

## De Wet OM-afdoening

### **Van transactie naar strafbeschikking**

*Floriaan H. Went, april 2007*

Buitengerechtelijke afdoening van strafbaar gedrag middels geldelijke boetes aan het publieke gezag is een archaisch fenomeen.<sup>1</sup> Al in de 16<sup>e</sup> eeuw bestonden op thans Nederlands territorium de instituten *submissie* en *compositie* waarbij het ging om consensuele buitengerechtelijke afdoeningsvormen. Eerstgenoemde stond in het teken van voorkoming van een strafproces door aanvaarding van geldelijke boetes door de verdachte<sup>2</sup> en kan derhalve worden gezien als voorloper van de huidige transactie.<sup>3</sup> De transactie werd 1886 ingevoerd in artikel 74 Wetboek van Strafrecht (hierna Sr), het bereik van het instituut werd daarna ettelijke keren fors uitgebreid. Waar eerst ook humanitaire afwegingen ratio van deze afdoeningsvorm waren, kwam zij steeds nadrukkelijker in het licht te staan van doelmatigheid en efficiency.<sup>4</sup>

Drukkend effect op de efficiency van transacties heeft echter de omstandigheid dat zij na oplegging niet direct executabel zijn. Deze knelpunt vormt de achtergrond van de betogen uit de afgelopen decennia, waarin werd gepleit voor het in beginsel direct na

---

<sup>1</sup> Al onder gelding van de Solonische Codex (± 621 v.Chr.) kon een dader van een strafbaar feit een boete worden opgelegd die deels aan de overheid toekwam, zie Ruschenbusch (1960), p. 11-14. Vanaf de 6<sup>e</sup> eeuw n.Chr. vestigden zich in de volksrechten tarieven van vergoedingen, de *compositio*, die daders aan een slachtoffer of zijn familie, bij wijze van vereffende zoen, moesten betalen - ook het openbaar gezag had recht op een deel van dit weergeld, zie Van Caenegem (1978), p. 44.

<sup>2</sup> De *compositie* ontspoorde in het begin van de 16<sup>e</sup> eeuw al snel in misbruik op grote schaal vanwege de vergaande onafhankelijkheid van openbare aanklagers, hun bestuurlijke machtspositie, de omstandigheid dat de boete de aanklagers toekwam en zij om die reden poogden zoveel mogelijk te innen – wat zij deden door bij de geringste verdenking tot aanhouding over te gaan waarna een *compositie* werd aangeboden. De *compositie* werd in de Criminele Ordonnantien van 1570 verboden, bleef echter desalniettemin in gebruik.

<sup>3</sup> Over de historie van de transactie zie s'Jacob (1936); Van den Biggelaar (1994).

<sup>4</sup> Zie Van den Biggelaar (1994), p. 75.

aanvaarding van de transactie executabel worden daarvan<sup>5</sup> of een bevoegdheidsverlening aan het Openbaar Ministerie (hierna OM) tot het opleggen van (non-consensuele) geldelijke boetes.<sup>6</sup>

Het onderzoeksproject Strafvordering 2001 werkte deze gedachten uit in zijn drie-sporenmodel, waar het derde spoor de non-consensuele boete beoogt voor de groep overtredingen en misdrijven die thans nog consensueel kunnen worden getransigeerd.<sup>7</sup> Op basis - maar mijns inziens op niet ondergeschikte punten afwijkend - van dit voorstel werkte het kabinet als onderdeel van het Veiligheidsprogramma<sup>8</sup> het wetsvoorstel OM-afdoening uit.<sup>9</sup> Het voorstel werd op 4 juli 2006 door de Eerste Kamer aanvaard en treedt naar verwachting eind 2007 in werking.<sup>10</sup>

### **De wettelijke regeling van de OM-afdoening**

Kort samengevat houdt de nieuwe wet in hoofdlijn het volgende in. De wet voorziet in de - ook in principieel opzicht<sup>11</sup> - nieuwe sanctiebevoegdheid van de strafbeschikking toekomend aan Officieren van Justitie (hierna OvJ's),<sup>12</sup> aangewezen (ook

---

<sup>5</sup> Zie De Beaufort (1978); Korhals-Altes (1995), p. 83-90. Laatstgenoemde commissie raadde overigens tegelijkertijd af om bevoegdheden tot handhaving middels punitieve sancties te attribueren aan bestuursorganen.

<sup>6</sup> Zie WRR (2002).

<sup>7</sup> Zie Hartmann (2000), p. 59-60; Hartmann (2002), p. 79-198.

<sup>8</sup> Zie Veiligheidsnota 'Naar een veiliger samenleving', *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1.

<sup>9</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 271, nr. 1.

<sup>10</sup> Wet van 7 juli 2006 tot 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), Stb. 330 (*Kamerstukken* 29 849). Met de voorbereiding tot invoering van de wet werd reeds een begin gemaakt voordat de wet werd aanvaard, namelijk op 1 september 2005 door de "Projectgroep onderzoek, ontwikkeling en implementatie van de Wet OM-afdoening". Voorwaarde voor invoering is het gereedkomen van het automatiseringssysteem dat COMPAS moet vervangen; als ik het goed begrijp, gaat het hierbij om het nieuwe Geïntegreerd Proces Systeem (GPS) dat voor de afhandeling van de OM-afdoening verantwoordelijk zal zijn, vgl. Lamboo (2006).

<sup>11</sup> Zie bijv. Mevis (2004), p. 354; Van Zijl (2005), p. 99.

<sup>12</sup> Betreffende de vraag over mogelijke mandatering zie hieronder.

buitengewone) opsporingsambtenaren<sup>13</sup> en dito bestuursorganen.<sup>14</sup> Zonder tussenkomst van de rechter kunnen zij een sanctie opleggen bij overtredingen en misdrijven die maximaal met gevangenisstraf van 6 jaar kunnen worden bestraft.<sup>15</sup>

De sancties kunnen cumulatief bestaan uit taakstraf,<sup>16</sup> ontzegging rijbevoegdheid,<sup>17</sup> onttrekking aan het verkeer, (gedrags)aanwijzingen<sup>18</sup> en geldboete.<sup>19</sup> De strafbeschikking kan worden gezien als een vorm van vervolging, zij behelst schuldvaststelling en beoogt bestraffing.

Wegens het argument dat buiten het geval van de geldboete medewerking van de verdachte aan de tenuitvoerlegging is vereist, dient hij door de OvJ te worden gehoord en zich tot nakoming bereid te verklaren. Deze hoorplicht geldt eveneens indien een geldboete boven € 2.000 wordt opgelegd. De verdachte moet dan ook worden bijgestaan door een raadsman.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> Ex art. 257b Sv.

<sup>14</sup> De twee laatstgenoemden respectievelijk ex art. 257b Sv en art. 257ba Sv, art. 76 AWR. Ook zij zijn gebonden aan de normerende werking van richtlijnen ter zake van uitvaardiging van de strafbeschikkingen en toezicht door het Openbaar Ministerie.

<sup>15</sup> De onderzoekers van Strafvordering 2001 gingen uit van eenvoudige en veelvuldig voorkomende strafbare feiten van “betrekkelijk geringe ernst” en spreken zich met een slag om de arm uit voor voorlopige hantering van een abstracte bovengrens, die zij echter niet nader specificeren, zie Hartmann (2002), p. 157-160.

<sup>16</sup> Van ten hoogste 180 uur, zie art. 257a Sv. In vergelijking met de transactie ligt dit maximum 60 uur hoger.

<sup>17</sup> Gedurende ten hoogste zes maanden, zie art. 257a Sv.

<sup>18</sup> Het opleggen van aanwijzingen is ontleend aan de analoge mogelijkheid bij voorwaardelijke veroordeling.

<sup>19</sup> Terwijl de onderzoekers in Strafvordering 2001 betreffend de hoogte van de boete stelden: “Dat de bevoegdheid tot het opleggen van boetes dient te worden begrensd, lijkt evident.”, werd ook dit uitgangspunt niet gevolgd in de Wet OM-afdoening, waar de boetheogte, ook anders dan in art. 74 Sr, niet wettelijk begrensd is, zie Hartmann (2002), p. 161; respectievelijk MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 54.

<sup>20</sup> Zie betreffende de waarborgen omtrent oplegging van de strafbeschikking art. 257c Sv.

Een verdachte die zich niet kan verenigen met de strafbeschikking, heeft binnen 2 weken<sup>21</sup> gelegenheid om verzet te doen bij het parket; dit verzet dient niet noodzakelijk schriftelijk plaats te vinden.<sup>22</sup> De OvJ beoordeelt zelf in eerste instantie informeel de strafbeschikking; hij kan haar direct intrekken of wijzigen.<sup>23</sup> Verzet heeft schorsende werking (tenzij het evident te laat is) en verplicht de OvJ (met uitzondering van het geval van zijn keuze voor intrekking van de strafbeschikking) om de verdachte op te roepen voor de terechtzitting ten overstaan van de strafrechter, welke de zaak beoordeelt conform de gewone procedure van titel XI, XII of XIII van Boek Twee Wetboek van Strafvordering (hierna Sv).<sup>24</sup> Na het rechterlijke oordeel staat regulier hoger beroep en cassatie open. Noemenswaardig dunkt mij in dit verband dat in geval van toezending van de strafbeschikking deze pas onherroepelijk wordt na verloop van 14 dagen *nadat een omstandigheid aanwijst dat de verdachte op de hoogte is van de strafbeschikking* – hij kan dan alsnog verzet doen en daarmee de tenuitvoerlegging schorsen of opschorten.<sup>25</sup> Dit laatste is echter niet het geval indien de strafbeschikking betrekking heeft op een geldboete van maximaal € 340 wegens een overtreding van ten hoogste vier maanden. Dergelijke strafbeschikkingen worden na zes weken na toezending onherroepelijk ook indien *niet* is gebleken dat de verdachte gedurende deze termijn bekend was met de strafbeschikking.

Wordt niet binnen de toepasselijke termijn verzet gedaan en niet, niet tijdig (dat wil zeggen binnen de betalingstermijn van zes weken), onvolledig of onjuist voldaan aan de strafbeschikking, wordt de strafbeschikking onherroepelijk en direct executabel. Aan door een strafbeschikking bestraffen, kan overigens geen gratie worden

---

<sup>21</sup> Althans binnen zes weken na toezending van de strafbeschikking bij geldboetes van niet meer dan € 340 wegens overtreding welke ten hoogste vier maanden voor toezending werd gepleegd, zie art. 257e Sv.

<sup>22</sup> Dit geldt ook in de gevallen waarin een bestuursorgaan of (buitengewone) opsporingsambtenaar de strafbeschikking heeft uitgevaardigd.

<sup>23</sup> Gedaan verzet wordt cfm. art. 257e lid 8 Sv tevens gezien als verzet tegen een (daarna) gewijzigde strafbeschikking - eindeloos verzet tegen steeds gewijzigde strafbeschikkingen wordt zo uitgesloten. Overigens neem ik aan dat intrekking ook mogelijk is zonder voorgaand verzet.

<sup>24</sup> Overigens is bij verzet geen griffiegeld vereist.

<sup>25</sup> Zie Kessler (2007), p. 89.

verleend – zij zijn immers niet bij rechterlijk oordeel veroordeeld.<sup>26</sup> Er volgt aanmaning en eventueel verhoging van het te betalen bedrag. Indien nakoming dan nog steeds uitblijft, kan de bestrafte, met machtiging van de kantonrechter en ten hoogste gedurende een week, worden gegijzeld<sup>27</sup> en ten slotte ook alsnog worden gedagvaard.<sup>28</sup>

Anders dan in Strafvordering 2001 werd voorgesteld, oordeelt de strafrechter in verband met de dan geëiste omzetting in de zwaardere sanctie van vrijheidsbeneming, zoals normaliter gebruikelijk ten principale, overeenkomstig de artikelen 348 en 350 Sv over de bewezenverklaring van het telastegelegde. De strafrechter heeft hierbij niet alleen de bevoegdheid de strafbeschikking te vernietigen, ook *reformatio in peius* is mogelijk.<sup>29</sup> Bovendien is daarna nog wél hoger beroep mogelijk, dus niet slechts cassatie.<sup>30</sup>

Een belanghebbende kan een klacht ex artikel 12 Sv indienen bij het Hof Den Haag tegen (enkel) vervolging door uitvaardiging van een strafbeschikking.<sup>31</sup>

### Overgangsrecht

De wet OM-afdoening zal op basis van artikel XI en artikel XV van de Wet OM-afdoening in fases worden ingevoerd. Naar verluidt zal er een begin worden gemaakt met rijden onder invloed<sup>32</sup> en onverzekerde

<sup>26</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 47, 49.

<sup>27</sup> Zie art. 578b Sv.

<sup>28</sup> Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 190, spreken dan ook van een “vervolging in etappes”.

<sup>29</sup> Zie betreffende het standpunt in Strafvordering 2001: Hartmann (2002), p. 174-175. Mijns inziens terecht wordt daar de houding ingenomen dat dit neerkomt op herziening van een onherroepelijke beslissing. Dit een en ander stuit ook op kritiek in Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 175.

<sup>30</sup> Eveneens anders dan in Strafvordering 2001 bepleit, zie Hartmann (2002), p. 184-188.

<sup>31</sup> Niet-vervolging wordt zo impliciet gelijkgesteld met vervolging door strafbeschikking. In systematisch opzicht verrast deze plaatsing van beklag tegen vervolging door een strafbeschikking in de Vierde Titel van het Eerste Boek die luidt: “Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten” – er is immers nadrukkelijk wél sprake van vervolging.

<sup>32</sup> Ex art. 8 WVV.

motorrijtuigen.<sup>33</sup> De politiestrafbeschikking volgt hierop, waarna ook bestuurlijke strafbeschikkingen zullen worden opgelegd.<sup>34</sup> Op termijn zal worden bezien of de huidige WAHV geïntegreerd dient te worden in de OM-afdoening.<sup>35</sup>

Het onspecifieke overgangsrecht van de Wet OM-afdoening regelt, zoals gezegd, een gefaseerde overgang: van transactie en voorwaardelijk sepot naar OM-afdoening. De transactie en ook het voorwaardelijk sepot blijven in eerste instantie naast de stapsgewijs ingevoerde strafbeschikking bestaan maar zullen - eveneens geleidelijk - komen te vervallen.<sup>36</sup> De memorie van Toelichting (hierna MvT) noemt de omstandigheid dat artikel 1 Sr niet in de weg zou staan aan oplegging van strafbeschikkingen welke zien op oudere strafbare feiten en dit eveneens zou gelden voor de gijzeling, laatstgenoemd dwangmiddel bestond immers al voor de Wet OM-afdoening; net zoals ook de mogelijke sancties van de strafbeschikking (zij het op grond van andere wettelijke bepalingen).

### **Doel van de Wet OM-afdoening**

Doel van de principieel nieuwe sanctiebevoegdheid van het OM ligt volgens de MvT in het streven naar bevordering van de veiligheid. De stijgende behoefte aan rechtshandhaving zou een aanpassing van de capaciteit van de ketenpartners vereisen - vergroting van doelmatigheid van buitengerechtelijke afdoening is een belangrijk middel daartoe.<sup>37</sup> De wetgever voorziet een flinke capaciteitswinst omdat met de nieuwe regeling “*alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op de aard van het feit,*

---

<sup>33</sup> Ex art. 30 WAM.

<sup>34</sup> Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 29.

<sup>35</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 6. De WAHV wordt door de Wet OM-afdoening in die zin gewijzigd dat de sanctie niet alleen met een WAHV-beschikking, maar ook met een strafbeschikking kan worden opgelegd, zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken I* 2004/05, C.

<sup>36</sup> Met de kanttekening dat de mogelijkheid van voorwaardelijk sepot in artikel 233 lid 3 Sv volgens de MvT moet blijven bestaan omdat er behoefte is aan het geven van aanwijzingen ook bij misdrijven met een maximale straf boven 6 jaar, zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 25.

<sup>37</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

*de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het openbaar ministerie aanleiding voor is*<sup>38</sup> en afdoening in mindere mate afhankelijk is van medewerking van de verdachte.<sup>39</sup> Ook wordt deze flinke capaciteitswinst verwacht omdat met de Wet OM-afdoening per saldo zowel meer als ook zwaardere zaken kunnen worden afgedaan dan met de transactie.

### **De transactie**

De transactie bestaat zoals gezegd sinds lange tijd. Men zou daaruit kunnen afleiden dat aan het instituut van “afkopen van straf” kennelijk wel behoefte bestaat. Desalniettemin werd het instituut door de eeuwen heen met grote argwaan bekeken.<sup>40</sup> Tegen de transactie zijn dan ook veel bezwaren aan te voeren. Allereerst moet worden geconstateerd dat zij volgens huidig inzicht in het verkeerde wetboek staat; de bepaling heeft immers eerder een formeel- dan een materieelrechtelijke strekking. De transactie behelst het gevaar van rechtsongelijkheid door benadeling van minder draagkrachtigen. Bij transacties wordt niet uitgegaan van een onschuldpremissie, sterker nog, er geldt (impliciet) veel meer een schuldpremissie.<sup>41</sup> De voor de transactie kenmerkende niet openbare behandeling van de zaak, resulteert niet in een schriftelijke uitspraak, reden waarom de transactie slecht controleerbaar is.<sup>42</sup> Dit gebrek aan openbaarheid bestaat ondanks de Aanwijzing hoge transacties.<sup>43</sup> Terwijl de transactie juridisch niet neerkomt op vervolging en schuldvaststelling, wordt zij door betrokkenen toch dikwijls ervaren als straf. Dit is niet zo gek, zeker als men bedenkt dat transacties boven € 100 (ondanks uitblijvende schuldvaststelling) wél tot plaatsing in de Justitiële Registratie leiden.<sup>44</sup> In de literatuur wordt betoogd dat de betrokkenen – ondanks onschuld – transactievoorstellen vaak aanvaarden enkel om stigmatiserende werking van een openbaar strafgeding te

<sup>38</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

<sup>39</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2.

<sup>40</sup> Zie Van den Biggelaar (1994), p. 77.

<sup>41</sup> Vgl. Malsch (2005), p. 116.

<sup>42</sup> Zie Malsch (2005), p. 117.

<sup>43</sup> *Staatscourant* 25 februari 2002, nr. 39. Zie over deze bezwaren Malsch (2005), p. 121.

<sup>44</sup> Zie art. 3 lid 1 Besluit justitiële gegevens.

voorkomen.<sup>45</sup> De onderhandelingspraktijken die de transactie kenmerken, worden door auteurs veelal als onwenselijk aangemerkt. Overigens hebben de aantallen politie- en OM-transacties een hoge vlucht genomen: in 2005 kwamen 76.060 transacties tot stand, 1994 ging het nog om 58.660 keer.<sup>46</sup>

Het sterke gebrek aan openbaarheid en de ondernormering (Transactiebesluit en BOS/Polarisrichtlijnen ten spijt) van de transactie zijn mijns inziens goede redenen om wijziging of zelfs afschaffing van de transactieregeling toe te juichen - al kan het gebrek aan openbaarheid door een betrokken burger juist als voordeel worden ervaren.

### **Bezwaren tegen de Wet OM-afdoening**

Desalniettemin kleven aan de Wet OM-afdoening wel een aantal mijns inziens tamelijk ernstige bezwaren. Op de eerste plaats dient in dit verband te worden gewezen op de vraag of de nieuw verleende bevoegdheid van de OvJ verenigbaar is met artikel 113 lid 1 Grondwet (hierna Gw); de vraag derhalve of het bij de afdoening middels strafbeschikkingen niet gaat om “berechting van een strafbaar feit” welke volgens de Grondwet voorbehouden is aan de rechterlijke macht. Vooropgesteld moet worden dat de term “rechterlijke macht” in artikel 113 lid 1 Gw beperkt dient te worden opgevat, waardoor het OM niet onder deze term valt.<sup>47</sup> Ondanks dat de artikelen 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM) slechts bij beoogde vrijheidsontneming tot een proces<sup>48</sup> verplichten, rijst in Nederlandse context toch de vraag of “berechting” materieel

<sup>45</sup> Zie Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 172-173; zie ook Corstens (2002).

<sup>46</sup> Zie

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?D5=a&LA=nl&DM=SLNL&PA=37703&D1=44&D2=0-2,6>. Ook verkrachting (5), misdrijven tegen het leven (20) en de ruimere categorie geweldsmisdrijven (9.240) werden in het jaar 2005 door transacties afgedaan (absolute getallen).

<sup>47</sup> Zie Cleiren & Nijboer (2006), Aant. 6. Verhouding tot art. 113 lid 1 Gw; Corstens (2002). P. 114.

<sup>48</sup> Met de waarborgen van bepaaldheidsgebod, interne en externe openbaarheid, hoor en wederhoor, onmiddellijkheidsbeginsel, volledige bewijsvoering en ondervragingsrecht etc.

(namelijk als “kennisneming of beslissing”) of formeel (te weten als “beslissen op grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van een onderzoek ter terechtzitting”) dient te worden opgevat.<sup>49</sup> De wetgever koos voor dit laatste waardoor de strafbeschikking hem tengevolge geen berechting zou behelzen en compatibel zou zijn met de grondwettelijke bepaling.<sup>50</sup> Ik moet hier volstaan met de vaststelling dat er met aan beide zijden legitieme argumenten over deze toch beslissende vraag kan worden getwist – wat mijns inziens aldus een zwak punt is van de Wet OM-afdoening.

In de MvT valt op pagina 13 te lezen: “*Het onderhavige wetsvoorstel brengt vervolging en bestraffing in één hand: die van het OM. Er lijkt daarom sprake te zijn van een zekere inbreuk op het beginsel van de scheiding der machten. De Raad van State noemt aspecten van het wetsvoorstel «constitutioneel bedenkelijk», het OM spreekt over «rechtsstatelijke bezwaren».*”<sup>51</sup> Over de vraag of het bij het beslissen en uitvaardigen van een strafbeschikking gaat om een daad van “vervolging” lijkt weinig controverse te bestaan. Mijns inziens dient deze vraag ook met kijk op jurisprudentie van het EHRM<sup>52</sup> met stelligheid affirmatief te worden beantwoord. Toepasselijkheid van artikel 6 EVRM dunkt mij een essentiële waarborg voor *fair trial* samenhangend met de strafbeschikking.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Zie in dit verband Cleiren & Nijboer (2006), Aant. 6. Verhouding tot art. 113 lid 1 Gw; De Graaf (2003), p. 822-823; Crijns (2004), p. 232-233.

<sup>50</sup> Volgens Crijns (2004) en ook De Graaf (2003) is echter een materiele opvatting de juiste. Terwijl Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 179-180 weliswaar eveneens een materiele benadering voorstaan, zien zij toch - zij zouden althans vast zeggen: juist daarom - geen strijd met art. 113 lid 1 Gw, maar eerder een verdeling van macht. Zij baseren het resultaat van hun materiele benadering op de omstandigheid dat de betrokkene zich door verzet eenzijdig aan de strafbeschikking kan onttrekken, wat volgens hen niet zou passen bij “berechting” of “rechtspraak”. Bovendien vinden zij een argument voor hun benadering daarin dat de procedure rond de strafbeschikking niet omringd zou zijn met hoor- en wederhoor en geen sprake is van min of meer gelijkwaardige procesdeelnemers – reden kortom waarom er volgens deze schrijvers bij de strafbeschikking wél veel meer sprake zou zijn van een “voorportaal van rechtspraak”, zie Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 179-180.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 6, p. 13.

<sup>52</sup> EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun, BNB 1994/175; EHRM, 21 februari 1984, Öztürk, NJ 1988/937.

<sup>53</sup> Vgl. Crijns (2004), p. 232.

Zoals de MvT terecht schrijft, behelst de Wet OM-afdoening wel “*een zekere inbreuk*” op de trias. Dit is bezwaarlijk als het tot misbruik zou leiden - een gevaar dat zich in de middeleeuwen wel eens heeft verwezenlijkt maar mijns inziens toch nog steeds niet geheel denkbeeldig is.<sup>54</sup> Desalniettemin meen ik dat de rechtsbescherming bij de strafbeschikking in beginsel toereikend is.<sup>55</sup>

Ik zie in deze context wel een sluimerend probleem in verband met mogelijke mandatering van de bevoegdheden uit de Wet OM-afdoening die thans aan de OvJ toekomen. De regering gaat er lichtvoetig van uit dat mandatering aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar mogelijk zou zijn. Dit leidt zij af uit de omstandigheid dat er geen sprake is van een (geclausuleerde) uitzondering op de mogelijkheden die artikel 126 RO biedt en het uitbrengen van een dagvaarding en het stellen van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning bovendien niet van mandatering zijn uitgesloten.<sup>56</sup> Naar ik meen, verzet zich echter de ingrijpende aard van de bevoegdheden die de Wet OM-afdoening aan de OvJ's verleent tegen mandatering daarvan (althans zonder aanpassing van de Wet RO).<sup>57</sup> Het visioen van onder meer (tot 1 april 2007) procureur-generaal H. A. Uniken Venema: “*Een brede basis van bulkzaken die je kunt afdoen op administratief/juridisch niveau. Dan een iets kleiner segment waar gekwalificeerde parketsecretarissen mee aan de slag gaan.*”<sup>58</sup> zou in dit perspectief nog eens slechts een fantasie kunnen blijven.

In de context van de vraag naar de positie van het OM wil ik tevens opmerken dat het OM in Nederlands op grond van het ongematigde (positieve) opportuniteitsbeginsel – ook zonder de Wet OM-afdoening - een dermate ruime discretionaire bevoegdheid toekomt, dat

---

<sup>54</sup> Vgl. Nijboer (2005), p. 133-134.

<sup>55</sup> De vraag is m.i. veeleer of de mate van rechtsbescherming (*sowieso* hoger beroep en cassatie) niet sterk ten koste gaat van de vermeende capaciteitswinst – in het voorstel van Strafvordering 2001 was deze winst beslist groter.

<sup>56</sup> Mij dunkt dit laatste argument niet bijzonder sterk, beschikkingen ter voorkoming van vervolging lijken me een stuk minder ingrijpend dan vervolging.

<sup>57</sup> In die zin ook Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 184.

<sup>58</sup> Zie zijn uitspraak in Lamboo (2006), p. 10.

vergelijkingen met het buitenland desbetreffend mank gaan. Dit ligt echter, zoals gezegd, niet aan de in te voeren strafbeschikking. Het dient in het kader van de vraag naar de wenselijkheid van de strafbeschikking naar mijn mening echter wel degelijk mede te worden *berücksichtigt*.

In deze samenhang rijst de vraag, of de kennelijk op grote schaal voorgenomen automatisering van uitvaardiging van strafbeschikkingen samenhangend met relatief lichte strafbare feiten, niet haaks staat op de ratio van het opportuniteitsbeginsel. In bijvoorbeeld Duitsland en Zwitserland heerst in het *Ordnungswidrigkeitengesetz* het opportuniteitsbeginsel, juist omdat het gaat om gedragingen die wegens geringe inbreuk op de rechtsorde niet noodzakelijkerwijs dienen te worden vervolgd. Als de Wet OM-afdoening in Nederland tot gevolg zou hebben dat lichte strafbare feiten automatisch – en daarmee met gelding van een “*Legalitätsprinzip*” vergelijkbaar – worden vervolgd, terwijl dit niet zo is bij zware misdrijven,<sup>59</sup> zou dat omdraaiing betekenen van de mijns inziens rechtsstatelijk wenselijke situatie<sup>60</sup> dat juist *niet de lichte, maar de zware strafbare feiten* automatisch worden vervolgd. Een dergelijke omdraaiing dient in het bijzonder te worden voorkomen vanwege het in Nederland absolute vervolgingsmonopolie en de hoge drempel van de procedure van artikel 12 Sv.

Verdere knelpunten die hier slechts summier aan bod kunnen komen, betreffen de verhoging van sancties bij verstek in de verzetprocedure, welke verhoging geacht kan worden strijdig te zijn met artikel 6 EVRM.<sup>61</sup>

Daarnaast moet worden gewezen op de onwenselijke rechtsongelijkheid die door de nieuwe wettelijke systematiek kan ontstaan en wordt beschreven door Groenhuijsen & Simmelink (2005):<sup>62</sup> In geval van het niet voldoen aan een bij strafbeschikking opgelegde rijontzegging, pleegt de bestrafte een nieuw misdrijf,

---

<sup>59</sup> Ik herinner aan de in Nederland in Europees perspectief bijzonder lage ophelderingspercentages betreffende zware misdrijven, zie WRR (2002), p. 223; Engelhard e.a. (2001), p. 45, 49, 52; Smit (2003), p. 213.

<sup>60</sup> Vgl. WRR (2002), p. 219.

<sup>61</sup> Zie Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 188.

<sup>62</sup> Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 190.

namelijk overtreding van artikel 9 WWV 1994. Bij vervolging van dit misdrijf toetst de rechter niet de rechtmatigheid van de opgelegde strafbeschikking, terwijl de rechter dit wél doet bij bijvoorbeeld een niet-betaalde geldboete wegens een winkeldiefstal.

Daarenboven zij hier gewezen op een inconsistentie tussen MvT en de wettelijke systematiek volgend uit de Wet OM-afdoening, welke eveneens door Groenhuijsen & Simmelink (2005) werd gesignaleerd.<sup>63</sup> Hierbij gaat het er om dat de MvT weliswaar betoogt dat de toegepaste gijzeling (welke de genoemde schrijvers in de Wet OM-afdoening overigens reeds *an sich* dubieus dunkt)<sup>64</sup> niet in de plaats komt van een opgelegde vermogenssanctie, terwijl uit de wettelijke systematiek volgt dat zij met name bij lichtere strafbare feiten wel degelijk zal fungeren als vervanging van de boete.

Ten slotte zij nog kort gewezen op het door Hartmann (2005) toegelichte gevaar van wildgroei van boetebevoegdheden, indien de bestuurlijke boete naast de Wet OM-afdoening verder zal voortwoekeren.<sup>65</sup> Onderbrenging van toekomstige boetebevoegdheden in de strafbeschikking lijkt naar mijn mening meer voor de hand te liggen.

### Conclusie

Resumerend moet mijns inziens worden geconstateerd dat ondanks het in beginsel te waarderen plan van de gefaseerde gedeeltelijke afschaffing van voorwaardelijk sepot en vooral de totale afschaffing van de transactie, niet te verwaarlozen bezwaren kleven aan de Wet OM-afdoening. In zijn huidige vorm lijkt werking van de wet beslist niet geheel probleemloos. Dit wordt niet beter nu met betrekking tot

---

<sup>63</sup> Zie Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 190-191.

<sup>64</sup> Zie Groenhuijsen & Simmelink (2005), p. 190-191.

<sup>65</sup> Bijvoorbeeld door aanvaarding van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3) en bestuurlijke boete fout parkeren en andere verkeersovertredingen (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 098, nr. 3), zie Hartmann (2005), p. 88. Inmiddels schijnen bestuurlijke boeten in meer dan 70 verschillende wetten voor te komen en schijnen negen verschillende rechtswegen daartegen open te bestaan.

de beweerde capaciteitswinst sterke vraagtekens kunnen worden geplaatst.<sup>66,67</sup>

### Literatuur

De Beaufort (1978)

De Beaufort, L. A. R. J., 'Tien jaar op weg naar een wettelijke regeling van de executieverklaring van transacties', *Trema: tijdschrift voor de rechterlijke macht*, afl. 1, 1978, p. 167-170

Van den Biggelaar (1994)

Van den Biggelaar, G. J. M., *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie*, (diss. RU Limburg) Arnhem: 1994

Van Caenegem (1978)

Van Caenegem, R. C., *De instellingen van de Middeleeuwen, Deel I: De eerste Middeleeuwen (5de - 11de eeuw)*, Gent: Wetenschappelijke Uitgeverij en Boekhandel 1978

Cleiren & Nijboer (2006)

Cleiren, C. P. M. & Nijboer, J. F., *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2006

Corstens (2002)

Corstens, G. J. M., *Het Nederlands strafrecht*, Deventer: Kluser 2002

Crijns (2002)

Crijns, J. H., 'De strafrechter buitenspel; Buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten in heden en toekomst', *AA*, nr. 7/8, 2002, p. 513-521

Crijns (2004)

Crijns, J. H., 'Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij', *Sancties: tijdschrift over straffen en maatregelen in het strafrecht*, nr. 4, 2004, p. 225-236

---

<sup>66</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitlating van de projectleider van de "Projectgroep onderzoek, ontwikkeling en implementatie van de Wet OM-afdoening", Hugo Millenaar, in Grijpink (2006), p. 13: "Op dit moment is nog niet duidelijk wat de impact op de strafrechtsketen precies zal zijn." Zie ook Crijns (2004), p. 234; Crijns (2002), p. 520; De Graaf (2003), p. 824-826; De Wijkerslooth & Simonis (2004), p. 443; Doorenbos (2005); Van Stokkom (2005).

<sup>67</sup> Anders: Van Zijl (2005), p. 109.

Doorenbos (2005)

Doorenbos, D., 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB*, Afl. 9, 2005

Engelhard e.a. (2001)

Engelhard, B.J.M., 'Criminaliteit en opsporing' in: Huls, F.W.M. (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*, Den Haag: WODC, p. 44-82

De Graaf (2003)

De Graaf, M., 'Doelmatigheid boven rechtmatigheid: Bespreking van het concept-wetsvoorstel Wet OM-afdoening', *D&D*, afl.8, 2003, p. 811-829

Grijpink (2006)

Grijpink, I., 'De OM-afdoening; Veel medewerkers krijgen ermee te maken', *Opportuun*, nr. 5, 2006,

Groenhuijsen & Simmelink (2005)

Groenhuijsen, M. S. & Simmelink, J. B. H. M., 'Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten', in: Jordaans, A.H.E.C., Mevis P.A.M., Wöretshofer, J., *Praktisch strafrecht, Liber amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, 2005, p. 171-196

Hartmann (2000)

Hartmann, A., '*Buitengerechtelijke afdoening*', in: Groenhuijsen, M. S. & Knigge, G., *Het onderzoek ter terechtzitting; eerste interimrapport onderzoeksgroep Strafvordering 2001*, Groningen: RuG 2000 2000, p. 59-91

Hartmann (2002)

Hartmann, A., '*Buitengerechtelijke afdoening II*', in: Groenhuijsen, M. S. & Knigge, G., *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, derde interimrapport onderoerzeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, 2002, p. 79-198

Hartmann (2005)

Hartmann, A., 'Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?' in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 6, WODC, 2005, 2005, p. 84-96

s'Jacob (1936)

s'Jacob, P., *Geschiedenis, theorie en praktijk van artikel 74 Wetboek van Strafrecht*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1936

Kessler (2007)

Kessler, M., 'De Wet OM-afdoening', *AA*, nr. 56, 2007, p. 86-90

Korhals-Altes (1995)

Korhals-Altes, *Commissie Korhals-Altes, Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving, Het recht ten uitvoer gelegd – oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*, Den Haag: 1995

Lamboos (2006)

Lamboos, L., 'OM-afdoening is winst voor de hele keten', *Justitie Magazine*, 2006,

Malsch (2005)

Malsch, M., 'Geregisseerde openbaarheid, Het O.M. en de zichtbaarheid van transacties', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 6, WODC, 2005, 2005, p. 113-127

Mevis (2004)

Mevis, P. A. M., 'Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en 'kleine ergernissen'', *D&D*, 2004, p. 353-368

Nijboer (2005)

Nijboer, J.F., 'Plea bargain en O.M.-afdoening als functionele equivalenten?', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 6, WODC, 2005, 2005, p. 128-137

Ruschenbusch (1960)

Ruschenbusch, E., 'Zum Recht Drakons und seiner Bedeutung für das Werden des athenischen Staates', *Historia*, Band 9, 1960, p. 129-154

Smit (2003)

Smit, P.R., 'Nederland in internationaal perspectief' in: Heide, W., Eggen, A.Th.J. (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en samenhangen*, Onderzoek en beleid, nr. 211, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, 2003, p. 203-219

Van Stokkom (2005)

Van Stokkom, B.A.M., 'Zero tolerance in de praktijk; Handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's?', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 6, WODC, 2005, 2005, p. 44-59

De Wijckerslooth & Simonis (2004)

De Wijckerslooth, J. L. & Simonis, J., 'Mag het strafrecht een beetje consensueel blijven?' *Trema: tijdschrift voor de rechterlijke macht*, 2004, p. 437-443

WRR (2002)

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering, nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002

Van Zijl (2005)

Van Zijl, J., 'Het O.M. beschikt tot straf', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 6, WODC, 2005, 2005, p. 97-112

**Jurisprudentie / Kamerstukken**

EHRM, 21 februari 1984, Öztürk, NJ 1988/937

EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun, BNB 1994/175

*Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1

*Kamerstukken II* 2003/04, 29 271, nr. 1

*Kamerstukken I* 2004/05, C

MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 6

*Kamerstukken II* 2004/05, 30 098, nr. 3

*Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3

*Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 29

*Staatscourant* 25 februari 2002, nr. 39