de WAHV (Wet administratieve handhaving verkeersovertredingen, ofwel de wet Mulder) zowel door de Tweede Kamer als de Eerste Kamer als de Raad van State bevestigend is beantwoord. Maar valt die vergelijking wel te trekken, zo vragen deze leden?

In het bestuurs(straf)recht staat een besluit van een overheid centraal, in het strafrecht een strafbare gedraging van een burger. Onder de WAHV vallen feiten die objectief zijn vastgesteld door foto's of meetapparatuur. Bij de categorie misdrijven waarop een maximum van 6 jaar staat, spelen persoonsgebonden omstandigheden een belangrijke rol. Met de WAHV zijn voormalige strafbare feiten bestuursrechtelijke feiten geworden, waardoor de bestuursrechtelijke normering van toepassing is. De strafbeschikking is nadrukkelijk een strafrechtelijke bevoegdheid; de feiten waarover beschikt wordt, blijven strafbare feiten; strafrechtelijke normering en waarborgen zijn derhalve van toepassing.

Vreest de minister niet dat als gevolg van deze spanning tussen wetsvoorstel en art. 113 grondwet, waarin een evenwichtige bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd tussen wetgever, openbaar ministerie en

rechter, te zeer inbreuk wordt gemaakt op het machtsevenwicht tussen openbaar ministerie en rechter, met als gevolg mogelijk wantrouwen van de burger in de waarborgen die de grondwet biedt, met als gevolg daarvan weer een toegenomen wantrouwen in de rechtsstaat? Vreest de minister niet dat de te verwachten negatieve effecten daarvan de mogelijk positieve effecten van het wetsvoorstel met betrekking tot capaciteitswinst verre zullen overtreffen? En is dan niet het kind met het badwater weggegooid, namelijk is het resultaat dan niet juist een onstabiele samenleving als gevolg van het feit dat het vertrouwen in de grondwet, het vertrouwen in de rechtsstaat is aangetast?

De leden van de **D66**-fractie willen in de eerste plaats nader ingaan op de betekenis van artikel 113, lid 1 van de grondwet. Dit voorschrift draagt de berechting van strafbare feiten op aan de rechterlijke macht. Zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk zijn vraagtekens gezet bij het bij het uitgangspunt van de regering, dat het toekennen van de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking aan het openbaar ministerie niet kan worden vereenzelvigd met het uitvoeren van een rechterlijke taak. Er zou geen sprake zijn van berechting en derhalve evenmin van rechtspreken. Deze leden zijn door deze argumentatie niet overtuigd. De bevoegdheidsverdeling – en daarmee het machtsevenwicht – tussen openbaar ministerie en rechter, zoals onder meer tot uitdrukking gebracht in artikel 113, lid 1 grondwet, is wezenlijk voor ons strafvorderlijk stelsel. Dat indiceert allereerst een zodanige interpretatie van het begrip rechterlijke macht, dat de leden van het openbaar ministerie – weliswaar rechterlijke ambtenaren – daar in het kader van deze constitutionele bepaling niet onder vallen. Voorts lijkt de interpretatie van het begrip «berechting» in termen van «afdoening» of «beslissing» een zelfstandige sanctiebevoegdheid van het openbaar ministerie niet direct mogelijk te maken. Naar zijn aard kan het uitvaardigen van een strafbeschikking immers moeilijk als een niet onder berechting te vatten bevoegdheid worden gezien. Deze leden vragen de regering nog eens te beargmenteren waarom met wetsvoorstel geen grondwettelijke grenzen worden overschreden.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** stellen de vraag of het openbaar ministerie in het wetsvoorstel niet een volkomen nieuwe rol in de strafrechtspleging krijgt toebedeeld. Het openbaar ministerie kan toch niet op één lijn worden gesteld met een willekeurig bestuursorgaan en evenmin met de rechter. Zij vroegen of de bevoegdheid van het openbaar ministerie om strafbeschikkingen uit te vaardigen het begrip «berechting» in artikel 113 lid 1 Grondwet geen geweld aandoet nu de officier van justitie wordt belast met de vaststelling van de schuld van een verdachte aan een strafbaar feit en van een passende straf, beide in de meeste gevallen buiten de verdachte om. Acht de regering de wetgever geheel vrij in het bepalen van welke strafbare feiten zij de berechting voorbehouden acht aan de strafrechter?

### **III Machtenscheiding – rol openbaar ministerie**

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de officier van justitie zich zal gedragen als een verstandige en evenwichtige magistraat. De officier moet de rol van aanklager en rechter als het ware in zich verenigen, ongehinderd door het tegenspel van een advocaat die op de belangen van de verdachte let. De regering vindt dat geen probleem omdat de officier hier als een bestuurder optreedt. Maar past in de bedrijfscultuur van het openbaar ministerie ook inderdaad een dergelijke magistratelijke opstelling, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie? In de grote strafzaken waarbij het de afgelopen jaren mis is gegaan, de Schiedamse parkmoord is maar de laatste in een lange reeks, komt telkens duidelijk naar voren dat

het openbaar ministerie helemaal niet meer in staat is magistratelijk te opereren. De officier stelt zich steeds meer op als tegenstander van de advocaat (en de verdachte); het procesmodel evolueert in Amerikaanse richting. Hoe moeten officieren die de ene dag in een wat grotere zaak als crimefighter opereren de volgende dag in een wat kleinere zaak (maar zes jaar cel is geen kleinigheid) als magistraat opereren? De leden van deze fractie herinnerden er voorts aan dat van vele kanten de afgelopen tijd is gesteld dat binnen het openbaar ministerie niet alleen de bedrijfscultuur verkeerd is, maar ook de werkdruk te hoog en de mogelijkheid voor reflectie te gering, terwijl er te weinig checks en balances in de werkwijze zijn overgebleven. Kan de minister duidelijk maken hoe voorkomen kan worden dat ook bij minder ernstige criminaliteit die onder de Wet OM-afdoening gaat vallen, voorkomen kan worden dat er ernstige fouten worden gemaakt?

Zien de leden van de **VVD**-fractie het goed dan krijgt het openbaar ministerie met het wetsvoorstel OM-afdoening tot taak niet alleen opsporing en vervolging van een strafbaar feit, maar tevens de berechting van het strafbare feit. Die berechting heeft weliswaar de naam «strafbeschikking», maar houdt wel degelijk in dat de officier van justitie bevoegd is tot het vaststellen van schuld. De officier van justitie wordt daarbij niet gecontroleerd door middel van een openbaar proces, hij hoeft daarbij niet expliciet gebruik te maken van wettige bewijsmiddelen en in veel gevallen hoeft hij niet het beginsel van hoor en wederhoor in acht te nemen. De officier van justitie heeft bovendien geen motiveringsplicht voor de strafbeschikking, in tegenstelling tot de rechter in zijn vonnis. Kortom, de officier van justitie kan overgaan tot schuldvaststelling zonder daarbij gebonden te zijn aan diverse elementaire rechtswaarborgen. Zie hierover onder meer het artikel van mr. J.H. Crijns in Sancties, afl. 4, 2004.

De leden van de **D66**-fractie hebben voorts moeite met de vaststelling dat met deze nieuwe figuur van buitengerechtelijke afdoening slechts een gradueel verschil ontstaat met de reguliere rechterlijke afdoening. Onze rechtsstaat kent een systeem van machtenscheiding, waarvan de verhouding tussen de onafhankelijke rechter en het openbaar ministerie als – zij het eigenstandig – bestuursorgaan een essentieel onderdeel uitmaakt. Nu opsporing, vervolging en berechting met dit voorstel deels in één hand komen, kan naar het oordeel van deze leden toch moeilijk worden volgehouden dat nog van een met de gedachte van de rechtsstaat overeenstemmende bevoegdheidsverdeling tussen rechtsprekende en uitvoerende macht gesproken kan worden. Deze leden vragen de regering aan te geven welke visie zij op rechtsstaat en machtenscheiding heeft, hoe deze zich verhoudt tot dit wetsvoorstel en in hoeverre een en ander overeenkomt dan wel afwijkt van de in het vorenstaande gemaakte opmerkingen.

#### **IV Verwevenheid strafrecht en bestuursrecht**

De leden van de **CDA**-fractie vroegen zich voorts af op welke wijze het wetsvoorstel OM-afdoening zich verhoudt tot enerzijds de Wet administratieve handhaving verkeersovertredingen en anderzijds de wetsvoorstellen Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30 098) en Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (30 101). Deze leden hadden de indruk dat mede als gevolg van het aannemen van het amendement 21 er thans bij bestrijding van bepaalde verkeersovertredingen, gekozen zou kunnen worden voor een OM-afdoening naast de mogelijkheden tot afdoening via de WAHV, terwijl als gevolg van het aannemen van amendement nr. 18 thans de mogelijkheid is gecreëerd van een strafrechtelijke handhaving door een gemeente op het gebied van de kleine ergernissen, naast de mogelijkheid van een

bestuurlijke boete die voornoemde wetsvoorstellen beogen te gaan bieden. Deze leden hadden de indruk dat aldus een tamelijk rommelig geheel dreigt te ontstaan. Deze leden plaatsten een vraagteken bij de impliciete stellingname dat voor de afdoening van bepaalde te bestrijden feitelijke gedragingen er afhankelijk van de toevallige voorkeur van enig gemeentebestuur de keuze zou moeten bestaan tussen ofwel een strafrechtelijke afdoening dan wel het opleggen van een bestuurlijke boete, een en ander met daarop aansluitend onderscheiden procedures voor het opleggen van de desbetreffende sanctie, het beroep ertegen, de executie van de sanctie, de aan toepassing van het gekozen systeem verbonden kosten en het al dan niet (mogen) behouden van aldus gegenereerde inkomsten. Deze leden hadden overigens recentelijk nog kennis genomen van een artikel van de heer A.R. Hartmann, verschenen in het nummer «Het straffende bestuur», Justitiële Verkenningen 6/05. Deze bespreekt eveneens de hiervoor kort aangeduide problematiek en concludeert dan dat *«dit alles betekent dat bij inwerkingtreding van de huidige voorstellen, zes regelingen naast en door elkaar zullen (moeten) functioneren»*. Uit de schriftelijke stukken begrepen deze leden dat het in het voornemen ligt de procedure van de WAHV op termijn te integreren in het stramien van dit wetsvoorstel, terwijl kennelijk het systeem van een op te leggen bestuurlijke boete terzake van kleine ergernissen een blijvende plaats zou moeten krijgen naast de strafrechtelijke handhaving in de vorm van een OM-afdoening. Hoe dit alles zich verhoudt tot het adagium «eenvoud is het kenmerk van het ware» is deze leden onduidelijk. Licht het in de bedoeling dat de door de Minister uit te brengen notitie over de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving daarover duidelijkheid verschaft, zowel waar het betreft de in dit verband relevante aspecten van praktische als principiële aard.

Met de Raad van State is de **PvdA**-fractie van mening dat het bij de nieuw in te voeren rechtsfiguur van de strafbeschikking om een hybride vorm van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke elementen gaat, waarbij traditioneel als strafrechtelijke sancties beschouwde modaliteiten als hechtenis, taakstraf, boete, ontneming rijbewijs, onttrekking aan het verkeer e.d. opeens tot bestuursrechtelijke maatregelen worden geconceptualiseerd. Het gevolg daarvan is een drastische reductie van de mogelijkheid voor de verdachte om zich door een raadsman te laten bijstaan tijdens het deel van de procedure dat nu als bestuursrechtelijk wordt aangemerkt.

Kan de minister een nadere reactie geven op de overwegingen van de Raad van State terzake en op het negatieve advies van de Nederlandse orde van Advocaten dat een afbraak vreest van de rechtsbescherming en een aantasting van het machtsevenwicht in het strafproces?

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af of het nu wel geheel juist is de voorgestelde vorm van buitengerechtelijke afdoening als een inhoudelijk niet-rechterlijke taak, zelfs niet quasi-rechterlijke taak te definiëren. Door het voorgestelde model zo nadrukkelijk te koppelen aan in het bestuursrecht gebruikelijke constructies lijkt het in beginsel scherpe onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht te vervagen. Is hier nu sprake van een omzetting van een strafrechterlijk instrument naar een bestuursrechtelijk instrument, of van een modificatie binnen de strafprocesrechtelijke figuur van de rechterlijke veroordeling? Het onderscheid tussen bestuursrecht en strafrecht is van belang omdat bestuurlijke handhaving door middel van een administratieve boete toch nog wel iets anders is dan het opleggen van een strafsancie. Om met P.A.M. Mevis (*Delict en Delinquent 2004*, afl. 4/24, p. 355) te spreken: zijn de rechtstheoretische en rechtssystematische consequenties van de in gang gezette verweving van strafrecht en bestuursrecht wel goed doordacht? Gaarne ontvangen deze leden met andere woorden een nadere uiteenzetting over het exacte rechtskarakter

van de strafbeschikking. Een hiermee verband houdende vraag is ook of er geen misverstanden kunnen ontstaan over de precieze staatsrechtelijke positie van het openbaar ministerie als bestuursorgaan en over de mede daardoor te bepalen reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Wil de regering nader ingaan op het onderscheid tussen bestuursrechtelijke en «bestuursstrafrechtelijke» feiten? Neemt de regering, met de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie**, de tendens naar voortschrijdende verweving van bestuursrecht en strafrecht waar en, zo ja, hoe ziet zij de verdere ontwikkeling? Acht de regering het in de lijn van de rechtsontwikkeling gelegen dat een verdere «verbestuursrechtelijking» van de OM-afdoening ertoe kan leiden dat de thans voorgestelde integrale toetsing van de aan de opgelegde strafbeschikking ten grondslag liggende gedraging door middel van het beslissingsmodel van de artikelen 348/350 SV (na gedaan verzet) op den duur vervangen zal worden door een toetsing van de strafbeschikking zélf?

#### **V Transactiebevoegdheid**

De leden van de **CDA**-fractie willen vervolgens nog stilstaan bij enkele vragen die ook reeds in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest. Allereerst de vraag of bij invoering van het voorgestelde stelsel de bestaande transactiebevoegdheid gaat verdwijnen. Door de minister is op bedoelde vraag enigszins ontwijkend geantwoord, stellende dat het voorgestelde stelsel gefaseerd wordt ingevoerd, weshalve de transactie voorlopig nog wel blijft bestaan. Wezenlijk is echter dat de bestaande transactiebevoegdheid ook in de toekomst een nuttige rol zou kunnen spelen, met name in strafzaken waarbij een ingewikkelde bewijsproblematiek aan de orde is weshalve de vaststelling van een schuld een groot probleem is, terwijl het toch wenselijk en mogelijk is de desbetreffende in beginsel strafbare handelingen af te doen met betaling van een forse boete. Zou het derhalve niet de voorkeur verdienen dat de transactiemogelijkheid definitief behouden blijft, naast de thans voorgestelde mogelijkheid een strafbeschikking op te leggen?

#### **VI Doelmatigheidswinst?**

In de memorie van toelichting is op pag. 62 e.v. uiteen gezet dat als gevolg van de invoering van het voorgestelde stelsel er sprake is van een te verwachten besparing in aantallen zaken van 21 000 rechtbankzaken en 44 000 kantonzaken. Dit lijken nogal indrukwekkende aantallen, doch terecht wordt door de Minister toegevoegd dat het daarbij in overwegende mate gaat om verstekzaken. Het was de leden van de **CDA**-fractie deels uit eigen ervaring bekend dat met de afdoening van verstekzaken slechts zeer weinig tijd gemoeid is. 100 verstekzaken bij het kantongerecht kunnen bijvoorbeeld in een zitting van een uur worden afgedaan. Op basis van deze feitelijke constatering vroegen deze leden zich af welke door de Minister in het vooruitzicht gestelde besparing terzake van anders aan te wenden rechterlijke capaciteit nu in de praktijk precies aan de orde zal zijn. Deze leden verzochten de Minister om de doelmatigheidswinst die de Minister bij invoering van het voorgestelde stelsel verwacht, uit te drukken in bespaarde uren aan zittingen alsmede in terzake relevante geldbedragen.

De aan het woord zijnde leden van de **PvdA**-fractie hadden grote waardering voor het streven van de regering om de capaciteit van de justitieketen te verruimen door minder zaken voor de rechter te hoeven brengen. Maar hoe reëel zijn de verwachtingen over capaciteitswinst eigenlijk? Het negatieve advies van het OM – dat er op neer komt dat men

vreest dat de toename van werk voor het OM de capaciteitswinst klein zal doen uitvallen en dat bovendien onvoldoende middelen beschikbaar zijn gesteld om de nieuwe taken ter hand te nemen – versterkten deze twijfel nog. De leden van de **PvdA**-fractie vermochten niet in te zien waarom er bij het wetsvoorstel geen duidelijke berekening van te verwachten baten en daartegenover staande kosten is gevoegd. Het gaat om een kostenbesparende maatregel en bij alle departementen is het dan gebruikelijk en haalbaar om daarover van te voren schattingen te maken. Het is vreemd dat dit in justitieland kennelijk niet de gewoonte is. Het argument dat het onmogelijk is tot adequate inschattingen te komen achtten de aan het woord zijnde leden weinig overtuigend. Is de minister bereid een deskundig en onafhankelijk bureau van buiten de justitiesector zelf berekeningen te laten maken over kosten en baten?

Hoe reageert hij op de constatering van de voorzitter van de NVvR dat de rechterlijke macht en het openbaar ministerie al lang bezig zijn met het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak, maar de minister van Justitie alleen die voorstellen heeft overgenomen die leiden tot meer efficiency en niet de voorstellen over het uitvoerig motiveren van de vonnissen door de rechter, of meer rechten voor de verdediging rond het gebruik van deskundigen in een rechtszaak? (Volkskrant van 24 september 2005).

De vragen over de financiële en bedrijfsmatige kanten van de invoering van de OM-afdoening leiden de **PvdA**-fractie tot de overweging dat het misschien beter zou zijn eerst een nader onderzoek naar beide kwesties in te stellen alvorens de OM-afdoening te introduceren in een organisatie die evident onder zware druk staat en aan interne reflectie toe is. Hoe denkt de minister over deze wenselijkheid?

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af hoe reëel de te verwachten capaciteitswinst is. Zal de capaciteitswinst mogelijk teniet worden gedaan doordat in veel meer gevallen dan voorzien verzet tegen de strafbeschikking wordt aangetekend? Of verwacht de minister dat het aantekenen van verzet beperkt in omvang zal blijven als gevolg van de omstandigheid dat wanneer de zaak voor de rechter komt in principe een zwaardere straf zal worden toegekend (zie onder meer de reactie van de minister op het advies van de Raad van State, p.9) en dit gegeven burgers zal weerhouden van het aantekenen van verzet?

De NVvR stipt in haar advies aan dat de eis ter terechtzitting volgens de richtlijnen van het OM thans hoger is dan het in de transactie opgenomen bedrag. Op pagina 63 van de Memorie van Toelichting stelt de minister dat deze lijn na de omvorming van de transactie tot strafbeschikking onverkort kan worden gecontinueerd. Is dat zo? Verdient de strafbeschikking in dit geval niet een andere benadering dan de transactie, nu deze laatste gebaseerd is op consensualiteit in tegenstelling tot de strafbeschikking? De leden van de **VVD**-fractie zouden graag vernemen welke rechtsgrond hieraan ten grondslag ligt.

Ook met het openbaar ministerie worden prestatiecontracten gesloten en wel met betrekking tot de transacties. Niet uit sluiten valt dat dergelijke contracten eveneens gesloten zullen worden wanneer het openbaar ministerie strafbeschikkingen zal kunnen opleggen. Zijn dergelijke contracten wel verenigbaar met de aard van de strafbeschikking, nu de strafbeschikking een eenzijdige rechtshandeling is, waarbij de schuld van de verdachte wordt vastgesteld en er sprake is van berechting, dit in tegenstelling tot – wederom – de transactie waarbij sprake is van consensualiteit?

Ook de leden van de **D66**-fractie valt het op dat nog steeds twijfel bestaat over de te verwachten capaciteitsverruiming binnen de justitieketen. Deze leden hebben niet zozeer de behoefte om de gehanteerde cijfermatige



prognoses nog eens door te exerceren. Zij gaan er van uit dat de gehanteerde percentages niet anders dan indicatief kunnen worden gehanteerd. Dat neemt niet weg dat het denkbaar is dat er meer verzetszaken aanhangig gemaakt zullen worden dan de regering aanneemt. De wijze waarop de strafbeschikkingsprocedure is ingericht zou wel eens tot een hoger percentage verzetszaken kunnen leiden dan de tot dusver aangenomen maximale 25%. Een vraagpunt is ook in hoeverre door een vergroting van de werklust bij het openbaar ministerie niet sprake zal zijn van een verschuiving van kosten. Vervolgens rijst dan weer de vraag of er – gelet op de hierboven aangestipte principiële kwesties – wel van een aantrekkelijke ontwikkeling kan worden gesproken als, ter bestrijding van die werklust, binnen het OM in vergaande mate met mandateringen richting parketmedewerkers gewerkt gaat worden. Ook op dit punt zien deze leden gaarne een nadere reactie van de regering tegemoet.

Gelet op de reactie terzake van het openbaar ministerie op het concept wetsvoorstel geven de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** blijk van ernstige twijfel of het wetsvoorstel wel zal leiden tot het beoogde resultaat, te weten een aanzienlijke reductie van het aantal zaken dat aan de rechter zal (moeten) worden voorgelegd. In dit verband stelden deze leden nog de vraag of de opzet van het wetsvoorstel (het voorwaardelijk sepot en de transactie in één regeling) impliceert dat er geen ruimte meer zal zijn om voorwaardelijk af te zien van vervolging. Zal, wanneer – zoals nu wordt voorgesteld – de transactie (voor de betreffende feiten) geheel en al verdwijnt, niet een relatief groot extra beslag gelegd gaan worden op de zittingscapaciteit, ervan uitgaande dat een strafbeschikking vanwege de schuldvaststelling eerder zal worden aangevochten dan een transactie, die verschillende leringen openhoudt?

#### **VII Terughoudendheid bij attributie bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen**

Volgens art. 257b Sv. van het wetsvoorstel kunnen strafbeschikkingen waarin een geldboete wordt opgelegd ook worden uitgevaardigd door opsporingsambtenaren. Strafbeschikkingen kunnen ook worden uitgevaardigd door aangewezen ambtenaren van de belastingdienst en waterschappen (art IV en art. VI van het wetsvoorstel). In reactie op het advies van de Raad van State merkt de minister op (p. 13) «Ook met het oog op de langere termijn komt het niet wenselijk voor elke mogelijkheid uit te sluiten om bestuursorganen in gevallen waarin dat met het oog op de punitieve rechtshandhaving verantwoord is, binnen het strafrecht betrekkelijk zelfstandige strafbevoegdheden te geven.» De leden van de **VVD**-fractie lezen dit aldus dat in de toekomst ook aan anderen dan ambtenaren van de belastingdienst en waterschappen de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen geattribueerd kan worden. Tevens sluiten de leden van de **VVD**-fractie niet uit dat in de toekomst opsporingsambtenaren en andere daartoe aangewezen ambtenaren een breder scala aan mogelijkheden voor de strafbeschikking beschikbaar krijgen dan slechts de geldboete. De leden van de **VVD**-fractie sluiten ook niet uit dat bij wet de bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking uit te vaardigen in de toekomst wellicht uitgebreid wordt tot een misdrijf waarop meer dan maximaal 6 jaar gevangenisstraf is gesteld en/of dat bij de strafbeschikking zwaardere c.q. andere straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd. Kortom, deze leden vrezen dat de terughoudendheid waarmee thans de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden benaderd worden, zal worden los gelaten. Welke garanties kan de minister bieden dat het hierboven geschetste scenario zich niet zal voordoen wanneer eenmaal de Rubicon van art. 113 grondwet is overgestoken?

De leden van de **CDA**-fractie wilden voorts stilstaan bij het feit dat in de memorie van toelichting de strafbeschikking met name is omschreven als een rechtsvorm waarin het openbaar ministerie een zaak kan vervolgen en bestraffen. In een zodanige presentatie wordt het beeld opgeroepen van een zorgvuldig afwegende officier van justitie die tenslotte zijn beslissing neerlegt in een strafbeschikking die aan de desbetreffende verdachte wordt uitgereikt. Zal echter de werkelijkheid niet zijn dat het hierbij met name gaat om strafbeschikkingen die min of meer routinematig uitgevaardigd zullen worden door opsporingsambtenaren en lagere ambtenaren die voor hun gemeente werkzaam zijn in de openbare ruimte. Kan de minister bij benadering aangeven het percentuele aandeel van strafbeschikkingen dat uitgevaardigd zal worden door zodanige opsporingsambtenaren en ambtenaren in dienst van lagere overheden? Indien het daarbij zou gaan om een zeer hoog percentage, hoe beoordeelt de minister dat dan?

### **VIII Rechtsontwikkeling**

Hierop voortbordurend vragen de leden van de **D66**-fractie zich in de vierde plaats af in hoe de ook met dit voorstel verder ingezette rechtsontwikkeling moet worden beoordeeld. Onder meer vanuit de Raad van State en de wetenschap (A.R. Hartmann, Justitiële Verkenningen, jrg. 31, nr. 6, p. 92 e.v.) wordt gewaarschuwd voor een dreigende wildgroei aan regelgeving inzake «bestuurlijke» bestraffing. Zowel voor de uitvoerende instanties als de burger is de kans op onoverzichtelijke, en daarmee moeilijk toepasbare wetgeving niet denkbeeldig. Mogelijke gevolgen daarvan kunnen zijn het door burgers niet meer effectueren van hun recht bij de onafhankelijke rechter en uiteenlopende handhavingspraktijken. Dit zou ten koste kunnen gaan van de acceptatie en naleving van wetgeving en daarmee van de legitimiteit daarvan. Deze leden vragen de regering of zij deze bezorgdheid deelt; zo neen, waarom niet en zo ja, wat valt daaraan te doen?

### **IX Positie verdachten**

Op pagina 9 van de nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer wordt gesteld dat, indien het door het doen van verzet tot een strafzitting zou komen, een eerdere strafbeschikking standaard deel zal uitmaken van het procesdossier en dat zulks ook geldt voor de stukken waarop de strafbeschikking is gebaseerd. Behoort tot die stukken ook het verslag van de bespreking die de officier van justitie met de desbetreffende verdachte heeft gehad, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? Heeft het verslag van zo'n bespreking de bewijskracht van een proces-verbaal? Dient bij zo'n bespreking door de officier van justitie aan de verdachte geen cautie te worden gegeven dat hij niet tot spreken verplicht is (en dat al hetgeen hij stelt tegen hem gebruikt kan worden)? Is het denkbaar dat een officier van justitie en een verdachte, alvorens zo'n gesprek aanvangt, met elkander afspraken maken over hetgeen van de opmerkingen van de verdachte in het verslag wordt neergelegd, met het inherente risico dat het in een latere verzetprocedure als bewijsmiddel wordt overgelegd?

De leden van de **D66**-fractie willen aandacht vragen voor de positie van de verdachte, zulks met name in het licht van artikel 6 EVRM. De bevoegdheid tot zelfstandige strafoplegging door het openbaar ministerie impliceert de bevoegdheid tot het vaststellen van de schuld. De context waarin deze traditionele rechterlijke taak wordt uitgeoefend is evenwel een andere dan de tot dusver gebruikelijke. Niet langer is op dit punt sprake van een procesgang in het kader een openbare, en daarmee transparante en controleerbare terechtzitting. De in dat verband gebruikelijke regels en waarborgen omtrent bewijsvoering en dergelijke gelden

met andere woorden niet in de procedure die leidt tot een strafbeschikking. De vraag kan gesteld worden in hoeverre hiermee, ondanks de – overigens geclausuleerde – hoorplicht en de mogelijkheid van verzet, toch niet twee typen «berechting» worden geïntroduceerd. De categorie delicten waarvoor het voorgestelde regime zou gaan gelden wordt weliswaar als minder zwaar aangemerkt, maar de daarmee gemoeide straffen zijn niettemin wel degelijk punitief. Een punt is verder dat het doen van afstand van het recht op vrije toegang tot de rechter in de regel uitdrukkelijk moet plaatsvinden. Mede nu de strafbeschikking het recht op vrije toegang tot de rechter lijkt te beperken en het in dat licht onduidelijk is of een buitenrechterlijke oplegging van een strafrechtelijke sanctie op één lijn kan worden gesteld met de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geaccepteerde bestuurlijke boete, blijft het de vraag of de voorgestelde regeling zich in voldoende mate binnen de grenzen van het EVRM beweegt. Ook op deze opmerkingen vragen de aan het woord zijnde leden gaarne een reactie.

### **X Vergelijking met «plea bargaining»**

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen voorts gaarne enig commentaar van de minister op het artikel «Plea bargain en OM-afdoening als functionele equivalenten» van mr J.F. Nijboer, verschenen in «Het straffende bestuur», Justitiële Verkenningen 6/05. De heer Nijboer rondt zijn artikel af met de navolgende conclusie:

*«De – kennelijk bij de minister van Justitie postgevatte – gedachte dat de O.M.-afdoening iets geheel anders is dan plea bargaining is echter misleidend: veeleer gaat het rechtsvergelijkend bezien om functionele equivalenten. Onder functionele equivalenten worden in de rechtsvergelijking verstaan: rechtsfiguren, rechtsregels en instituties die binnen een rechtssysteem een functie hebben die verregaand lijkt op zulke figuren, regels of instituties in een ander systeem, ook al lijkt het naar de gebruikte vakmatige bewoordingen vaak om iets heel anders te gaan.»*

Als laatste kwestie vragen leden van de **D66**-fractie de regering te willen reageren op de opmerkingen van J.F. Nijboer (Justitiële Verkenningen, jrg. 31, nr. 6, p. 133 e.v.) inzake bestaande en te verwachten (neven)effecten van de OM-afdoening. Het openbaar ministerie zou de neiging kunnen gaan vertonen met een zo gering mogelijke inzet van middelen een maximaal resultaat te willen halen. Dat zou kunnen leiden tot gestandaardiseerde afdoeningen, het verkrijgen van zoveel mogelijk medewerking van verdachten die belang zouden hebben met een low profile-afdoening en een grotere kans op «*negotiations in the shadow of the law*». Dit alles zou ten koste gaan van de waarheidsvinding en de openbaarheid. Deze vragen klemmen naar de mening van deze leden te meer in het licht van de gebeurtenissen rondom de Schiedamse Parkmoord. Ook een te grote gerichtheid op een efficiënte (in de zin van snel en met minimale kosten) afdoening van strafzaken kan verstorend werken op de waarheidsvinding. De procedure tot vaststelling van een strafbeschikking moet, gelet op de teruggedrongen rol van de rechter, ook in de praktijk aansluiten bij het punitieve en schuldvaststellende karakter daarvan. Deze leden vragen zich in dit verband af hoe op dit punt de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie moet worden gezien.

#### *Fiscale delicten*

De leden van de **CDA**-fractie hadden tenslotte met belangstelling kennis genomen van het nog niet gepubliceerde artikel «De Strafbeschikking: een nieuwe afdoeningsmogelijkheid voor fiscale delicten» van mr drs R. Steenman, advocaat te Amsterdam. Naar aanleiding van dit artikel hadden deze leden nog enige vragen die van doen hebben met de

betekenis van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel voor de afdoening van fiscale delicten.

Het voorgestelde art. 67 Awr bepaalt onder meer dat zolang de officier van justitie niet bij de zaak betrokken is, het bestuur van 's Rijksbelastingen «bij uitsluiting» bevoegd is om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Is de officier van justitie echter wel bevoegd een zodanige strafbeschikking uit te vaardigen zodra hij bevoegd is geworden in een fiscale strafzaak (bijv. door toezending van de proces-verbalen) en zo ja, is het bestuur van 's Rijksbelastingen in die situatie dan niet meer bevoegd?

Moet de officier van justitie bijvoorbeeld bij het vaststellen van de sancties het tweede lid van het nieuwe art. 76 Awr naleven en gelden bij de executie van door hem uitgevaardigde strafbeschikkingen dezelfde regels als bij door het bestuur van 's Rijksbelastingen uitgevaardigde strafbeschikkingen?

Uit het achtste lid van het voorgestelde art. 257 e Sv vloeit voort dat een officier van justitie bevoegd is om, nadat verzet is gedaan tegen een strafbeschikking, deze definitief in te trekken of te wijzigen. Een zodanige bepaling ontbreekt voor zover het betreft een door het bestuur van 's Rijksbelastingen eerder uitgevaardigde strafbeschikking. Betekent zulks dat de intrekking of wijziging van zo'n eerdere strafbeschikking overgelaten moet worden aan de officier van justitie die bevoegd wordt na het instellen van het verzet? Is het mogelijk dat de officier van justitie een strafbeschikking intrekt en de zaak vervolgens op basis van het derde lid van art. 80 Awr weer ter afdoening teruggeeft aan de Belastingdienst, zodat deze een nieuwe strafbeschikking kan uitvaardigen?

In bepaalde gevallen is voorgeschreven dat voordat een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, de betrokkene wordt gehoord. Blijkens het gestelde op pag. 34 memorie van toelichting mag de belastingdienst van horen afzien, indien het openbaar ministerie de verdachte al heeft gehoord op grond van art. 80 derde lid Awr. Het is deze leden niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Art. 80 derde lid Awr houdt geen bepaling in omtrent horen, doch slechts dat het openbaar ministerie een fiscale strafzaak ter afdoening kan teruggeven aan de belastingdienst. De bevoegdheid om van horen af te zien, is in geen enkele bepaling opgenomen. Is het overigens niet enigszins vreemd dat een andere overheidsdienst dan de dienst die een strafbeschikking wil uitvaardigen, in dit geval de betrokkene zou kunnen horen?

Deze leden wezen er voorts op dat invordering van fiscale strafbeschikkingen op bepaalde onderdelen op voor de betrokkene ongunstigere wijze verloopt dan de executie van gewone strafbeschikkingen. Zo zal iemand die weigert een in een fiscale strafbeschikking vastgestelde boete te betalen, hoewel hij over voldoende middelen beschikt, kunnen worden gegijzeld voor de duur van maximaal één jaar. Verder kan bij fiscale strafbeschikkingen uitgevaardigd tegen rechtspersonen ook de (laatste) bestuurder(s) en vereffenaar(s) van die rechtspersonen worden gegijzeld, mits het aan hen te wijten is dat de in een onherroepelijke strafbeschikking vastgestelde boete niet wordt voldaan. Een ander verschil is dat indien een boete, vastgesteld in een fiscale strafbeschikking niet terstond wordt betaald, invorderingsrente verschuldigd zal zijn op grond van art. 30 Invorderingswet 1990. Bestaat er een rechtvaardiging voor bedoelde verschillen?

Op basis van het voorgestelde art. 257, lid g Sv. zal als hoofdregel gelden dat verzet de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking schorst. Ook bij fiscale strafbeschikkingen zal verzet moeten worden gedaan bij het Parket. Op welke wijze is verzekerd dat een Ontvanger tijdig van dat verzet op de hoogte raakt?

Is het de bedoeling dat de nieuwe verstrekkingregeling in art. 76 Awr derogeert aan de algemene geheimhoudingsregeling van art. 67 Awr? Derogeert voorts de voorgestelde regeling van het eerste lid van art. 259 g Sv aan de automatische openbaarmaking aan art. 67 Awr?

In het nieuwe vijfde lid van art. 67 Awr wordt in feite de mogelijkheid van beroep bij de officier van justitie in het leven geroepen in het geval dat het bestuur van 's Rijksbelastingen weigert om het verzoek van iemand op verstrekking van een strafbeschikking volledig te honoreren. Dit leidt ertoe dat de officier van justitie daardoor een zodanige beslissing van de belastingdienst kan overrulen. Hoe verhoudt zich dit tot het door de minister ingenomen uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking een zelfstandige bevoegdheid wordt van de belastingdienst en niet geschiedt onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie? Voorziet het in dit wetsvoorstel neergelegde stelsel erin dat ook de strafrechtelijke beklagprocedure van art. 12 Sv. van toepassing zal zijn bij fiscale strafbeschikkingen nu dat ook het geval is bij gewone strafbeschikkingen en voor fiscale strafbeschikkingen geen uitzondering is opgenomen? In dit verband wezen deze leden erop dat het wellicht lastig zal zijn om in een fiscale strafzaak als belanghebbende aangemerkt te worden, doch volstrekt uitgesloten lijkt dat niet. Zo zouden bijvoorbeeld personen die het slachtoffer zijn geworden van een fiscaal malverserende derde en voor diens onbetaald gebleven belastingschulden aansprakelijk worden gesteld onder omstandigheden als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

#### *Tenslotte*

De leden van de vaste commissie voor justitie nemen zich voor, in het licht van met name de vragen van de CDA-fractie over de relatie van het onderhavige wetsvoorstel tot de bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30 098) en Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (30 101), de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op te schorten tot ook deze beide wetsvoorstellen in de Eerste Kamer aanhangig zijn. De commissie geeft de minister in overweging, nu daarmee enige tijd gemoeid kan zijn, deze tijd te benutten voor het laten uitvoeren van een gedegen, onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid van de beoogde OM-afdoening.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De wnd. griffier van de commissie,  
Van Dooren