

# Vaker aan de strafbeschikkingstafel

Het eerste rapport van de procureur-generaal als bedoeld in artikel 122 RO over de strafbeschikking leert dat de advocatuur vaker aan de strafbeschikkingstafel moet zitten.

Joost S. Nan<sup>1</sup>

Sinds 1999 is de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden op grond van artikel 122 RO belast met toezicht op het Openbaar Ministerie. Dat toezicht kan worden uitgeoefend bij conflicten of incidenten, maar ook als er in bredere zin aanleiding is te veronderstellen dat het Openbaar Ministerie 'bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert'. Gekozen is inmiddels voor een thematische invulling van dat toezicht en door de procureur-generaal is op 12 januari 2015 het eerste rapport in dat kader gepresenteerd. Het rapport, getiteld 'Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen', is opgesteld door advocaat-generaal Geert Knigge en voormalig gerechtsauditeur C.H. de Jonge van Ellemeets en ziet op de strafbeschikking die het Openbaar Ministerie sinds enkele jaren kan uitvaardigen voor overtredingen en misdrijven met een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar (artikel 257a Sv).<sup>2</sup> Gekozen is voor

dit onderwerp omdat een zeer groot aantal strafzaken op die manier wordt afgedaan, terwijl er geen rechterlijke macht aan te pas komt – tenzij verzet wordt ingesteld.<sup>3</sup> En dat gebeurt slechts mondjesmaat (zie p. 8 van het rapport en de toespraak van de procureur-generaal bij de aanbidding aan de minister van Veiligheid en Justitie).

## Rapport

Aangegeven wordt door de onderzoekers dat er naar hun mening in eerste instantie vier zaakstromen zijn te ontwaren. In het peiljaar 2013 ging het om een kleine vijfenvijftigduizend zaken, verdeeld over 1) 'loopzaken' afgedaan door het parket (de klassieke zaken), 2) ZSM-zaken ('zo snel mogelijk') afgedaan door het parket, 3) afdoening loopzaken via de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) en 4) ZSM-zaken afgedaan door de CVOM. Vervolgens bleek dat er nog een vijfde categorie zaken bestond, te weten feitgecodeerde zaken (vaste omschrijving door middel

van een feitcode), automatisch afgedaan door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). In 2013 ging het in die vijfde zaakstroom om zo'n zestien duizend zaken (p. 19-20).

Door de onderzoekers is steekproefsgewijs een aantal dossiers bekeken en zijn interviews gehouden. Aan de hand van de centrale vraag 'Leeft het OM bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften na?', is aldus door hen onderzocht of 1) de uitgevaardigde strafbeschikking wettelijk toelaatbaar was, 2) het OM tot een schuldvaststelling kon komen, 3) de (wettelijke) waarborgen in acht zijn genomen, 4) de inhoud van de strafbeschikking voldoet aan de daarvoor geldende voorschriften en 5) de beschikking in de praktijk wordt uitgevaardigd door de daartoe bevoegde functionarissen.

Het zou flauw zijn alleen de knelpunten te noemen die Knigge en De Jonge van Ellemeets signaleren. Het rapport bevat namelijk ook positieve bevindingen. Zo wordt duidelijk dat via de strafbeschikking geen strafbare feiten worden afgedaan als dat wettelijk buiten het bestek van de strafbeschikking valt en evenmin worden sancties opgelegd die ontoelaatbaar zijn. Wel stuitten

1 Advocaat bij Gilhuis Advocaten te Dordrecht en universitair docent straf(proces)recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2 Het rapport is eenvoudig te vinden via [www.rechtspraak.nl/organisatie/hoge-raad](http://www.rechtspraak.nl/organisatie/hoge-raad).

3 De opgelegde strafbeschikking staat dan overigens zelf niet ter beoordeling van de strafrechter. De zaak gaat als gewoon rechtsgeding verder (vgl. artikel 257f Sv). De strafrecht toetst de strafbeschikking en de totstandkoming daarvan niet volgens de wetgever, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 3.

de onderzoekers erop dat in bepaalde gevallen de mandatering aan de CVOM of het CJIB gebrekkig was en bevelen zij een verbetering aan. Het bleek ook dat in de vijfde zaakstroom de strafbeschikking automatisch werd uitgevaardigd door het CJIB zonder dat het dossier inhoudelijk werd getoetst. Voorgesteld wordt om de voorgeschreven beoordeling in die zaken bij de CVOM neer te leggen.

De cautie van artikel 29 Sv is op één zaak na steeds gegeven en slechts incidenteel kon niet blijken dat het recht op consultatiebijstand in acht was genomen. Als een verdachte gehoord moest worden gebeurde dat, al was de verslaglegging daarvan heel summier. Bij jeugdige verdachten kon niet altijd blijken dat in voorgeschreven gevallen een raadsman was toegevoegd en waren de ouders niet uitgenodigd voor de OM-zitting. Ook kon niet altijd blijken dat de identiteit van de verdachte grondig was vastgesteld. Het bleek dat veelal onduidelijk blijft welke functionaris de beschikking uitvaardigt, dat beschikkingen zelden worden ondertekend, dat de dagtekening vaak onjuist is (ten gunste van de verdachte, dat wel) en vaak ook geen afschrift maar een uitdraai van de beslissing wordt uitgereikt. Aanbevolen wordt dat beter te regelen, bijvoorbeeld via het digitale dossier. Van de uitreiking wordt, anders dan wettelijk is voorgeschreven, geen register bijgehouden. Als aanbeveling doen zij dat de functionaris de beschikking met naam en functie tekent en dat wettelijk wordt geregeld dat de strafbeschikking door de verantwoordelijke functionaris wordt ondertekend. Het lijkt mij inderdaad goed dat er kenbaar een 'eigenaar' aan het dossier wordt gekoppeld.

Er lijkt geen gebruik te worden gemaakt van niet-wettige bewijsmid-

delen en in het merendeel van de zaken is er voldoende wettig en toereikend bewijs voorhanden geacht om tot een schuldvaststelling te kunnen komen (ondanks soms onvolledige dossiers en niet-ondertekende processen-verbaal). Over de vraag of het bewijs overtuigend was, konden de onderzoekers zich – begrijpelijkerwijs – moeilijk uitlaten. Toch baart het wel enige zorgen dat in een aantal zaken de bewijsvoering kennelijk tekortschoot (al is niet gezegd dat dit steeds niet-reparabel zou zijn). Juist op het punt van de schuldvaststelling zou het goed zijn dat de advocatuur betrokken is bij de afdoening. De onderzoekers hebben in de onderzochte dossiers geen vervolgingsuitsluitings- of strafuitsluitingsgronden geconstateerd. En hoewel veelal een vrij summiere omschrijving van het feit wordt gegeven, bestempelen Knigge en De Jonge van Ellemeest uiteindelijk dat slechts in vier procent van de gevallen onder de maat. Bij de kwalificatie van het feit zien zij meer problemen, die is zelden correct. Bij eventuele recidive en de vraag of hetzelfde feit wordt bestraft, kan dit problemen geven.

### Rol voor strafadvocatuur

Een punt waar de onderzoekers geen aandacht aan hebben kunnen besteden, is de positie van de advocatuur bij de gang van zaken rond de oplegging van de strafbeschikking in het kader van ZSM. In die keten ontbreekt vooralsnog een structurele rol voor advocaten. Het rapport vermeldt wel dat daarop veel kritiek is gekomen en maakt wat mij betreft nog eens duidelijk dat de advocatuur hierbij meer betrokken zou moeten zijn. Het is daarom goed dat nu de pilot 'ZSM en rechtsbijstand' loopt. In deze pilot krijgen aangehouden meerderjarige verdachten in de minder zware zaken waarvoor wel voorlo-

pige hechtens mogelijk is (zogenoeten 'B-zaken'), in de arrondissementen Midden-Nederland, Oost-Nederland en Rotterdam, altijd (via een videoverbinding) een advocaat te spreken en kunnen zij als het Openbaar Ministerie besluit een strafbeschikking op te leggen, zich door een advocaat laten bijstaan.<sup>4</sup> Ook in bredere zin zou het goed zijn als verdachten in het traject naar de strafbeschikking, via welke van de vijf zaakstromen dan ook, van rechtsbijstand worden voorzien (dat staat ze ook vrij). Hoewel het consultatierecht veelal in acht wordt genomen en er kennelijk geen vervolgings- of strafuitsluitingsgronden over het hoofd worden gezien, valt er bij deze afdoening nog wel wat te winnen. Een verdachte zonder afdoende rechtsbijstand is natuurlijk veelal geen partij voor een functionaris van het Openbaar Ministerie. Mijn voornaamste bezwaar is erin gelegen dat er strafbeschikkingen worden opgelegd terwijl de bewijsvoering niet op orde is en dat zonder juridisch tegengeld de functionaris van het Openbaar Ministerie daar kennelijk te gemakkelijk overheen stapt. En ook bij de invulling van de sancties kunnen verdachten wel een tweede stem gebruiken. Of dat allemaal gefinancierd kan worden, is natuurlijk de vraag en een vetpot voor de (sociale) advocatuur zal het wel niet worden. Toch moet de advocaat vaker aan de strafbeschikkingstafel komen te zitten, dat heeft dit rapport in elk geval boven tafel gekregen. <<

<sup>4</sup> De uitkomsten van de pilot worden in opdracht van het WODC interdisciplinair onderzocht door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie het nieuws van 27 oktober 2014 op [www.politie.nl](http://www.politie.nl).