

Aan de Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

10 juni 2003
wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening OM
Dorien Kersten/Werner Stemker-Koster
9835/9706
UIT 2062/ONTW DK
5199458/02/6

Geachte heer Donner,

Bij brief van 8 januari 2003 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) te adviseren inzake een tweetal conceptwetsvoorstellen, die betrekking hebben op de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door of namens het openbaar ministerie. De conceptwetsvoorstellen zijn door de Raad voorgelegd aan een door hem ingestelde werkgroep. Vervolgens zijn de bevindingen van de werkgroep voorgelegd aan (het DB van) de presidentenvergadering.

Het advies van de Raad treft u hieronder, helaas met enige vertraging, aan.

Algemene beschouwingen

Inleiding

De twee conceptwetsvoorstellen, de wijziging van het Wetboek van Strafrecht tot uitbreiding van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten resp. het wetsvoorstel OM-afdoening, zijn verschillend van aard.

Het eerste voorstel behelst een verruiming van de reeds bestaande transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie waarbij een verdachte, als hij dat wil, strafvervolgning kan voorkomen door zich te conformeren aan de transactievoorwaarden van het Openbaar Ministerie. Met dit voorstel wordt het bereik van de transactie vergroot. De werkgroep juicht dit toe en is van mening dat bij dit wetsvoorstel verder geen principiële punten aan de orde zijn.

Het tweede voorstel, dat beoogt de transactie te vervangen door een strafbeschikking, kent het Openbaar Ministerie alsmede enkele bestuursorganen de bevoegdheid toe om voor onder meer commune delicten straffen en maatregelen op te leggen zonder tussenkomst van de rechter. De tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen is niet afhankelijk van de verdachte. Het initiatief om de rechter te adiëren komt te liggen bij de verdachte. Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de onafhankelijke rechter een minder centrale rol gaat spelen en met name minder in staat zal zijn om controle uit te oefenen op machtsoverschrijdingen van de overheid. Het Openbaar Ministerie neemt een (klein) deel van de taak van de rechter over. Dit raakt de rechtsstatelijkheid van ons strafrechtelijk systeem. De rol van het Openbaar Ministerie zal dan ook bij de uitvoering van dit voorstel een magisterlijke moeten zijn.

De conceptmemorie van toelichting op het conceptwetsvoorstel OM-afdoening begint met de opmerking dat een van de centrale ambities van het kabinet is het vergroten van de veiligheid. De stijgende behoefte aan rechtshandhaving noopt tot aanpassing van de capaciteit van de justitieketen, waarin het thans voorliggende conceptwetsvoorstel met de introductie van de strafbeschikking beoogt te voorzien.

Vooropgesteld moet worden dat de ambitie van het kabinet de veiligheid te vergroten door de rechtsprekende macht gerespecteerd wordt. Het is evident dat de voorgenomen inspanningen van het kabinet, zoals die onder meer in het Nationaal Veiligheidsprogramma zijn neergelegd, zullen leiden tot een nog verder toenemende druk op de capaciteit van de strafrechtelijke handhaving van politie, Openbaar Ministerie en rechtsprekende macht. Maatregelen die deze druk kunnen verlichten zijn derhalve noodzakelijk.

Naast en in samenhang met bovengenoemde omslag in het rechtsstatelijk denken valt het de werkgroep vervolgens op dat het wetsvoorstel de sancties die buitengerechtelijk kunnen worden opgelegd centraal stelt, zoals dat overigens ook in de regeling van de transactie in artikel 74 Sr. het geval is. De werkgroep benadrukt dat ook een ander vertrekpunt gekozen had kunnen worden, waarbij bij de afbakening van de bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking wordt aangesloten bij het soort delict en de norm die daarin besloten ligt.

De Raad heeft in september 2002 het initiatief genomen tot een strategisch debat met vertegenwoordigers vanuit de gerechten en het Parket-Generaal over de principiële en inhoudelijke aspecten van de buitengerechtelijke afdoening. De resultaten van dit debat zijn voorgelegd aan en besproken in de presidentenvergadering van 7 en 8 november 2002.

De in dit kader geformuleerde uitgangspunten laten zich als volgt samenvatten:

De Raad staat in beginsel niet afwijzend tegenover een zekere uitbreiding van de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie, mits voldaan wordt aan een aantal eisen van rechtsstatelijke aard:

- In geval van een geschil tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte moet de toegang tot de rechter altijd gewaarborgd zijn;
- Uitbreiding van de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie kan alleen aan de orde zijn in standaardzaken, waarbij geen sprake is van een complexe bewijsvoering, en waarbij de hantering van de bevoegdheid door het Openbaar Ministerie via richtlijnen is in te kaderen;
- Het opleggen van vrijheidsontnemende maatregelen dient het exclusieve terrein van de rechter te blijven;
- De transactie zou voorzien kunnen worden van een aantal “counterbalances” (bijvoorbeeld schuldbekenning door de verdachte, publiciteit en vermelding zwaardere transacties op het strafblad) teneinde het punitieve karakter van de transactie beter tot uitdrukking te brengen;
- Het publieke belang en het belang van het slachtoffer dienen zelfstandige factoren van afweging te vormen bij de vraag of een zaak, die formeel onder de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie zou kunnen vallen, toch voor de rechter wordt gebracht.
- Uitbreiding van de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie moet ingebed zijn in een evenwichtig beleid en niet uitsluitend bezuinigingen ten doel hebben.

De werkgroep heeft de thans voorliggende wetsvoorstellen op hoofdlijnen getoetst aan bovenstaande uitgangspunten.

Een andere vraag is of met het wetsvoorstel OM-afdoening – zoals de Memorie van Toelichting veronderstelt – uit het oogpunt van doelmatigheid belangrijke voordelen zijn te halen en of het beoogde doel om aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving tegemoet te komen zal worden bereikt. Een en ander is in de Memorie van Toelichting onvoldoende onderbouwd.

Het conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht tot uitbreiding van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten

Het conceptwetsvoorstel tot uitbreiding van de transactievoorwaarden voorziet in een aantal wijzigingen van de artikelen 74 en 77f van het Wetboek van Strafrecht.

De voorgestelde wijzigingen zien – allereerst - op de mogelijkheid bij mandaat namens de officier van justitie een werkstraf tot ten hoogste 120 uur bij wijze van transactie aan te bieden (artikel 74 tweede lid onder f Sr). Naar de mening van de werkgroep bestaat tegen de wijziging geen bezwaar. Wel is zij van mening dat in de mandaatregeling de gevallen waarin een transactie kan worden aangeboden nauwgezet dienen te worden omschreven. Voorts beveelt de werkgroep aan de verlening van het mandaat te omgeven met kwaliteitseisen. Hierbij valt dan met name te denken aan eisen met betrekking tot opleiding, het borgen van de juridische kennis en de bejegening van de justitiabele. Waar het gaat om minderjarigen dienen meer specifieke eisen te worden gesteld.

De werkgroep kan zich verder vinden in de voorgestelde toevoegingen onder g. en h. in het tweede lid van artikel 74 Sr, welke –kort gezegd- de officier van justitie respectievelijk de mogelijkheid bieden de verdachte in het kader van een transactie als voorwaarde te stellen dat deze geen motorrijtuigen zal besturen, dan wel nadere voorwaarden aan het gedrag van de verdachte te stellen.

Met name deze laatste toevoeging is een belangrijke aanwinst. Het ontbreken van de mogelijkheid om bij transactie nadere voorwaarden, het gedrag van de verdachte betreffend, te kunnen stellen wordt zowel binnen het openbaar ministerie, maar ook binnen de rechtsprekende macht als een gemis ervaren. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid in een vroegtijdig stadium en met name bij first-offenders sturend te kunnen optreden, bijvoorbeeld door de verdachte een verplicht reclasseringcontact op te leggen.

Gelet op het feit dat de meeste verdachten bijzonder hechten aan het rijbewijs, is het voor de werkgroep maar de vraag of veel verdachten in zullen gaan op de voorwaarde gedurende zes maanden geen motorrijtuig te besturen. Anderzijds leert de praktijk dat veel verdachten opzien tegen de gang naar de strafrechter, zodat in ieder geval de categorie verdachten die bereid zijn deze transactievoorwaarde te aanvaarden de gang naar de rechter bespaard kan blijven.

De voorgestelde verruiming van de transactiegrens voor taakstraffen en leerprojecten bij minderjarigen juicht de werkgroep toe.

Het conceptwetsvoorstel OM-afdoening

Bij de totstandkoming van de Wet Administratieve handhaving verkeersvoorschriften is uitgebreid stil gestaan bij de vraag waar de grens ligt als het gaat om de afdoening van strafbare feiten via een administratieve sanctie:

“De uitbreiding van de administratiefrechtelijke sanctie ziet de minister in de toekomst vooral in de sfeer van het ordeningsrecht: milieuwetgeving, algemene politieverordening en provinciale verordeningen. Stukje bij beetje kan het strafrecht weer geplaatst worden waar het honderd jaar geleden stond: op een beperkt aantal gedragingen was een strafrechtelijke sanctie gelegd, overzichtelijk en gegroepeerd naar type van delicten, in ons Wetboek van Strafrecht. Wat daarna gebeurd is kan in feite gekenschetst worden als een overwoekering en overvraging van ons strafrecht.” (parlementaire geschiedenis WAHV, voorlopig verslag CDA-Vd Burg, 49-4956)

Aan de parlementaire geschiedenis van de WAHV kunnen argumenten worden ontleend dat het gerechtvaardigd is om meer strafbare feiten dan uitsluitend de verkeersovertredingen onder een op de WAHV gelijkend regiem te brengen. In de discussie heeft de regering zich destijds op het standpunt gesteld dat gedragingen van (1) geringe ernst, die (2) eenvoudig te constateren zijn en waarover (3) niet snel discussie kan ontstaan tussen de politie-ambtenaar en de overtreder voor een administratiefrechtelijke handhaving in aanmerking komen. (MvT p. 22)

De werkgroep had zich dan ook kunnen voorstellen dat ervoor gekozen zou zijn om overtredingen in de sfeer van het ordeningsrecht, waarbij geen vragen rond opzet en schuld aan de orde zijn, te

“vermulderen”. Dit zou ten minste nog het voordeel van de zekerheidstelling hebben gehad. Ook zou hiermee capaciteitswinst geboekt kunnen worden.

Niettemin kan de werkgroep, na toetsing aan bovengenoemde uitgangspunten, zich op hoofdlijnen vinden in de uitwerking die in het wetsvoorstel aan de OM-afdoening wordt gegeven. Hieronder gaat zij in op een aantal zaken die bijzondere aandacht verdienen.

Richtlijnen

De werkgroep ziet een belangrijke rol weggelegd voor richtlijnen, die de hantering van de bevoegdheid om een strafbeschikking op te leggen in specifieke delicten nader normeren. Dergelijke richtlijnen moeten betrekking hebben op duidelijk afgebakende typen strafbare feiten en aangeven welke sanctie daarop dient te volgen.

De richtlijnen dienen voorts:

- a. gepubliceerd te worden en
- b. consequent toegepast te worden.

Gezien het feit dat de jeugdcriminaliteit om een speciale aanpak vraagt, zouden er voor minderjarigen aparte richtlijnen moeten worden vastgesteld.

Bij afwijking van de richtlijn zou dit gemotiveerd moeten worden in de strafbeschikking. Art. 257 a Sv zou hiervoor aangepast dienen te worden.

Het feit dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid heeft een zaak met een OM-afdoening af te doen betekent niet per definitie dat een zaak ook op deze wijze afgedaan dient te worden. De opportuniteit van de vervolging zal altijd getoetst moeten worden. Het is belangrijk dat het administratief proces hierop ingericht wordt, zodat niet blind een straf wordt opgelegd. Daarnaast kan bijvoorbeeld het belang van het slachtoffer aanleiding geven tot een rechterlijke behandeling van de zaak. De richtlijnen zouden hier nader op in moeten gaan. De afwegingen die de officier van justitie in deze maakt dienen transparant en voor toetsing vatbaar te zijn.

Vormverzuimen

In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat de rechter niet de strafbeschikking beoordeelt, maar zelfstandig een oordeel geeft over de merites van de zaak (par. 3.2, pag. 21). De werkgroep is van mening dat de rechter de vrijheid heeft om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, dus ook met hetgeen zich heeft afgespeeld voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking.

In verband met het recht op een “due process” is aan te bevelen dat de officier van justitie ambtshalve in de strafbeschikking melding maakt van geconstateerde vormverzuimen - zoals het niet nakomen van de hoorplicht, een onrechtmatige inverzekeringstelling, onrechtmatige taps e.d. - en de wijze waarop hij daarmee heeft rekening gehouden bij de totstandkoming van de strafbeschikking. Artikel 257 a, lid 4 Sv zou hiertoe moeten worden aangepast. De rechter kan hier dan bij de beoordeling van de zaak mee rekening houden.

Bij de beoordeling van de niet expliciet gesanctioneerde vormverzuimen zal de officier van justitie het wettelijk beoordelingskader van artikel 359a Sv. als uitgangspunt moeten nemen. Wellicht zou dit in het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden opgenomen.

Mandatering

Voor zover de aan de officier van justitie toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend door andere functionarissen (opsporingsambtenaren en bestuursorganen, zie artikel 257 b wetsvoorstel OM-afdoening, artikel 37 Wet Economische Delicten, artikel 76 Algemene Wet inzake 's Rijksbelastingen en artikel 85 Waterschapswet) vraagt de werkgroep aandacht voor het belang van kwaliteitseisen, die de hantering van de bevoegdheid door deze functionarissen zouden moeten omgeven. Hierbij valt te denken aan eisen met betrekking tot opleiding, het borgen van de juridische kennis en de bejegening van de justitiabele.

In de artikelen 257 b wetsvoorstel OM-afdoening en het voorgestelde artikel 37 WED wordt bepaald dat het College van PG's toezicht houdt en richtlijnen vaststelt met betrekking tot de hantering van de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Aangenomen mag worden dat het College bij de uitoefening van deze taak oog zal hebben voor de kwaliteitseisen en dat er een kwaliteitsverhogende werking zal uitgaan van het toezicht en de interventie van het College.

De werkgroep merkt op dat een dergelijke rol niet aan het College van PG's is toegekend in de voorgestelde wijzigingen van de Algemene Wet inzake 's Rijksbelastingen en de Waterschapswet. De werkgroep adviseert dan ook om ook hier een bepaling, met een zelfde strekking als die van het voorgestelde artikel 37, tweede lid WED op te nemen.

Executabiliteit

Als winstpunt van de voorgestelde regeling wordt genoemd de in vergelijking met de transactie eenvoudiger executabiliteit van de strafbeschikking. De werkgroep tekent aan dat dit winstpunt relatief is, gezien het feit dat een stok achter de deur in de vorm van vervangende hechtenis ontbreekt.

Werklastconsequenties

Gelet op het ingrijpende en principiële karakter van het wetsvoorstel is het evident dat dit tot een verzwaring van de werklast voor het Openbaar Ministerie zal leiden. Met name de voorgestelde invoering van de hoorplicht zal grote consequenties hebben.

Voor de inschatting van de werklastgevolgen voor de gerechten zijn twee zaken relevant:

1. De gerechten zullen vooral de zwaardere zaken te behandelen krijgen. Een deel van de zaken die thans door de rechter worden afgedaan zullen door het Openbaar Ministerie eruit worden gezeefd.
2. In zaken die door het Openbaar Ministerie zijn afgedaan kan de rechter slechts geadviseerd worden op initiatief van de verdachte.

De inschatting is dat het wetsvoorstel op zichzelf voor de ZM niet zal leiden tot een verzwaring van de werklast, evenwel zal dit wel het geval zijn als met aan het wetsvoorstel gekoppelde beleidsambities, zoals verwoord in het Nationaal Veiligheidsprogramma worden gerealiseerd.

Conclusie

1. De werkgroep stemt in met het wetsvoorstel tot uitbreiding van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De uitbreiding van de transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie acht de werkgroep wenselijk en verantwoord.
2. De werkgroep heeft bedenkingen bij het wetsvoorstel OM-afdoening, maar kan zich op hoofdlijnen vinden in het wetsvoorstel. De bedenkingen zijn enerzijds ingegeven door staatsrechtelijke overwegingen, zoals hierboven uiteengezet, anderzijds ook door praktische overwegingen. Onduidelijk is of er, gelet op de stijgende behoefte aan rechtshandhaving, concreet winst valt te verwachten van de strafbeschikking. Naar de mening van de werkgroep zou dit eerst moeten vaststaan, voordat dit wetsvoorstel wordt ingediend.

Hoogachtend,

A.H. van Delden