

‘Strafbeschikking’ door Openbaar Ministerie

Buitengerechtelijk strafrecht

A.R. Hartmann

universitair hoofddocent Strafrecht in Rotterdam
rechter-plaatsvervanger in Rotterdam en Den Haag

Vanaf maart 2007 kan het OM met de ‘strafbeschikking’ een buitengerechtelijke sanctie opleggen. Dit beperkt het bestaafingsmonopolie van de strafrechter en de lijdelijke procespositie van de verdachte, want het procesinitiatief komt bij h  m te liggen. Voor overheid en verdachte burger heeft dit toch nogal wat praktische voordelen.



In Nederland rukt het straffende bestuur op. Meer en meer wordt er buiten de onafhankelijke rechter om gestraft, in het bijzonder door het opleggen van bestuurlijke boetes. Daartoe zijn vele overtredingen overgeheveld naar het bestuursrecht. Oorzaak daarvan was het aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw in diverse beleidsstukken veelvuldig gemelde ‘handhavingstekort’ van de Nederlandse regelgeving. Belangrijke omstandigheid daarbij was de overbelasting van het strafrechtelijke kanaal. Hoewel de hoofdmoot van de strafzaken wordt getransigeerd, blijkt het strafrechtelijk circuit de vele zaken niet aan te kunnen.

Inmiddels is binnen het strafrecht een ‘tegenbeweging’ op gang gekomen. Hierin probeert men het handhavingstekort op te lossen binnen het kader van het strafrecht. Dit heeft geresulteerd in de Wet OM-afdoening, op grond waarvan in het strafrecht de strafbeschikking wordt geïntroduceerd.

SANCTIES

De kern van het wetsvoorstel (Wet OM-afdoening, *Stb.* 2006, 330) is de invoering van een zelfstandige sanctiebevoegdheid, de ‘strafbeschikking’, voor het Openbaar Ministerie. Op basis van een nieuw in titel in Sv

*Ook bestuurlijke instanties kunnen
nu in strafrechtelijk kader
bestraffende sancties opleggen*

(titel IV A: 'Vervolg door een strafbeschikking', artikel 257a-257h Sv) wordt het OM bevoegd om bij vaststelling van een strafbaar feit, bij 'strafbeschikking' straffen en maatregelen op te leggen.

De sancties die op grond van artikel 257a Sv – mogelijk cumulatief – kunnen worden opgelegd zijn: een taakstraf van maximaal 180 uur, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer en ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal een halfjaar. Voorts kunnen bij strafbeschikking 'aanwijzingen' worden gegeven, zoals het doen van afstand of uitleveren van voorwerpen, het retourneren van wederrechtelijk verkregen voordeel, storting van een bedrag in het schadefonds of andere aanwijzingen voor het gedrag van de verdachte. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om straatverboden en aanwijzingen van de reclassering. Naast deze mogelijkheden zijn nog enkele bijzondere sancties mogelijk op grond van specifieke wetsbepalingen in bijzondere wetten. Vrijheidsbenemende sancties vallen buiten de mogelijkheden van de strafbeschikking en blijven bijgevolg de exclusieve bevoegdheid van de strafrechter. Verwacht wordt dat het leeuwendeel van de opgelegde sancties zal bestaan uit boetes.

De bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking is niet beperkt tot het OM. Ook anderen, zoals opsporingsambtenaren maar in het bijzonder bestuurlijke instanties buiten het strafrecht, kunnen deze bevoegdheid toebedeeld krijgen (artikelen 257b en 257ba Sv en artikel 76 AWR). In het bijzonder artikel 257ba Sv geeft de mogelijkheid om op basis van een algemene maatregel van bestuur lichamen of personen met een publieke taak belast aan te wijzen die de bevoegdheid wordt verleend binnen daarbij gestelde grenzen een strafbeschikking uit te vaardigen. De uitoefening van deze bevoegdheid geschiedt onder toezicht van en volgens richtlijnen van het College van procureurs-generaal. Hierdoor kunnen bestuurlijke instanties een bestraffende sanctie opleggen in het strafrechtelijk kader. De op te leggen sancties zullen, met uitzondering van die van de fiscus, in hoofdzaak beperkt zijn tot boetes voor overtredingen.

De strafbare feiten die met een strafbeschikking door het OM kunnen worden afgedaan bestaan uit overtredingen en misdrijven. Voor de laatstgenoemde categorie geldt dat enkel een strafbeschikking kan worden opgelegd voor misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Dat lijkt ruim maar meer inhoudelijk geldt op grond van de Kamerstukken als beperking dat voor een strafbeschikking in beginsel slechts eenvoudige standaardzaken in aanmerking komen waarbij geen complexe bewijsvoeringskwesaties spelen.

RECHTSHULP

Op de strafbeschikking is de strafrechtelijke rechtsbescherming van toepassing: de gebruikelijke strafrechtelijke beginselen, regels en begrippen. Ook de gebruikelijke rechtswaarborgen (zwijgrecht en dergelijke) gelden voor het opleggen van een strafbeschikking. De omvang is bij enkele waarborgen echter afhankelijk van de zwaarte van de sanctie. Zo kan een strafbeschikking houdende een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, dan wel een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend, slechts wordt uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden (artikel 257c Sv). Daarbij wordt de verdachte gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. In dat geval kan de verdachte op grond van de gebruikelijke regeling (ex artikel 42 lid 3 Sv) rechtsbijstand aanvragen.

Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000, wordt op grond van artikel 257c lid 2

Sv slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie die de strafbeschikking uitvaardigt (zie tevens artikel 36 lid 2 WED). In dit opzicht lijkt rechtsbijstand beter gegarandeerd dan de huidige wijze waarop buitengerechtelijk wordt afgedaan, waarbij namelijk een dergelijke verplichting tot rechtsbijstand ontbreekt.

De regeling voor het toevoegen van een raadsman behoeft volgens de minister niet te worden aangepast omdat dergelijke hoge boetes in de huidige praktijk en dus ook onder de Wet OM-afdoening niet aan on- en minvermogens zullen worden opgelegd. Een verandering op dit punt zou het wellicht juist eerder mogelijk maken dat on- en minvermogens wel voor dergelijke sancties in aanmerking kunnen komen.

RECHTER EN TENUITVOERLEGGING

Als de verdachte het oneens is met het opleggen van de strafbeschikking, kan hij op grond van artikel 257e Sv binnen veertien dagen dan wel zes weken (afhankelijk van de opgelegde strafbeschikking) beroep instellen bij de strafrechter. Dit wordt in het wetsvoorstel omschreven als 'het doen van verzet'. De strafrechter zal dan de voorliggende zaak integraal behandelen volgens de gewone regels van het strafprocesrecht. Dit betekent dat de strafrechter de zaak zal beoordelen aan de hand van het geldende beslissingsmodel van de artikelen 348-350 Sv. Aansluitend biedt dit traject de verdachte de mogelijkheid om ook eventueel hoger beroep en cassatie in te stellen. Gratie behoort in dit traject echter niet tot de mogelijkheden, maar aan het OM kan intrekking van de genomen strafbeschikking worden verzocht.

Indien geen verzet binnen veertien dagen wordt ingesteld of reeds eerder afstand daarvan is gedaan, vangt de tenuitvoerlegging

*De 'strafbeschikking' betekent de jure
een grote verandering in het strafrecht
maar de facto verandert er in de oplegging
van boetes maar weinig*

aan van de bij strafbeschikking opgelegde straf of maatregel. Voor de opgelegde sancties gelden de gebruikelijke wettelijke bepalingen voor de tenuitvoerlegging van beslissingen (artikelen 553 e.v. Sv). Bij verzuim van betaling en in geval van verhaal van de opgelegde geldboete gelden de huidige regels (artikelen 24b WvSr en 573 e.v. Sv).

Voor al deze bepalingen geldt dat zij op enkele punten zijn aangepast aan de bij strafbeschikking op te leggen sancties. Een bijzonderheid is de nieuwe mogelijkheid van gijzeling ex artikel 578b Sv. Indien verhaal van de geldboete uitblijft, kan de officier van justitie een vordering instellen bij de kantonrechter om te worden gemachtigd tot toepassing van gijzeling voor maximaal een week. De gijzeling heft de verschuldigdheid echter niet op. Indien ook de gijzeling niet heeft geleid tot tenuitvoerlegging van de sanctie, kan het OM de zaak alsnog bij de strafrechter aanbrengen. Dan is enkel een gevangenisstraf nog te effectueren.

VOORDELEN

De 'strafbeschikking' betekent *de jure* een grote verandering in het strafrecht. In de eerste plaats impliceert het een eigenstandige schuldvaststelling en bestraffing door de officier van justitie. De bedoeling is dan ook de huidige consensuele praktijk van buitengerechtelijke afdoening (transactie en grotendeels ook het voorwaardelijke sepot) te converteren naar een directe vorm van sanctieoplegging zonder in- of toestemming van de verdachte. Daarnaast wordt de strafbeschikking in het wetsvoorstel bestempeld als een vorm van 'vervolgning'. Beide aspecten betekenen dat het aloude uitgangspunt van het rechterlijke bestraffingsmonopolie in het strafrecht wordt doorbroken.

De facto daarentegen vormt het wetsvoorstel een aanpassing van de huidige wettelijke stand van zaken aan de gegroeide praktijk. De huidige buitengerechtelijke afdoening in strafzaken wordt door zowel de uitvoerende instanties als de burgers reeds gezien en ervaren als het opleggen van hoofdzakelijk boetes. Feitelijk zal er in de afdoeningspraktijk niet veel veranderen.

Opgelegde sancties kunnen sneller worden geëxecuteerd en meer zaken kunnen buitengerechtelijk worden afgedaan

Het wetsvoorstel heeft daarbij grote voordelen voor zowel de overheid als de verdachte. Verwacht wordt dat *Justitie* bij de invoering van het systeem van de strafbeschikking effectiever en efficiënter zal kunnen optreden bij een groot deel van de geconstateerde strafbare feiten. De huidige praktijk van transigeren betekent in de regel, met name bij wanbetalers, een langdurig en kostbaar traject waarbij uiteindelijk pas na veroordeling door de strafrechter daadwerkelijk executie kan plaatsvinden. Dit wordt verbeterd door de snellere executie als de verdachte geen verzet instelt. Daarnaast verwacht men dat met de uitgebreide sanctiemogelijkheden van de strafbeschikking meer zaken buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan, zodat veel zaken zoals APV-overtredingen niet meer bij de kantonrechter dienen te worden aangebracht.

Voor de *burger* heeft het systeem het voordeel dat hij direct en gemotiveerd weet waar hij aan toe is. Bovendien kan hij zelfstandig beroep instellen bij de strafrechter, iets wat in de huidige buitengerechtelijke afdoening niet kan.

WEINIG VERSCHILLEN

Past een dergelijk eigen initiatief in het stelsel van strafvordering? Daarover debatteerde ook het parlement. Er is sprake van een breuk met het beginsel dat de verdachte enkel hoeft te dulden, omdat hij voor onschuldig dient te worden gehouden totdat de strafrechter heeft geoordeeld. In de strafbeschikkingsprocedure oordeelt het OM, voorafgaand aan een eventuele rechterlijke procedure, terwijl die verzet kan instellen. In hoeverre deze situatie voor de verdachte verschilt van de huidige, valt niet in te zien. Met name bij veroordelingen ligt ook nu al het initiatief in de regel bij de verdachte.

Bovendien komt het procesinitiatief niet volledig bij de verdachte te liggen: als de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd, kan ook het OM de zaak alsnog voor de strafrechter brengen.

Ook in de bestuursrechtelijke procedure is het procesinitiatief in geval van bestuurlijke boetes bij de burger gelegd. Omdat de meeste strafbeschikkingen boetes zullen betreffen, zullen ook hier – zeker gezien de vele strafrechtelijk getinte Wet Mulderzaken – weinig verschillen ontstaan. Het wetsvoorstel verandert tenslotte niets aan de manier waarop een strafzaak door de strafrechter wordt berecht, namelijk in volle omvang.

VIZIER RICHTEN

Met de OM-afdoening kunnen het handhavingstekort en de overbelasting van de strafrechtspleging binnen het strafrecht het hoofd worden geboden, door vereenvoudiging van de strafrechtelijke procedure en het wegnemen van diverse procedurele knelpunten. Zowel voor de overheid als de verdachte burger biedt het nieuwe systeem vele voordelen. Er zal nog veel moeten worden doordacht voordat de implementatie van de Wet OM-afdoening doorgang kan vinden, maar dat de strafbeschikking er komt staat vast. Daarom dient het strafrechtelijke vizier spoedig te worden gericht op deze nieuwe wijze van buitengerechtelijke afdoening. ●