

Project ZSM en de beginselen van behoorlijk proces.



De weegschaal in onbalans!

Naam:	M.L.W. Thoonen
Administratienummer:	S483587
Naam docent:	Prof. dr. A.M. van Kalmthout
Datum afstuderen:	13-8-2012
Studie:	Rechtsgeleerdheid
Faculteit:	Tilburg University

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1 De efficiëntie van het strafrecht	6
1.1 Probleemomschrijving	6
1.2 Het onderzoeksdoel	9
1.3 Het theoretisch kader	10
1.4 De onderzoeksvraag	10
1.5 Deelvragen.....	11
Hoofdstuk 2 De ontwikkeling van het OM en zijn afdoeningsmogelijkheden	14
2.1 De ontstaansgeschiedenis van het OM	14
2.2 Het opportuniteitsbeginsel van het OM.....	16
2.3 De transactie.....	18
2.4 De taakstraf.....	21
2.5 De OM strafbeschikking	23
2.6 Het snelrecht.....	27
2.7 Samenvatting	30
Hoofdstuk 3 Wat is het ZSM project	32
3.1 Hoe is ZSM ontstaan en wat is het doel	32
3.2 Hoe ziet het ZSM project er concreet uit	33
3.3 Wat valt er onder ZSM	35
3.4 Samenvatting	38
Hoofdstuk 4 De praktijk van ZSM	39
4.1 Het OM aan de voorzijde van het strafproces.....	39
4.2 De gevolgen voor het transactieaanbod	40
4.3 Gevolgen voor de strafbeschikking	42
4.4 De magistratelijkheid van het OM.....	45
4.5 De Rechter-commissaris en ZSM.....	47
4.6 De praktijkgevallen.....	50
4.7 ZSM in getallen	57
4.8 Samenvatting	58
Hoofdstuk 5 De beginselen van een behoorlijk proces	61
5.1 Het vertrouwensbeginsel.....	62
5.2 Het beginsel van zuiverheid van oogmerk.....	64

5.3	Het beginsel van redelijke en billijke afweging.....	66
5.4	Het gelijkheidsbeginsel	68
	Conclusies en aanbevelingen.....	70
	Literatuur.....	72

Voorwoord

Dit onderzoek gaat over de manier waarop een strafbaar feit door het openbaar ministerie wordt afgedaan binnen de ophouding of in verzekeringstelling van de verdachte. Deze manier van werken is onder het kabinet Rutte in het leven geroepen om snel en adequaat een strafbaar feit af te handelen. De noodzaak voor deze nieuwe werkwijze is ontstaan uit het gegeven dat een slachtoffer en een verdachte vaak maanden in onzekerheid verkeren, totdat het openbaar ministerie een afdoeningsbeslissing neemt. Door de invoering van het ZSM project wordt dit proces versneld zodat de verdachte nog voor hij in vrijheid wordt gesteld weet hoe zijn strafzaak zal worden afgedaan. Door deze versnelde afhandelingswijze ontstaat de vraag of de beginselen van behoorlijk proces nog voldoende gewaarborgd kunnen blijven. De titel van dit onderzoek slaat terug op de Romeinse godin Vrouwe Jusitia die als afbeelding binnen het recht veel wordt gebruikt. De reden hiervoor is dat zij een visualisering is van hoe de rechtspraak dient te worden vormgegeven. Zij treedt zonder aanzien des persoon de zaak tegemoet en weegt daarbij het bewijs ten voordele en ten nadele van de verdachte af waarna zij een oordeel velst. In deze scriptie wordt onderzocht hoe het ZSM project kan worden vormgegeven zonder dat daarbij de weegschaal in onbalans raakt.

Graag wil ik op deze plek een woord van dank uitspreken aan de mensen die mij geholpen hebben bij het schrijven van dit onderzoek. Als eerste wil ik mijn aanstaande echtgenote Sanne Eickmans bedanken. Zonder haar onvermoeibare motivering en inspiratie was dit onderzoek niet tot stand gekomen. Ook wil ik mijn begeleider Anton van Kalmthout bedanken voor zijn geduld, inzicht en kennis. Een betere begeleider had ik me niet kunnen wensen en daar ben ik hem zeer dankbaar voor. Ook wil ik mijn werkgever bedanken voor de steun en tijd die zij mij gaf om dit onderzoek te doen en meer in het bijzonder mijn collega Wim Koelman, voor het doorlezen en becommentariëren van het onderzoek.

Daarnaast wil ik mijn familie, vrienden en collega's bedanken voor hun steun en hulp.

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de vraag of de beginselen van behoorlijk proces voor de verdachte binnen ZSM gewaarborgd kunnen blijven. Door een verandering in de structuur van het werkproces kan het openbaar ministerie sneller een afdoeningsbeslissing formuleren in een strafzaak. Deze versnelling van het werkproces heeft tot gevolg dat de verdachte geconfronteerd wordt met belangrijke juridische beslissingen aangaande zijn strafzaak. In deze scriptie is onderzocht of daarbij de verdachte, die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, niet onevenredig in zijn belangen wordt geschaad. Een verdachte die afstand doet van zijn recht om een onafhankelijke rechter in de zaak te betrekken, dient zich te realiseren wat de gevolgen daarvan zijn. In de huidige werkwijze lijkt een directe voldoening van een transactievoorstel of een strafbeschikking op gespannen voet met artikel 6 EVRM te staan. De verdachte kan in dergelijke gevallen onvoldoende de gevolgen van zijn beslissing overzien.

Door een onafhankelijke rechter in de ZSM werkwijze te betrekken kan er wel aan de autonome waarborgen van het EVRM worden voldaan. Ook kan door de bijstand van een raadsman worden zorggedragen dat een verdachte wetenschap heeft van de consequenties bij een voldoening of instemming van een door het OM opgelegde straf of maatregel. Door de bijstand van een raadsman wordt tevens de schijn van partijdigheid weggenomen en kan er gesteld worden dat de verdachte in vrijheid afstand heeft gedaan van zijn recht om een onafhankelijke rechter in de zaak te betrekken.

De versnelling van de afhandeling van een strafzaak geeft de burger een gevoel dat de overheid adequaat en afkeurend reageert op strafbaar gedrag. Deze versnelde afdoening is verbonden aan de ophouding of de inverzekeringstelling van de verdachte. Binnen deze wettelijk vastgestelde tijd dient de strafzaak zodanig in kaart te zijn gebracht dat het OM op basis van wettig en overtuigend bewijs een vervolgingsbeslissing kan nemen. Deze korte tijdsspanne maakt dat het ZSM project vooral geschikt is voor eenvoudig bewijsbare strafzaken. Strafzaken waarin complexere bewijsconstructies zitten of waarbij een inhoudelijk verweer kan worden gevoerd op het ten laste gelegde feit zijn niet geschikt om binnen het ZSM project te worden afgedaan.

Door de versnelde werkwijze wordt in een grote hoeveelheid van de strafzaken geen proces-verbaal meer opgemaakt wat een lastenverlichting bij de politie oplevert. Door de afwezigheid van het proces-verbaal is de motivering van het OM voor de genomen vervolgingsbeslissing lastig te achterhalen. Zeker als daarbij ook nog afgeweken wordt van de openbare richtlijnen. Het OM dient de motivering van zijn afdoeningsbeslissing vast te leggen waardoor de interne maar ook de externe openbaarheid beter wordt geborgd. Een dergelijke verslaglegging geeft ook de mogelijkheid dat de beginselen van behoorlijk proces achteraf kunnen worden getoetst.

Hoofdstuk 1

De efficiëntie van het strafrecht

Het strafrecht is net als al het andere in het leven aan verandering onderhevig. Zo ook het strafrecht binnen de Nederlandse samenleving. Op 14 oktober 2010 werd het kabinet Rutte beëdigd en werd de problematiek van een moderne samenleving tegen het licht gehouden waarna creatieve plannen zijn gesmeed om problemen het hoofd te kunnen bieden. Zo heeft dit kabinet (sinds 23 april 2012 demissionair) ook naar de problematiek van het strafrecht gekeken en heeft hierin een aantal veranderingen aangebracht. Een van deze veranderingen gaf het startschot voor mijn onderzoek. In dit eerste hoofdstuk zet ik uiteen wat ik met dit onderzoek wil bereiken en op welke wijze ik dit wil doen.

1.1 Probleemomschrijving

De klacht dat de politie teveel administratieve taken heeft is algemeen bekend. Enkel het raadplegen van de Google zoekmachine op internet levert vele artikelen op die naar een grote administratieve werkdruk verwijzen bij de politie.

Een ruime meerderheid van de politiemensen (70%) vindt dat zij onvoldoende toekomt aan haar kerntaken, te weten het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten. Uit onderzoek onder 4600 agenten is gebleken dat 82% van de deelnemers te veel papierwerk en de bureaucratie als grootste problemen zien.¹

Daarnaast is de doorlooptijd van een strafzaak bij het openbaar ministerie al lange tijd een aandachtspunt van de politiek. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een motie van N. van Oven van 29 oktober 2001 waarin hij aangeeft dat de regering de doorlooptijden in vijf jaar wil terugbrengen van acht maanden naar zes maanden.²

In de samenleving leeft ook een gevoel van onvrede dat misdaad loont waardoor de politiek dit hoog op de agenda heeft geplaatst.

¹ Klapwijk, 2010

² *Kamerstukken II*, 2001/02, 27 834, nr. 6

Het kabinet Rutte wil de administratieve werkdruk van de politie terugdringen en de doorlooptijden binnen het Openbaar Ministerie (OM) verkorten³. Dit alles om uiteindelijk een groter veiligheidsgevoel te creëren bij de burger. Om dit te bewerkstelligen is het programma Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving in het leven geroepen. Hierbij wordt gewerkt aan een permanente verbetering en versnelling van de werkprocessen van politie tot en met rechtspraak. Het ZSM is onderdeel van dit project. ZSM staat voor Zo Selectief Snel, Simpel, Slim, Samen Mogelijk. De bedoeling is dat de aangehouden verdachte, als hij in vrijheid gesteld wordt direct een afdoeningbeslissing mee krijgt met betrekking tot het door hem gepleegde strafbare feit. Het is een vorm van lik-op-stuk waarbij de strafzaak binnen 6 uur of binnen de inverzekeringstelling moet worden afgedaan.⁴ Deze werkwijze wordt toegepast op bijna alle eenvoudige strafzaken van veel voorkomende criminaliteit. Verschillende problemen hebben hun weerslag op de wijze van afdoening.

Ook reclassering Nederland onderstreept in een schrijven aan de Tweede Kamer dat strafbaar gedrag vraagt om een directe justitiële reactie. Ze schrijft dat een directe en snelle justitiële reactie uitdrukking geeft aan een sterke publieke afkeuring van dergelijke gedragingen.⁵ Daarnaast levert een snelle afdoeningswijze ook economisch gewin op.

Het snel afdoen van een strafzaak is niet nieuw. Zo heeft Rouvoet reeds in 2003 een motie ingediend omtrent het verzoek om lichte heterdaadzaken binnen 48 uur af te doen (zogenaamd snelrecht).⁶ Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat bij snelrecht de zaak versneld voor een onafhankelijke rechter gebracht wordt en bij het ZSM project ligt de voorkeur bij het alternatief afdoen van de zaak. Hierbij blijft de rechter dus buiten beschouwing. Denk bijvoorbeeld aan de transactie of de strafbeschikking.

Bij snelle afdoening bestaat het risico dat dit ten koste gaat van de algemene beginselen van behoorlijk proces (hierna te noemen: beginselen). Dit terwijl deze beginselen bescherming dienen te bieden aan de (straf)procesdeelnemers tegen onder andere strafrechtelijke willekeur en ongecontroleerde machtsuitoefening. Deze beginselen, zoals bijvoorbeeld de eis van onpartijdigheid voor de rechter zijn de uitgangspunten van het strafrecht. Veel van deze beginselen vindt men dan ook terug in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast

³ *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 1084, pag 10 en pag 16

⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 1084, pag 17

⁵ *Kamerstukken II*, 2011/12, 29 270, nr. 60

⁶ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 200 VI en 29 200 VII, nr. 172

hebben we beginselen die wat nadrukkelijker op ons eigen strafrecht zijn toegeschreven zoals het opportuniteitsbeginsel. Een aantal van deze staat mogelijk op gespannen voet met het ZSM project. In dit onderzoek zal het ZSM project getoetst worden aan deze beginselen. Welke beginselen dit zijn zal nader in de vraagstelling en in het theoretisch kader worden uitgewerkt.

Bij de invoering van het ZSM project lijkt het snel afdoen van strafzaken een doelstelling op zichzelf te zijn. Immers wordt er gepretendeerd dat het snel afdoen van een strafzaak de geloofwaardigheid van het strafrecht bevordert.⁷ Een dergelijke snelle afdoening zou mogelijk ook een preventieve werking in zich herbergen. Dit laatste is wetenschappelijk nog niet aangetoond. Dit wordt onderstreept door G.J.N. Bruinsma die wees op de drie peilers van afschrikking waar snelheid een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Hij wijst daarbij op het feit dat men er vooral intuïtief vanuit gaat dat de snelheid van straffen een preventief effect zou hebben.⁸ Hier zit een sterk punt dat door beleidsbepalers⁹ (o.a. H. Bolhaar bij een interview in de Telegraaf) veelal wordt gebruikt om het ZSM project verder vorm te geven. Of het ZSM project dus feitelijk een preventieve werking in zich bergt is op dit moment nog niet vast te stellen. Hoe interessant het ook moge zijn om hier concreet een antwoord op te kunnen geven zal ik dit vraagstuk buiten mijn onderzoek laten. Het lijkt echter een kwestie van tijd tot hier onderzoeksresultaten over zullen verschijnen.

In ZSM wordt de strafzaak (veelal) mondeling door een verbalisant uitgelegd aan een medewerker van het OM. Daarna wordt een afdoeningsbeslissing genomen. Een mondelinge uiteenzetting van de strafzaak krijgt vrij snel een eigen interpretatie en is veel veranderlijker dan een schriftelijke uiteenzetting. Daarnaast moet vaak beslist worden op basis van een beperkt aantal gegevens. Hierdoor is de kans op vergissingen of fouten groter dan wanneer de gehele zaak op papier is vastgelegd. Deze kritiek wordt ook gedeeld door hoogleraar H. Sackers. Hij geeft aan dat burgers en politici veel te veel van dit middel verwachten. Volgens Sackers mislukken in veel gevallen zelfs zaken. Dit omdat er achteraf onvoldoende bewijs blijkt te zijn.¹⁰ Ook is merkbaar dat er veel gestuurd wordt op het alternatief afdoen van strafzaken in plaats van meteen te dagvaarden. Er moet vooral creatief gekeken worden naar afdoeningsmodaliteiten op grond van artikel 74 Sr of 257a Sv.

⁷ Kruithof & Nijboer 2011

⁸ Bruinsma 2010, p. 13.

⁹ Telegraaf 7 januari 2012, p. TA3

¹⁰ Nieuws.nl 10 februari 2011

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft zich uitgesproken over het aanbieden van een alternatieve afdoening. Hierbij heeft het WODC gesteld dat je met recht vraagtekens kunt stellen bij het in vrije wil kiezen voor een alternatieve afdoening.¹¹ Dit is een discussiepunt dat je ook in de literatuur veelvuldig terug ziet komen. Ook Corstens¹² vraagt zich af of er geen sprake is van een zekere druk bij het transactieaanbod. Er wordt (onbewust) druk uitgeoefend op de verdachte als die in de politiecel wordt geconfronteerd met de parketsecretaris dan wel de officier van justitie over een alternatieve afdoening al dan niet ter voorkoming van verdere strafvervolgning.

Voor andere procesdeelnemers heeft het afdoen van strafzaken in ZSM ook mogelijke gevolgen. Bij de afdoeningsbeslissing dient eventuele schade van de benadeelde partij meteen vastgesteld te worden. Dit is niet altijd mogelijk. In een vroeg stadium wordt de schade geschat, waarna de zaak meteen kan worden afgedaan. Als achteraf de schade groter blijkt te zijn of er blijken meerdere slachtoffers te zijn dan kan deze schade niet meer binnen het strafrecht verhaald worden. In mijn scriptie gaat niet de aandacht uit naar de rol van het slachtoffer. Dit onderzoek blijft beperkt tot de rol van de verdachte.

Uit het bovenstaande wordt de volgende probleemstelling geformuleerd; kunnen de algemene beginselen van behoorlijk proces, ter bescherming van de verdachte, gewaarborgd blijven in het ZSM project.

1.2 Het onderzoeksdoel

In de probleemomschrijving is reeds vermeld dat het ZSM project in het leven is geroepen omdat men in de strafrechtelijke keten tegen een aantal problemen aan liep. Het betrof onder andere de grote administratieve druk van de politie maar ook de lange (doorloop)tijd die een strafzaak nodig heeft om uiteindelijk een afdoeningsbeslissing te verkrijgen. Binnen dit ZSM project wordt dus direct (binnen 6 uur of binnen de in verzekeringstelling) een afdoeningsbeslissing genomen. Binnen de probleemomschrijving is reeds duidelijk gemaakt dat hierdoor de beginselen van behoorlijk proces (ernstig) in de verdrukking komen. Het doel van dit onderzoek is te kijken hoe deze methode, te weten het ZSM project, zodanig kan worden toegepast

¹¹ Eindrapport WODC 2011

¹² Corstens 2008, p. 825.

dat men een afdoeningsbeslissing kan nemen waarbij de beginselen van behoorlijk proces voor de verdachte gewaarborgd blijven.

1.3 Het theoretisch kader

Met de bovenstaande vraagstelling zal worden gekeken hoe het project ZSM de beginselen van een behoorlijk proces voor een verdachte kan waarborgen. Hierbij zal in dit onderzoek het ZSM project getoetst worden aan juridische criteria. Het gaat daarbij om normatieve uitgangspunten van het geldende recht. Om het onderwerp voldoende af te bakenen is ervoor gekozen om een aantal beginselen aan het ZSM project te toetsen, te weten: het vertrouwensbeginsel, zuiverheid van oogmerk, beginsel van redelijke en billijke afweging en het gelijkheidsbeginsel.

De bestaande theorie over de beginselen zal in dit onderzoek getoetst worden aan de nieuwe afdoeningsmethode, te weten het ZSM project. Dit zal gebeuren op basis van een theoretisch onderzoek en een literatuuronderzoek. Op basis van bestudering van de betreffende literatuur zal een antwoord gevonden worden op de betreffende deelvragen om aan de hand daarvan een antwoord te kunnen formuleren op de centrale vraagstelling. Naast de betreffende literatuur zal er gebruik gemaakt worden van de Nederlandse wet- en regelgeving zoals die ten tijde van het onderzoek geldt. Dit geldt eveneens voor de internationale wet- en regelgeving.

1.4 De onderzoeksvraag

Naar aanleiding van het voorgaande ben ik tot de volgende centrale vraagstelling gekomen. Hierbij heb ik, omwille van de leesbaarheid, het begrip van beginselen van behoorlijk proces buiten de centrale vraagstelling nader gedefinieerd.

Mijn centrale vraagstelling is:

Kan het ZSM project zodanig worden gebruikt, dat er direct (binnen de ophouding of binnen de inverzekeringstelling) een strafrechtelijke afdoeningsbeslissing wordt genomen en daarbij de beginselen van behoorlijk proces, voor een verdachte, gewaarborgd blijven?

In deze centrale vraagstelling wordt onder beginselen van behoorlijk proces verstaan:

- Het vertrouwensbeginsel.
- Het beginsel van zuiverheid van oogmerk.
- Het beginsel van redelijke en billijke afweging.
- Het gelijkheidsbeginsel.

Uit deze centrale vraag vloeien een aantal deelvragen voort die van belang zijn voor de uiteindelijke beantwoording van de centrale vraagstelling.

1.5 Deelvragen

In de toelichting van de deelvragen wordt verduidelijkt waarom deze vragen van belang zijn voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

- 1) Hoe is de ontwikkeling van het OM en de afdoeningsmogelijkheden?

Binnen dit onderzoek zal er gekeken worden naar de plaats van het OM binnen de strafrechtelijke keten en zal er met name aandacht worden geschonken aan de afdoeningsmodaliteiten die het OM momenteel ter beschikking heeft. Deze (alternatieve) afdoeningsmodaliteiten zullen vanuit het historische perspectief bekeken worden maar zeker ook op hun huidige functionaliteit. De afdoeningmogelijkheden zoals genoemd in artikel 74 Sr en 257a Sv zijn de mogelijkheden die het OM ter beschikking heeft om de zaak per direct (wat binnen ZSM de voorkeur geniet) af te kunnen doen (vanaf nu alternatieve afdoeningen genoemd). Het is deze verwevenheid dat maakt dat de afdoeningsmogelijkheden in dit onderzoek zullen worden meegenomen.

- 2) Hoe komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking binnen het strafrecht en maakt ZSM een inbreuk op dit beginsel?

Onder het vertrouwensbeginsel in het strafrecht wordt verstaan dat een door de overheid gewekt vertrouwen dient te worden gehonoreerd, tenzij zwaarwegende

belangen zich daartegen verzetten¹³. Het vertrouwensbeginsel ziet daarbij tevens toe op openbare richtlijnen. Bijvoorbeeld BOS-polaris bepaalt de sanctie voor veel voorkomende misdrijven. Binnen ZSM worden veel zaken buiten een terechtzitting afgedaan. Als het OM afwijkt van de betreffende richtlijn is de vraag met welke motivering dit gebeurt en of dit achteraf nog is terug te halen.

Buiten ZSM wordt natuurlijk ook gebruik gemaakt van alternatieve afdoeningen maar dan worden dergelijke beslissingen genomen op basis van een volledig, op ambtseed opgemaakt proces verbaal.

De bevindingen van de geraadpleegde literatuur aangaande het vertrouwensbeginsel zullen op de werkwijze van het ZSM project getoetst worden om daarmee deze deelvraag te beantwoorden.

- 3) Hoe komt het beginsel van zuiverheid van oogmerk tot uitdrukking binnen het strafrecht en maakt ZSM een inbreuk op dit beginsel?

Het beginsel van zuiverheid van oogmerk wordt ook wel vaker het verbod op detournement de pouvoir genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid een bevoegdheid niet anders mag gebruiken dan waarvoor die is gegeven. Dat ook dit beginsel is erkend binnen het strafrecht blijkt uit de jurisprudentie.¹⁴ Zonder nu op de inhoud van die zaak in te gaan is hier aangenomen dat er sprake is van schending van het beginsel van zuiverheid van oogmerk. Er is eveneens sprake van schending van voornoemd beginsel als in een zaak getransigeerd wordt terwijl niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van wettig en overtuigend bewijs. Binnen deze deelvraag zal ook gekeken worden naar strafvorderlijke dwangmiddelen en in hoeverre deze voor een ander doel gebruikt worden als waarvoor deze oorspronkelijk bedoeld zijn. Het onderzoek blijft beperkt tot artikel 61 Sv (ophouden voor onderzoek) en artikel 57 Sv (de inverzekeringstelling).

- 4) Hoe komt het beginsel van redelijke en billijke afweging tot uitdrukking binnen het strafrecht en maakt ZSM een inbreuk op dit beginsel?

Bij het beginsel van redelijke en billijke afweging wordt naar de proportionaliteit en subsidiariteit gekeken. Dit is niet altijd even makkelijk te doen. Bij burenruzies of huiselijk geweldzaken hebben partijen vaak tegenstrijdige belangen. Deze belangen maken het lastig om snel een afdoeningsbeslissing te nemen waarbij de

¹³ Corstens, 2008, p. 66

¹⁴ HR 1 juli 1981, *NJ* 1983, 67.

proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. In het onderzoek zal zowel aandacht zijn voor dit beginsel in strafvorderlijke zin als voor de vervolgingsbeslissing. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het OM beleidsvrijheid heeft, wat maakt dat een rechter terughoudend dient te zijn om voornoemd beginsel aan een afdoeningsbeslissing te toetsen. De literatuur met betrekking tot dit beginsel zal aan het ZSM project getoetst worden. Op deze wijze zal de deelvraag beantwoord worden.

- 5) Hoe komt het gelijkheidsbeginsel tot uitdrukking binnen het strafrecht en maakt ZSM inbreuk op dit beginsel?

Het gelijkheidsbeginsel speelt in het strafrecht een rol als het gaat om de afdoeningsbeslissing. Ondanks het feit dat maar relatief weinig zaken gelijk zijn, wordt er van het OM wel verwacht dat zij bepaalde categorieën zaken op dezelfde wijze afdoen. De zaken die overeenkomsten met elkaar vertonen zijn de zogenoemde veelvoorkomende criminaliteitszaken. Dit zijn overlastfeiten die juist in het ZSM project afgedaan worden. Het literatuuronderzoek zal antwoord geven op deze deelvraag.

Hoofdstuk 2

De ontwikkeling van het OM en zijn afdoeningsmogelijkheden

Het ZSM project is een relatief nieuwe vorm van het afdoen van strafzaken, waarbij het OM in een vroegtijdig stadium een afdoeningsbeslissing neemt.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de ontwikkeling van het OM binnen de strafrechtketen. Deze ontwikkeling is van belang voor het onderzoek om hiermee inzicht te krijgen in het (mee)bewegen van het strafrecht met de veranderingen in de samenleving. Het ZSM project is een ontwikkeling die een aanzienlijke verandering bewerkstelligt in de wijze van vervolging van strafbare feiten. Daarnaast zal de ontwikkelingsgeschiedenis van de huidige afdoeningsmogelijkheden worden besproken om een beter inzicht te krijgen in het ZSM project.

2.1 De ontstaansgeschiedenis van het OM

De taak van het OM is vastgelegd in artikel 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO). Hierin staat dat het OM belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak is nader te verdelen in:

- 1) De opsporing van strafbare feiten
- 2) De vervolging van strafbare feiten
- 3) Toezicht op de uitvoering van strafvonnissen

Het OM heeft hierbij het vervolgingsmonopolie in handen en stelt dus namens de overheid de vervolging in.

Deze huidige situatie heeft natuurlijk niet altijd in deze vorm bestaan maar is als zodanig gegroeid.

Oorspronkelijk, nog voor de middeleeuwen, droeg het strafproces een privaatrechtelijk karakter. Twee



In de Middeleeuwen spreekt de schout ook recht. Op de afbeelding zien we een viertal mensen aan de schandpaal die uitgejouwd worden door de omstanders

partijen stonden tegenover elkaar en de berechting berust bij vertegenwoordigers van het volk (een accusatoir proces). Gedurende het begin van de middeleeuwen ontstaat er meer en meer bemoeienis van de overheid. In deze tijd blijkt vervolging en berechting in handen van een en dezelfde persoon te liggen, waarbij die persoon zich ook vaak bezig hield met de opsporing.¹⁵

Tijdens de Franse bezetting werd de Franse Code d'Instruction Criminelle ingevoerd (1811) waardoor er vanaf dat moment een OM ontstond. Toentertijd had het OM maar een zeer bescheiden rol, namelijk de rechter op de hoogte stellen van mogelijke gepleegde strafbare feiten. Vervolgens bepaalde de rechter of en voor welk feit er vervolgd werd.

In 1827 is de wet op de rechtelijke organisatie ingevoerd, waarbij het OM hiërarchisch onder de overheid is geplaatst. Een plek die tot vandaag de dag onveranderd is gebleven. In artikel 127 RO is vastgelegd dat onze minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en de bevoegdheden van het OM.

In 1838 is het Wetboek van Strafvordering (Sv) ingevoerd waarbij de rol van het OM veranderde in de instantie die het initiatief in het vervolgen van strafbare feiten heeft gekregen, ook wel het Instituut van de rechtsingang genoemd. De rol van de rechter is hierbij nog steeds aanzienlijk, maar door de invoering van Sv heeft het OM meer zijn rol gekregen zoals we die vandaag de dag kennen. Het OM heeft de ruimte gekregen om te selecteren welke zaken zij wel en welke zaken zij niet voor de rechter brengt. De rechter is verplicht bij misdaden altijd een rechtsgang te verlenen maar bij wanbedrijven¹⁶ gebeurt dit slechts op vordering van het OM.¹⁷

In 1926 komt het vervolgingsmonopolie volledig in handen van het OM. Het is niet langer de onafhankelijke rechter die de vervolging beveelt. Om de verdachte niet onevenredig veel te benadelen krijgt de rechter commissaris de leiding over het gerechtelijk vooronderzoek.

De nadruk komt aanvankelijk op het onderzoek ter terechtzitting te liggen, echter door het de auditu-arrest is de nadruk verschoven naar het vooronderzoek.

In de jaren tachtig van de 20^e eeuw is de rol van de rechter-commissaris verder

¹⁵ (Van den Biggelaar, 1994, p. 13)

¹⁶ Een term uit het Belgisch strafrecht en kan gelijkgesteld worden met een overtreding.

¹⁷ (Van den Biggelaar, 1994, p. 14)

teruggevallen, mede doordat er steeds minder gebruik wordt gemaakt van het gerechtelijk vooronderzoek. De officier van justitie krijgt steeds meer een bepalende rol in het opsporingsonderzoek.

Uiteindelijk is de rol van het OM en daarmee (in)direct het strafrecht door de jaren heen veel veranderd. Uit de literatuur blijkt dat de aanleiding voor veranderingen veelal voortkomt uit capaciteitsproblemen in de strafrechtelijke keten. Hierbij is een parallel te trekken met een van de hoofddoelstellingen van het ZSM project, zoals de huidige overheid die voor ogen heeft. De capaciteitsproblematiek heeft niet alleen de rol van het OM veranderd maar ook de afdoeningsmogelijkheden zijn mede hierdoor aan verandering onderhevig geweest. De ontwikkelingen van deze verschillende afdoeningsmogelijkheden zijn van belang om uiteindelijk de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

2.2 Het opportunitiebeginsel van het OM

Het opportunitiebeginsel heeft zijn wettelijke grondslag in 1926 gekregen, en is neergelegd in artikel 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv. Daarvoor was er geen wettelijke basis om als vervolgingsinstantie af te zien van verdere vervolging. Als het OM in die tijd verkoos om een strafbaar feit niet te vervolgen dan was dit, strikt genomen, in strijd met het legaliteitsbeginsel.

Na de invoering van het opportunitiebeginsel is dat in de praktijk wel aan verandering onderhevig geweest. Van de Biggelaar schrijft dit toe aan twee belangrijke factoren, te weten de verandering van de rol van het strafrecht binnen het gehele maatschappelijke gebeuren en de capaciteit van het strafrechtelijk apparaat.¹⁸ De vraag of het mogelijk is om ieder geconstateerd en bewijsbaar strafbaar feit te kunnen vervolgen heeft de concrete invulling van het opportunitiebeginsel sterk beïnvloed.¹⁹ Strafrechthandhaving is niet langer een doel op zichzelf maar de te verwachten maatschappelijke effecten van strafrechtelijk optreden worden leidend in de beslissing of er wel of geen verdere vervolging plaats vindt. Dit komt overeen met de ruime bewoordingen van de wet, namelijk dat van verdere vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

¹⁸ (Van den Biggelaar, 1994, p. 19)

¹⁹ (Van den Biggelaar, 1994, p. 20)

De rol van het opportuniteitsbeginsel is met name de laatste dertig jaar sterk gegroeid. Het OM maakt nu veel meer gebruik van de bevoegdheid om geen verdere vervolging in te stellen dan voorheen. De explosieve groei van strafbepalingen, bezuinigingen en toename in crimineel gedrag spelen hierbij een belangrijke rol. Dit maakt dat het OM een steeds grotere rol in de strafrechtketen in gaat nemen. Het OM bepaalt of een zaak uiteindelijk aan een onafhankelijke rechter wordt voorgelegd en bepaalt dus ook of het algemeen belang gediend wordt bij het wel of niet vervolgen van een strafbaar feit. Mede op basis van het opportuniteitsbeginsel zet het OM het beleid uit over waar de nadruk in de opsporing komt te liggen. Het concreet invulling geven aan het ZSM project is hier een voorbeeld van. Het uitzetten van het betreffende beleid gaat veelal door middel van richtlijnen. Deze richtlijnen, aanvankelijk intern gericht, worden vaak naar buiten toe gepubliceerd. Dit heeft vervolgens geleid tot een uitspraak van de Hoge Raad (HR) in 1990 waarin deze stelt dat een openbare richtlijn gezien kan worden als recht.²⁰

Ook ontstond er in 1926 de mogelijkheid van het voorwaardelijk sepot, al staat deze mogelijkheid niet met zoveel woorden in de wet vastgelegd. De juridische rechtvaardiging van het voorwaardelijk sepot wordt gevonden in de redenering: "Wie het meerdere mag, mag ook het mindere".²¹ De wettelijke grondslag dient gevonden te worden in artikel 244 lid 3 Sv, al is deze formulering niet sterk. Het initiatief van het voorwaardelijk sepot moet vanuit de verdachte komen. Zo valt het immers uit de wet te destilleren. Dit blijkt in de praktijk niet het geval, en het wordt ook onderstreept in de literatuur. Zeker binnen ZSM wordt vaker een voorwaardelijk sepot opgelegd, waarbij het initiatief hiervoor door het OM wordt genomen. De verdachte dient zich wel aan de voorwaarden te houden die aan het voorwaardelijk sepot verbonden zijn. Immers worden er algemene voorwaarden en vaker ook bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke seponering van de zaak. Ook bij de transactie (artikel 74 Sr) was aanvankelijk de eis gesteld dat het initiatief van de verdachte moest komen. Hier bleek in de praktijk echter dat de officier de voorwaarden bekend maakte en dat het voldoen aan die voorwaarden, door de verdachte, gezien werd als een stilzwijgende aanvaarding. Mede op basis hiervan is de wet (wat betreft de transactie) aangepast en wordt niet uitgesloten dat dit in de toekomst ook bij het voorwaardelijk sepot zal geschieden.

Door het ZSM project is vooral de tijdsfactor in deze wijze van afdoen veranderd. Daar waar voorheen de verdachte enige tijd na het gepleegde feit een

²⁰ (HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119)

²¹ (Van den Biggelaar, 1994, p. 48)

transactievoorstel (of een voorwaardelijk sepotbeslissing) kreeg, had hij tijd hierover na te denken. In een aantal gevallen werd hij zelfs uitgenodigd om de afdoeningsbeslissing in ontvangst te nemen. Hierbij heeft de verdachte de mogelijkheid zich vooraf te laten informeren over wat de consequenties zijn van bijvoorbeeld een voorwaardelijk sepot. In ZSM is die mogelijkheid om na te denken of te informeren door de tijdsfactor beperkt. Het OM neemt in ZSM een afdoeningsbeslissing en het is aan de verdachte om hier direct wel of niet mee in te stemmen. Een voorbeeld om het te verduidelijken. Het OM kiest ervoor om een bepaalde zaak binnen ZSM met een voorwaardelijk sepot af te doen. In dit voorwaardelijk sepot zijn bijzondere voorwaarden opgenomen, namelijk dat de verdachte zich gedurende de proeftijd aan de aanwijzingen van reclassering houdt. De verdachte heeft er echter geen zicht op wat zijn (bewijsrechtelijke) positie is binnen de strafzaak. Is hij bijvoorbeeld op de hoogte van het feit dat een voorwaardelijk sepot op technische sepotgronden niet mogelijk is, heeft de opsporing in zijn strafzaak wel op een juiste wijze plaats gevonden, enz. De verdachte moet maar vertrouwen op het feit dat het OM het algemene belang voorstaat, waarin ook zijn belang meegenomen wordt.

Deze problematiek doet zich niet alleen bij het voorwaardelijk sepot voor, maar komt ook bij de transactie en de strafbeschikking terug. Hoe zich dat verhoudt met de beginselen van behoorlijk proces zal in de volgende hoofdstukken nader aan de orde komen.

2.3 De transactie

De transactie is een afdoeningsvorm die een lange geschiedenis achter de rug heeft. Deze gaat terug tot de eerste helft van de 16^e eeuw. In die tijd koos een verdachte ervoor om zich bij voorbaat aan het oordeel van de rechter te onderwerpen. Hiermee nam de verdachte de zekerheid van een niet te zware straf en de aanklager werkte hier graag aan mee, immers werden hiermee alle aan het proces verbonden moeilijkheden omzeild.²² Omdat dit buiten de gerechtelijke controle geschiedde en de boetes vaak aan dergelijke gezagsdragers toekwamen, ontstond er machtsmisbruik op grote schaal.

²² (Van den Biggelaar, 1994, p. 67)

Met de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1838 komen er meer waarborgen in de wet die misbruik dienen tegen te gaan. Ook wordt in het wetboek opgenomen dat voor bepaalde overtredingen geen zwaardere straf wordt gesteld dan een geldboete. Hiermee kon vervolging worden voorkomen door aan de maximum geldboete te voldoen.

In 1886 verandert de regeling bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht en wordt deze afdoeningsvorm in artikel 74 Sr opgenomen. In die tijd bepaalt de officier niet hoe hoog de boete is. De transactie beperkt zich tot de mogelijkheid dat er, ter voorkoming van strafvervolging, de maximale geldsom wordt betaald. Relativering van de strafmaat is aan de rechter voorbehouden. De rechter bepaalt de straf en niet het OM.

Door de toename van het aantal strafzaken ontstaan er capaciteitsproblemen die uiteindelijk resulteren in de uitbreiding van artikel 74 Sr. De mogelijkheid wordt geschapen dat bij een buitengerechtelijke afdoening niet alleen betaling van de maximum boete mogelijk is. Dit wordt bij wet op 5 juli 1921 vastgelegd.²³ Opvallend hierin is de terughoudendheid in het vergroten van de beslissingsbevoegdheid van het OM. De reden voor deze terughoudendheid is dat de schijn van partijdigheid voorkomen dient te worden.

In 1983 wordt er onder invloed van de bezuinigingen en een flinke stijging van het aantal strafzaken wederom naar artikel 74 Sr gekeken. De buitengerechtelijke afdoening door middel van de transactie is een middel om versneld, en financieel aantrekkelijk, strafzaken af te kunnen doen. Ook komt het initiatief van het transactievoorstel bij het OM te liggen. Om de buitengerechtelijke afdoening te stimuleren, moet de aangeboden transactie lager zijn dan de boete die door de rechter wordt opgelegd.

Op 1 mei 1983 is de transactiebevoegdheid van het OM aanzienlijk uitgebreid. Van Veen spreekt zelfs van een "aardverschuiving".²⁴ De transactiebevoegdheid wordt uitgebreid tot misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. Bij de uitbreiding van de transactiemogelijkheid staan voor de minister met name de doelmatigheidsoverwegingen voorop. De rechterlijke controle in deze uitbreiding zit in de vrijwilligheid van de aanvaarding van het transactieaanbod.²⁵ Als de verdachte het niet eens is met de boete die hem wordt opgelegd dan heeft hij de vrijheid om niet op het aanbod in te gaan, waarna de zaak aan de rechter wordt voorgelegd.

²³ Wet tot vereenvoudiging van de rechtspleging in lichte strafzaken

²⁴ (Veen, 1983)

²⁵ (Kalmthout & Groenhuijsen, 1983, p. 13)

Door het opstellen van richtlijnen wordt getracht rechtsongelijkheid te voorkomen. Opvallend hierbij is dat de Senaat heeft geconstateerd dat de weg naar de rechter steeds smaller zal worden en daardoor de rechtsbescherming van de verdachte zal verminderen. Een verdachte is formeel wel vrij in zijn keuze de transactie wel of niet te aanvaarden, doch materieel is hij dat niet.²⁶

Van Kalmthout en Groenhuijsen beschrijven dat de transactie door de geschiedenis heen altijd met argwaan is bekeken. Angst voor misbruik en rechtsongelijkheid waren terugkerende argumenten tezamen met een te zelfstandige positie van het OM. Ook kan de officier nu voorwaarden aan de transactie stellen. Denk aan vergoeding van de schade of het ontnemen van wederrechtelijk verkregen (financieel) voordeel, enz. Verschillende argumenten, die bij de invoering Wet Verruiming Vermogenssancties zijn aangevoerd, komen ook binnen het ZSM project aan de orde. Door de autonome afdoening van het OM lijkt het erop dat het ambtsedige proces-verbaal niet meer noodzakelijk is, evenmin een dagvaarding of een gemotiveerde beslissing. Lastige bewijskwesities en allerlei soorten verweren kunnen op deze wijze worden vermeden. Deze punten zien we vervolgens ook als doelen terug zoals de minister die voor ogen heeft binnen het ZSM project. Van Kalmthout en Groenhuijsen wijzen met name op de onderschatting van de verschillende juridische en maatschappelijke gevolgen die aan de sanctie verbonden (kunnen) zijn.²⁷ Een argument dat eveneens binnen het ZSM-project kan worden aangevoerd. Doordat de door het OM opgelegde sancties niet tot formele straffen of maatregelen worden gerekend, worden verdachten de waarborgen van de contradictoire procedure voor de strafrechter onthouden.²⁸

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) heeft in 1986 onderzoek verricht naar de toepassing van transactie in misdrijfzaken. Hierbij is geconcludeerd dat de verruimde transactiebevoegdheid heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de door de rechtbank afgedane zaken. Hier staat tegenover dat de zittingen wel zwaarder zijn geworden. Voor de OvJ is er minder werk ontstaan, maar de administratieve afdelingen binnen het OM hebben er alleen maar werk bij gekregen.²⁹ Deze conclusie is interessant omdat de verruiming juist heeft plaats gevonden om de capaciteitsproblemen op te lossen en omdat deze

²⁶ *Handelingen II* 29 maart 1983 p. 488

²⁷ (Kalmthout & Groenhuijsen, 1983, p. 23)

²⁸ (Kalmthout & Groenhuijsen, 1983, p. 24)

²⁹ (Kommer, Essers, & Damen, 1986)

proceseconomische doelstelling ook één van de hoofddoelstellingen van het ZSM project is.³⁰

Een ander aandachtspunt dat opvalt sinds de verruiming van het transactieaanbod is de beleidslijn die door het OM is ingezet. In de nota van Samenleving en Criminaliteit komt naar voren dat het aantal onvoorwaardelijke sepotbeslissingen met 50% dient te worden teruggedrongen door de transactie.³¹ Hier heeft Van den Biggelaar de kanttekening geplaatst dat deze gang van zaken afwijkt van hetgeen de ontwerpers van de Wet Vermogenssancties voor ogen hebben gehad.³²

2.4 De taakstraf

In de jaren tachtig is de zienswijze van straffen niet alleen punitatief, maar ook gericht op de positieve aspecten van straffen. Daarnaast moet de taakstraf ervoor zorg dragen dat het aantal vrijheidsstraffen teruggedrongen werd. Hierbij is in die jaren veel gedebatteerd over het gegeven of de taakstraf nu als een straf gezien dient te worden. Er wordt aangevoerd dat de dienstverlening die door het OM opgelegd wordt niet gezien moet worden als straf, maar als een overeenkomst tussen de verdachte en het OM. De minister heeft in die tijd het standpunt ingenomen dat door de uitoefening van de bevoegdheden door het OM juist strafvervolging, en dus berechting, wordt voorkomen en daarmee kan de beslissing van het OM niet gezien worden als rechtspreken.³³ Onmiskenbaar komt naar voren dat met de taakstraf men de verdachte verantwoordelijkheid laat voelen. Het pedagogische element krijgt door de invoering van de taakstraf een nadrukkelijker rol.

Taakstraffen kunnen zowel door de rechter als door het OM opgelegd worden. Het verschil dat hierin gemaakt wordt, is dat de oplegging door de rechter niet de instemming van de verdachte behoeft. Dit is wel het geval bij een taakstraf die vanuit het OM opgelegd wordt. Bij de oplegging door het OM is er dus feitelijk sprake van een transactie. Het OM kan maximaal 120 uur taakstraf opleggen. De rechter kan maximaal 240 uur opleggen. Een combi van een leerstraf en een werkstraf kan door de rechter voor maximaal 480 uur worden opgelegd.

³⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 1084, pag 10 en pag 16

³¹ (Kamerstukken II 1984/85, 18995, p. 44-45)

³² (Van den Biggelaar, Justitie miskent uitgangspunten transactiebevoegdheid, *NJB* 1991, p. 1281-1282, 1991)

³³ (Kamerstukken II 1979/80 16.162 no. 8, pag. 8)

De reclassering is belast met de feitelijke uitvoering van de taakstraf. Als er gekeken wordt naar de groei van de taakstraf de afgelopen jaren dan kan er geconcludeerd worden dat ze een beetje ten onder zijn gegaan aan hun eigen succes. In 1983 werden er 1668 taakstraffen opgelegd. Twaalf jaar later (1995) waren dit er 13.126. In 2006 is dit aantal gegroeid tot 43.500.³⁴

Het blijkt dat de taakstraf het gat vult tussen detentie en de voorwaardelijke gevangenisstraf of de geldboete. Het fundamentele verschil dat Nijboer ziet in de taakstraf ten opzichte van de gevangenisstraf en de geldboete is dat die laatste twee eenzijdig kunnen worden afgedwongen en dat gaat bij de taakstraf niet. De taakstraf kan wel eenzijdig worden opgelegd, maar de verdachte kan niet gedwongen worden om bepaalde handelingen te verrichten. Er moet enige bereidwilligheid zijn van de verdachte om de taakstraf uit te voeren, anders zal de taakstraf niet slagen. De gevangenisstraf en de geldboete kunnen wel eenzijdig worden afgedwongen, zoals de gedwongen opsluiting of de beslaglegging op vermogensbestanddelen ter voldoening van een geldboete. Vandaar dat Nijboer hier een fundamenteel verschil ziet tussen de taakstraf aan de ene kant en de gevangenisstraf en de geldboete aan de andere kant.

Vandaag de dag staat de taakstraf erg onder druk. Met name de politiek is van mening dat de taakstraf voor bepaalde misdrijven onvoldoende bestraffend is ten opzichte van het gepleegde feit. Hierdoor is recent (3 januari 2012) de Aanwijzing Taakstraffen ingevoerd die het opleggen van taakstraffen beperkt. Zo is het niet langer mogelijk om taakstraffen op te leggen bij ernstige geweldsmisdrijven of zedendelicten en bij recidive van misdrijven binnen 5 jaar (artikel 22b lid 2 Sv).

ZSM heeft het voordeel dat Reclassering Nederland fysiek aanwezig is en dat maakt dat zij bij een voornemen tot het opleggen van een taakstraf eerst een gesprek met de verdachte aangaat om te kijken of de verdachte hiervoor wel geschikt is. De beoordelende instantie (het OM) krijgt dus van de uitvoerende instantie (Reclassering Nederland) advies of de verdachte geschikt is voor een uitvoering van een taakstraf.

³⁴ (Nijboer, 2007, p. 366)

2.5 De OM strafbeschikking

De laatste afdoeningsmogelijkheid die in dit hoofdstuk besproken wordt, is de OM strafbeschikking (hierna strafbeschikking genoemd) als bedoeld in artikel 257a Sv. Deze afdoeningsmogelijkheid is 1 februari 2008 gefaseerd in werking getreden. De motivering tot invoering van deze afdoening is dat de capaciteit van de justitieketen aangepast dient te worden aan de stijgende behoefte van rechtshandhaving.³⁵ Deze afdoeningsmogelijkheid doorbreekt het bestraffingsmonopolie van de rechter. Het allergrootste verschil tussen de strafbeschikking en de andere afdoeningsmogelijkheden is dat de strafbeschikking een officiële daad der vervolging is. De andere afdoeningen komen in meer of mindere mate door samenspraak tot stand en bij instemming voorkomt de verdachte daarmee verdere strafvervolging. Bij de OM strafbeschikking is dit niet het geval.

Het OM had aanvankelijk een negatief advies uitgebracht op het wetsvoorstel dat met name gebaseerd was op rechtstatelijke bezwaren en de vrees dat de invoering, met name in het begin, veel extra capaciteit zou kosten.³⁶ Ook de Raad van State had hierin negatief geadviseerd. De Raad van State heeft zelfs gezegd: “dat het OM hiermee een quasi-strafrechter wordt.”³⁷ Minister Donner onderschrijft deze kritiek door te stellen dat artikel 113 Grondwet voorschrijft dat de berechting van strafbare feiten is voorbehouden aan de rechtelijke macht en dat daarmee alleen de rechter wordt bedoeld en niet het OM. Hij stelt daarbij eveneens dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is.³⁸ Artikel 113 staat volgens de minister, en ook de Raad van State, er niet aan in de weg dat bestuursorganen andere dan vrijheidsbenemende sancties met het karakter van bestraffing kunnen opleggen. Inmiddels (1 februari 2008) is deze afdoeningsmogelijkheid dan ook een feit.

Met de invoering van de strafbeschikking kan het OM straffen opleggen (artikel 257a lid 2 Sv), zoals een geldboete, een taakstraf, onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen goederen of het opleggen van een rijontzegging. Naast deze hoofdstraffen kunnen er ook nog maatregelen of aanwijzingen worden opgelegd (artikel 257a lid 2 en 3 Sv), zoals de verbeurdverklaring van in beslag genomen voorwerpen en de vergoeding schade. Voor deze scriptie wil ik me beperken tot de oplegging van een geldboete of een taakstraf.

³⁵ (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 1)

³⁶ (Projectgroep OM-afdoening, 2012, p. 10)

³⁷ (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 17., p. 21)

³⁸ (Kamerstukken I 2005-06, 29 849, C., pp. 12,13)

Er is een aanzienlijk verschil met de transactie die in de vorige paragraaf besproken is. De geldboete die door middel van de strafbeschikking wordt opgelegd, is een eenzijdige rechtshandeling en behoeft dus geen instemming van de verdachte. Als de verdachte niet expliciet kenbaar maakt dat hij bezwaar maakt tegen de opgelegde boete dan levert deze beschikking een executoriale titel op. Een onherroepelijk geworden strafbeschikking lijkt dan bijzonder veel op een vonnis. Beide zijn tegen de wil van verdachte te executeren. De strafbeschikking kan gelijk gesteld worden aan een veroordeling omdat het een schuldvaststelling betreft. Wel is er op een punt een wezenlijk onderscheid en dat is dat er geen omzetting kan plaatsvinden van de strafbeschikking.

Als een strafbeschikking niet geëxecuteerd kan worden dan moet de zaak alsnog voor de politierechter worden gebracht. Dit wordt in het handboek OM-afdoening aangeduid als de omzettingsprocedure.³⁹

De oplegging van de vrijheidsstraf kan volgens de grondwet en de verdragen alleen als er sprake is van een strafrechtelijke vaststelling van de feiten. Deze taak is dan ook enkel voorbehouden aan de rechter. De zaak moet dus naar de (politie)rechter om de voorgenomen geldboete om te laten zetten in een mogelijke gevangenisstraf vandaar de term omzettingsprocedure. Wel is er nog de mogelijkheid dat het OM bij de kantonrechter een verzoek tot gijzeling van de verdachte kan indienen ter voldoening van de onherroepelijk geworden strafbeschikking (artikel 578b Sv). Een dergelijke gijzeling is echter geen vrijheidsstraf. De gijzeling vindt zijn grondslag in artikel 5 eerste lid sub b EVRM.⁴⁰

De oplegging van een taakstraf is met meer waarborgen omkleed. Zo dient het OM conform 257c lid 1 Sv de verdachte vooraf te horen en wordt er een vaststellingsverklaring opgemaakt, waarin de verdachte zich bereid verklaard tot de uitvoering van de arbeid ten algemene nutte.⁴¹ Mocht de taakstraf desondanks niet uitgevoerd worden, dan dient de zaak alsnog naar de politierechter te worden gebracht voor de eerder genoemde omzettingsprocedure. Immers kan de rechter vervangende hechtenis opleggen en het OM niet.⁴²

Deze afdoeningsvorm stuit op veel kritiek omdat het de trias-politica geweld aan doet. De uitvoerende macht gaat tevens als rechtelijke macht optreden. Dat deze

³⁹ (Projectgroep OM-afdoening, 2012, p. 34 ev)

⁴⁰ (Projectgroep OM-afdoening, 2012, p. 30)

⁴¹ Het horen kan gemandateerd worden aan een parketsecretaris op basis van artikel 126 Wet RO.

⁴² (Projectgroep OM-afdoening, 2012, p. 38)

kritiek begrijpelijk is, heeft te maken met het gegeven dat onze wetgever hiermee het OM veel macht heeft gegeven. Naast het vervolgingsmonopolie is het OM leider van het opsporingsonderzoek, belast met de executie van vonnissen en, door de invoering van de strafbeschikking, in staat eenzijdig straffen op te leggen. Dat deze afdoeningsvorm in Nederland getolereerd wordt, heeft te maken met het grote vertrouwen dat men in het OM heeft. Het OM wordt geacht neutraal ambtelijk en magistratelijk op te treden.⁴³ Echter komen deze waarden onder druk te staan indien capaciteitsoverwegingen en efficiency voorop komen te staan.⁴⁴ Als dit vervolgens afgezet wordt tegen de doelstelling van de strafbeschikking (zoals die reeds eerder is vermeld) dan kan met recht de vraag gesteld worden of hier nog voldoende waarborgen zijn voor een verdachte. De minister schrijft in de memorie van toelichting dat een verdachte in beroep kan tegen de beschikking en die beroepsmogelijkheid moet toereikend zijn. De centrale overweging is dat de schaarse rechterlijke capaciteit alleen in die gevallen wordt gebruikt waarin dat, mede gelet op de ernst van het feit, noodzakelijk is.⁴⁵

Hoe de strafbeschikking zich zal handhaven binnen het strafrecht is op dit moment lastig te zien. Mogelijk kritiekpunt is dat de strafbeschikking zonder het aantekenen van bezwaar uiteindelijk zal leiden tot een schuldvaststelling. Dit kan bijvoorbeeld in civielrechtelijke zaken verstrekkende gevolgen hebben. Anders gezegd heeft een slachtoffer een krachtige troefkaart in de hand bij een onherroepelijk geworden strafbeschikking. De civiele rechter zal aan een onherroepelijke strafbeschikking meer dan gemiddelde bewijskracht toekennen.⁴⁶

Zonder de strafbeschikking in zijn geheel te bespreken, wil ik wel nog opmerken dat de strafbeschikking verzet open staat. De verzetstermijn is 14 dagen en begint te lopen nadat de beschikking hem in persoon is uitgereikt of nadat hij op andere wijze met de strafbeschikking bekend is geworden. Naar aanleiding van het verzet kan het OM de strafbeschikking wijzigen, men kan dan de hoogte van de opgelegde boete aanpassen of er kan een betalingsregeling getroffen worden. Ook kan het OM de beschikking intrekken wat inhoudt dat de zaak geseponeerd wordt.

Het vangnet dat de wetgever heeft ontwikkeld komt door een uitreiking van de strafbeschikking in het ZSM project onder druk te staan. De wetgever heeft namelijk in de wet opgenomen dat de verzetstermijn gaat lopen op moment dat de verdachte

⁴³ (Brants & S. Field, 1995)

⁴⁴ (Kamerstukken I 2005/06, 29849, B herdruk, p. 5)

⁴⁵ (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 2)

⁴⁶ (Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr 9, p. 1)

wetenschap heeft gekregen van het voorgenomen besluit. Dit betekent dus feitelijk dat de verzetstermijn gaat lopen vanaf de uitreiking. Hiermee moet hij in korte tijd besluiten of hij het eens is met het ten laste gelegde feit zonder dat hij wetenschap heeft van zijn positie binnen de strafzaak. Dit lijkt veel op de eerder besproken problematiek van de transactie met dit verschil dat de gevolgen bij een te laat verzet onomkeerbaar zijn en de verdachte een onherroepelijk vonnis achter zijn naam heeft staan.

Uit mijn eigen praktijk als parketsecretaris bij het OM heb ik reeds strafzaken meegemaakt waarin een strafbeschikking werd aangeboden waarna de zaak, na het instellen van verzet, geseponeerd werd op grond van onvoldoende of niet overtuigend bewijs. Daarnaast is reeds meermalen een strafbeschikking uitgereikt aan (buitenlandse) verdachten die geen woonadres hebben dat is opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie (gba). Het gevolg hiervan is dat er een gerede kans bestaat dat de verdachte nooit een betalingsmogelijkheid (in de vorm van acceptgiro) onder ogen ziet terwijl hij die mogelijk wel wil voldoen. Gevolg is dat verdachte later geconfronteerd kan worden met vergaande executiemogelijkheden, denk aan executoriaal beslag enz. De praktijk wijst uit dat het CJIB nauwelijks gebruik maakt van de executiemogelijkheden. Het gevolg is dat de zaak terug komt naar het parket. Een andere mogelijkheid is dat zijn verzetstermijn voorbij gaat waarna hij een onherroepelijke straf (incl. schuldvaststelling) achter zijn naam krijgt zonder dat er een onafhankelijke rechter naar de zaak heeft gekeken. De vraag is of de waarborgen zoals die in de wet zijn opgenomen nog wel werken als de strafbeschikking, onder bepaalde voorwaarden, in het ZSM project wordt gebruikt. Het afgelopen jaar is de strafbeschikking meer en meer in zijn volle omvang ingevoerd. Het beleid van het OM is dat de strafbeschikking veelvuldig dient te worden toegepast zodat het zijn plek krijgt binnen het strafrecht zoals de wetgever dit graag wil zien.

Reeds meerdere rechtsgeleerden hebben zich over de vraag gebogen of de strafbeschikking aan de eisen van artikel 6 EVRM voldoet. Hiervoor dienen we eerst te kijken of het uitvaardigen van een strafbeschikking gezien kan worden als een criminal charge. Hierbij moet volgens vaste jurisprudentie⁴⁷ sprake zijn van drie criteria, te weten: de betekenis van het nationale recht, de aard van de overtreding en de ernst van de sanctie. De strafbeschikking past binnen de vereisten van een 'criminal charge'. Door de constructie van de strafbeschikking ligt het procesinitiatief

⁴⁷ (EHRM 8juni1976 (Engels), Nj 1978, 223, EHRM 21 januari1984 (Öztürk))

bij de verdachte waarbij je de vraag kunt stellen of de verdachte hierdoor in zijn gang naar de rechter wordt gehinderd. De minister is van mening dat dit niet het geval is en hij zegt hierover⁴⁸: “Uit de systematiek van het wetsvoorstel kan afgeleid worden dat het niet doen van verzet kan worden aangemerkt als het niet aanwenden van een openstaand rechtsmiddel, hetgeen een constructie is die in overeenstemming is met artikel 6 EVRM”. D.M. Brok zegt hierover dat zolang de mogelijkheid tot verzet niet onmogelijk wordt gemaakt dit naar zijn zienswijze nog geen strijdigheid met artikel 6 EVRM oplevert. Echter, op het moment dat er een verschil ontstaat tussen de in de beschikking opgelegde straf en de op te leggen straf door de strafrechter dan wordt, juist door dit verschil, het aantekenen van verzet moeilijker ofwel onmogelijk gemaakt.⁴⁹

Tevens is de strafbeschikking ingevoerd met het idee deze aan te bieden als het volledig opgemaakte proces-verbaal naar het OM is ingestuurd. Echter wordt deze afdoeningsmogelijkheid veel binnen ZSM toegepast waarbij er nog geen volledig proces-verbaal is opgemaakt. Dit maakt het voor een verdachte moeilijk om te bepalen wat zijn rechtspositie is. Voor de verdachte is dit wel van belang om te kunnen bepalen of hij werkelijk verzet wil aantekenen. Ook is de vraag of er in bepaalde gevallen niet de verzetsmogelijkheid ontnomen wordt. In de navolgende hoofdstukken zal hier nader op ingegaan worden om vandaar uit te kunnen bepalen of de beginselen van behoorlijk proces voldoende gewaarborgd blijven.

2.6 Het snelrecht

Snelrecht is een vorm van het strafrechtelijk afdoen van een strafzaak bij de rechter, waarbij het onderscheidende criterium de snelheid is. Deze versnelde procedure is in de jaren negentig op komen zetten en wordt ook veelal de AU-procedure genoemd.⁵⁰ Het streven is om de zaak binnen tien, ook vaker binnen drie, dagen op zitting te krijgen. Het snelrecht wordt veelal bij evenementen gebruikt waar de kans op ordeverstoringen het grootst is, denk aan de jaarwisseling, Koninginnedag of voetbal(risico)wedstrijden.

⁴⁸ (MvA, Kamerstukken 1, 2005-2006, 29 849, c., pp. 31-32)

⁴⁹ (Drok, nr 4 juni 2008, p. 23)

⁵⁰ AU-procedure staat afgekort voor Aanhouden en Uitreiken-procedure.

Een van de doelen van de invoering van het snelrecht is de vergroting van de efficiëntie van het strafrecht. Een nadeel dat bij snelrecht vaker naar voren wordt gebracht is dat de verdediging onvoldoende tijd heeft om de zaak voor te bereiden. Dit blijkt in de praktijk echter nauwelijks op problemen te stuiten. Als eerste heeft de verdachte de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen de dagvaarding (artikel 262 Sv). De rechtbank bepaalt of het bezwaar gegrond is of niet. Deze vorm levert een rechtsmiddel op voor de verdachte op het moment dat hij of zijn raadsman onvoldoende tijd hebben om de zaak goed voor te bereiden. Daarnaast stelt ook het EVRM dat de verdachte voldoende tijd moet krijgen om de strafzaak voor te kunnen bereiden. J.D. den Hartog zegt hierover dat dit erg casuïstisch van aard is. De vraag of er voldoende voorbereidingstijd is, heeft veel met de complexiteit van de zaak te maken.⁵¹ De termijn van tien dagen levert voor de voorbereiding van de strafzaak weinig problemen op. Dit geldt eveneens voor de drie dagen, al dient de zaak dan wel relatief eenvoudig van aard te zijn.⁵² Het afhandelen van een strafzaak binnen het snelrecht zal dus niet snel een strijd opleveren met het recht op een eerlijk proces.

Het uitreiken van een dagvaarding binnen de ophouding of inverzekeringstelling levert een versnelling van de rechtsgang op ten opzichte van de reguliere procedure. Dit is het voordeel van snelrecht, er is relatief snel een bestraffende sanctie op strafbaar gedrag. Omtrent de vraag of een dergelijke snelle wijze van afdoen ook preventief werkt binnen het strafrecht is relatief weinig bekend. Bruinsma schrijft hier wel nog over dat het snel afdoen van strafzaken niet vanzelfsprekend leidt tot recidivevermindering en ook is niet duidelijk of hierdoor een generale preventie vanuit gaat. Er blijken maar weinig aanwijzingen in de bestaande literatuur te zijn waaruit naar voren komt dat sneller straffen effectief is.⁵³

Wel is algemeen bekend dat het slachtoffer graag zo snel mogelijk wil zien dat de verdachte bestraft wordt voor het feit dat die gepleegd heeft. Een ander voordeel van deze snelle wijze van afdoen is dat de overheid aan zijn burgers laat zien dat misdaad niet getolereerd wordt en dat zij haar burgers niet in de steek laat.⁵⁴ De kritiek die veelal op het snelrecht geuit wordt is dat de extra (financiële) inspanningen die de politie, OM en rechters moeten leveren niet opwegen tegen de (gewenste) effecten die uit snelrecht voortvloeien. Daarnaast dient een bepaalde

⁵¹ (Hartog, 1992)

⁵² (Hartog, 1992)

⁵³ (Bruinsma, 2010, p. 19)

⁵⁴ (Bruinsma, 2010, p. 14)

mate van kwaliteit gewaarborgd te blijven. Immers dienen de beginselen van een behoorlijk proces geborgd te blijven. Gaat men over die grens heen dan leveren de extra inspanningen, die het snelrecht verlangt, alleen maar een verhoogd afbreukrisico op. Het gevolg hiervan is negatieve publiciteit, waardoor het snelrecht zijn doel voorbij schiet.⁵⁵ Hiermee wordt dan ook de grens van efficiëntie aangegeven. Een grens die eveneens op het ZSM project van toepassing is. Mogelijk zelfs nog sterker omdat het ZSM project met minder procedurele waarborgen omkleed is dan het snelrecht. De afwezigheid van rechtsbijstand (in de vorm van een raadsman) of de afwezigheid van toetsing door een rechter maakt de kans op gerechtelijke dwaling groter en daarmee wordt het vertrouwen in het strafrecht geweld aangedaan. De rechtbank Amsterdam heeft haar (super)snelrecht⁵⁶ geëvalueerd en daaruit kwam onder andere naar voren dat strafzaken met een benadeelde partij zich niet lenen voor (super)snelrecht. Dit is later ook door de Raad voor de Rechtspraak in zijn aanbiedingsbrief van 4 maart 2009, met een kleine nuance, overgenomen.⁵⁷ Mede op basis van de bevindingen van, met name, het supersnelrecht komt Mevis tot de conclusie dat het goed is het gehele proces te versnellen, maar de tijd tussen pleegdatum en terechtzitting ook weer niet zo kort te maken. Immers blijkt dat er dan nog maar weinig strafzaken overblijven die zich lenen voor het versneld afdoen. Daarnaast is het van belang niet alleen oog te houden voor de snelheid van de procedure maar ook veel aandacht te houden voor het persoonsgebonden reageren.⁵⁸

Volgens Mevis is hier een mooie taak weggelegd voor de rechter commissaris en de eventuele thuisdetentie. Op deze wijze kan de inzet van snelrecht en het afwijkende van de procedure, ook in een voor de verdachte belastende zin, gelegitimeerd worden. De conclusies die Mevis aanhaalt binnen het snelrecht passen onverkort op het ZSM project. Ook daar is snelrecht geïntegreerd binnen de gehele procedure. Het gaat binnen ZSM om het nemen van een afdoeningsbeslissing waarbij alle mogelijkheden kunnen worden aangewend. Aangezien men de rol van de rechter commissaris toch al meer in de voorfase van het opsporingsonderzoek wilde hebben kan hij hierin een toegevoegde rol vervullen. Hij kan de onpartijdigheid beter borgen dan het OM en kan het doel snelheid beter samen met de belangen van de verdachte (persoonsgebondenheid) combineren. Hierdoor worden er meerdere

⁵⁵ (Mevis, 2010, p. 39)

⁵⁶ Supersnelrecht behandelt de strafzaak binnen drie tot vijf dagen na de pleegdatum. Snelrecht heeft een langer tijdsverloop zitten tussen pleegdatum en terechtzitting maar is aanzienlijk korter dan de reguliere procedure.

⁵⁷ (Mevis, 2010, p. 44)

⁵⁸ (Mevis, 2010, p. 49)

belangen gediend in het ZSM-project. Enerzijds wordt door het belang van de snelheid een signaal afgegeven naar de samenleving en slachtoffer dat de overheid actief en afkeurend reageert op strafbaar gedrag en anderzijds worden de rechten en behoeften van de verdachte meer geborgd.

2.7 Samenvatting

De positie van het OM en zijn afdoeningsmogelijkheden zijn door de jaren heen aanzienlijk veranderd. De oorzaak van veel van deze veranderingen is terug te voeren op met name capaciteitsproblemen. Door de jaren heen is het aantal strafbare gedragingen en ook de criminaliteit in het algemeen toegenomen. Dit, tezamen met bezuinigingen, heeft invloed gehad op de veranderingen binnen het OM en zijn afdoeningsmogelijkheden. Het is diezelfde problematiek die de wetgever bewogen heeft het ZSM project in te voeren. De invoering van ZSM maakt dat het OM meer aan de voorzijde van het strafproces komt te zitten. Het is de bedoeling dat zij in een vroegtijdig stadium één van de hierboven besproken afdoeningsbeslissingen neemt of een dagvaarding uitreikt aan de verdachte. Hierbij wordt zichtbaar dat bij bepaalde afdoeningen de verdachte formeel wel een keuze heeft maar materieel gezien niet. De tijdsspanne die hij heeft bij het maken van een keuze om wel of niet in te gaan op de afdoeningsmogelijkheid van het OM is door de invoering van ZSM verkort. Tevens heeft de verdachte in het ZSM project niet of nauwelijks zicht op zijn (bewijsrechtelijke) positie in de betreffende strafzaak. Juist hierdoor vindt er een wezenlijke verandering in opstelling van het OM plaats.

Door zijn vervolgingsmonopolie dient het OM, meer nadrukkelijk dan voorheen, het algemeen belang voor ogen te houden bij het nemen van zijn vervolgingsbeslissing. Het snelrecht is een vorm van afdoen, waarbij de zaak uiteindelijk aan de rechter wordt voorgelegd. De grote overeenkomst met het ZSM project is met name de snelheid waarmee de zaak wordt afgedaan.

De bevindingen van snelrecht die in de literatuur beschreven worden kunnen ook binnen het ZSM project van meerwaarde zijn. Mevis schrijft dat er in dergelijke versnelde afdoeningsvormen een mooie rol voor de rechter commissaris is weggelegd. Gezien het feit dat ze deze rechter toch al meer naar de voorfase van het onderzoek wilden hebben kan hij hier binnen het ZSM project een mooie waarborgende rol vervullen.

Een rechter commissaris binnen het ZSM project levert een extra waarborg op voor de verdachte waarmee de beginselen van een behoorlijk proces meer geborgd kunnen worden en anderzijds kunnen de doelstellingen van het ZSM project geborgd blijven. De overheid kan door de snelheid van optreden een duidelijk signaal van afkeuring afgeven naar de samenleving zonder dat hierbij de beginselen van een behoorlijk proces onevenredig worden geschonden.

Hoofdstuk 3

Wat is het ZSM project

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat zsm nu precies is en welke omvang het project heeft. In hoofdstuk één is reeds beschreven dat het kabinet Rutte de veel voorkomende criminaliteit snel en efficiënt wil bestrijden. Het ZSM project moet hier in gaan bijdragen. In het verleden is door middel van snelrecht reeds een poging ondernomen met het versneld afdoen van strafzaken. Als eerste wil ik me richten op de vraag wat er onder ZSM moet worden verstaan.

3.1 Hoe is ZSM ontstaan en wat is het doel

Zoals in de ontstaansgeschiedenis is aangegeven is capaciteitsproblematiek een veelvuldig gebruikt argument om een bepaalde verandering te bewerkstelligen. In 2010 heeft het kabinet Rutte een beleid geschreven omtrent de herstructurering van het strafrecht, genaamd Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving. Een van doelstellingen hierbij was het verkorten van de doorlooptijden binnen de strafrechtketen. Om beter zicht te krijgen op de problematiek omtrent de doorlooptijden heeft het WODC hier, op verzoek van het kabinet, onderzoek naar verricht. Hieruit blijkt dat strafzaken die in 2005 en 2008 door het OM werden afgedaan, gemiddeld een doorlooptijd hadden van ruim acht maanden vanaf het eerste verhoor bij de politie tot aan de afronding van de zaak.⁵⁹ Uit dit onderzoek komt eveneens naar voren dat strafzaken die eindigen in een transactie een aanmerkelijk kortere doorlooptijd hebben dan zaken die eindigen met een sepot of een dagvaarding. Het WODC schrijft in zijn conclusie dan ook dat het veranderen van de operationele processen zoals het invoeren van het ZSM project waarschijnlijk invloed heeft op de doorlooptijden binnen de strafrechtketen. Dit is door het kabinet Rutte verwerkt in de doelstelling van ZSM.⁶⁰

Het kabinet Rutte heeft in haar beleid beschreven dat onder andere het ZSM project ervoor zorg dient te dragen dat in 2012 de gemiddelde behandelduur, voor twee derde van de standaardzaken, acht weken gaat bedragen. Dat gemiddelde gaat van

⁵⁹ (Zuiderwijk, Cramer, & Leertouwer, 2012)

⁶⁰ (Kamerstukken II 2011/12, nr. 33000 VI, nr. 2., p. 16)

daaruit stapsgewijs omlaag van acht naar zes weken naar uiteindelijk vier weken in 2014.⁶¹ Het ZSM project zal in de realisering van dat doel een groot aandeel hebben.

ZSM richt zich op bepaalde strafbare feiten waarbij het OM zijn slagkracht wil vergroten. Deze versnelde afdoeningsvorm moet een signaal naar het slachtoffer en de samenleving afgeven dat de overheid bepaald gedrag snel en adequaat sanctioneert. Daarnaast moet het een tijdsbesparing opleveren bij politie, waardoor het doel van meer blauw op straat kan worden verwezenlijkt.

Concreet betekent dit dat ZSM ervoor dient zorg te dragen dat eenvoudige standaardzaken direct na de aanhouding kunnen worden afgedaan. Dit komt neer op een afdoeningsbeslissing binnen zes uur of binnen drie dagen. De termijn van zes uur is afkomstig van artikel 61 Sv waarbij de verdachte gedurende 6 uur kan worden opgehouden voor onderzoek. De termijn van drie dagen is de uiterlijke termijn dat een verdachte conform artikel 57 Sv ook in het belang van het onderzoek kan worden vastgehouden. In artikel 57 lid 1 laatste zinsnede staat vermeld dat onder onderzoek mede dient te worden verstaan het belang van het aan de verdachte in persoon uitreiken van mededelingen over de strafzaak. In hoofdstuk vijf zal ik nader ingaan op het gegeven of de toepassingen van deze dwangmiddelen binnen ZSM mogelijk wringen met het beginsel van zuiverheid van oogmerk. Op abstract niveau heeft het kabinet aangegeven dat het ZSM project een werkwijze wordt waarin eenvoudige standaardzaken binnen zes uur of binnen drie dagen een afdoeningsbeslissing dienen te krijgen. Op concreet niveau levert de abstracte omschrijving van het ZSM project interpretatieproblemen op. Voordat ik deze interpretatieproblemen nadrukkelijker ga bespreken, wil ik eerst beschrijven hoe het ZSM project concreet wordt vorm gegeven.

3.2 Hoe ziet het ZSM project er concreet uit

Als een verdachte op heterdaad wordt aangehouden dient hij zo spoedig mogelijk voorgeleid te worden aan de hulpofficier.⁶² De hulpofficier krijgt te horen van de verbalisanten waarom verdachte is aangehouden en hij toetst de rechtmatigheid van de aanhouding. Na deze voorgeleiding begint het ZSM traject waarbij de zaak zo snel mogelijk wordt voorgelegd aan de officier van justitie. De tijd die verstrijkt

⁶¹ (Kamerstukken II 2011/12, nr. 33000 VI, nr. 2., p. 17)

⁶² Artikel 53 en 54 Sv

voordat de officier de zaak voorgelegd krijgt, is verschillend en heeft vooral te maken met de complexiteit van het strafbare feit dat een verdachte verweten wordt. Een belediging van een ambtenaar in functie is met de bevindingen van de betreffende verbalisanten sneller vast te stellen dan een openlijke geweldpleging in het uitgaansgebied.

De officier van justitie bemant de zogeheten selectietafel. Dit is de plek waar de strafzaak zijn eerste screening krijgt en waar uiteindelijk beslist wordt of de zaak binnen het ZSM project verder zal worden afgehandeld. Om snel de juiste informatie binnen te krijgen over de betreffende zaak wordt deze selectietafel, naast de officier, door een aantal ketenpartners bemant, te weten Reclassering Nederland, slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming. Afhankelijk van de strafzaak en de persoon van de verdachte gaan deze ketenpartners, vanuit hun expertise, informatie verzamelen die van belang is voor de beslissing of, en zo ja, hoe de zaak binnen het ZSM project zal worden afgedaan. Deze ketenpartners hebben hierin een adviserende rol waarna de beslissing door de officier genomen wordt. De Procureur Generaal (PG) M. van Nimwegen schrijft bij de introductie van ZSM dat bij de selectietafel moet worden gekeken of de zaak bewijstechnisch voldoet en of er geen complicaties zijn in de persoon van de verdachte, het slachtoffer of in de context (bij het woord context wordt onder andere bedoeld op gevoelige verhoudingen in de woonwijk).⁶³

Na de beoordeling van de zaak heeft de officier drie mogelijkheden. Ten eerste: de zaak is te ernstig voor een afdoening binnen ZSM en deze wordt doorgezet naar de zogenoemde weekdienst.⁶⁴ Ten tweede: de verdachte wordt zonder afdoeningsbeslissing heengezonden. Of als laatste: de zaak wordt binnen het ZSM project afgedaan en de zaak wordt doorgezet naar de afdoeningstafel.

De tweede keuzemogelijkheid wordt binnen de arrondissementsparketten eveneens betiteld als ZSM. Hierbij is in veel gevallen de zaak nog niet helder waardoor de zaak niet binnen de wettelijke termijnen kan worden afgedaan. Een verdachte krijgt in dergelijke gevallen een uitnodigingsbrief mee dat hij zich op een later tijdstip op het politiebureau dient te melden voor de afdoening van de strafzaak. Van deze mogelijkheid wordt veelal gebruik gemaakt als er een slachtoffer met schade in de

⁶³ (Nimwegen, 2011, p. 4)

⁶⁴ De weekdienst is de plek binnen het OM waar de piketofficier tezamen met een of meer parketsecretarissen ernstige misdrijven in behandeling nemen. In tegenstelling tot het ZSM project zijn hier de (strafvorderlijke) beslissingen met name op het strafrechtelijke onderzoek gericht. Omwille van mijn scriptieonderwerp wil ik verdere uitleg hierover achterwege laten.

strafzaak is en de schade niet binnen de wettelijke termijnen kan worden vastgesteld. Of dit ook daadwerkelijk nog binnen de kaders van het ZSM project valt is maar zeer de vraag. Uit de kamerstukken of uit de schriftelijke stukken van de PG's wordt hier niet over gesproken.

Is de strafzaak geschikt om direct te worden afgedaan, dan wordt deze door de officier doorgezeten naar de afdoeningstafel.

Hier wordt door een beoordelaar de afdoeningswijze bepaald die het meeste recht doet aan de verdachte, het strafbare feit en aan het eventuele slachtoffer. Ook bij de afdoeningstafel hebben de voornoemde ketenpartners inspraak en neemt de beoordelaar een afdoeningsbeslissing over de strafzaak. Deze afdoeningsbeslissing wordt door het OM aan de verdachte medegedeeld waarna deze in vrijheid wordt gesteld.

Dit is de volledige route die een ongecompliceerde zaak aflegt binnen ZSM. Het klinkt relatief eenvoudig. De praktijk leert echter dat dit in merendeel van de zaken niet zo eenvoudig blijkt te zijn. Bijvoorbeeld als de schade niet kan worden vastgesteld of als de aangever of getuige nog geen verklaring hebben afgelegd en er onduidelijkheid bestaat omtrent de vraag wat ze nu feitelijk gezien of ervaren hebben, camerabeelden die nog uitgelezen moeten worden enz. Met deze voorbeelden wil ik aangeven dat de praktijk veelal minder vloeiend verloopt dan wat hierboven als routing uiteen is gezet, hierdoor komt de afloop van een termijn vaker in het gedrang. Desondanks doorlopen ook de gecompliceerde zaken dezelfde route.

3.3 Wat valt er onder ZSM

In de kamerstukken heeft het kabinet aangegeven dat eenvoudige standaardzaken binnen ZSM kunnen worden afgedaan.⁶⁵ Dit wordt nader gespecificeerd door de term veel voorkomende criminaliteit. Dit geeft echter nog steeds weinig verduidelijking omtrent de vraag welke zaken de wetgever binnen ZSM afgedaan wil hebben.

Veel voorkomende criminaliteit is een term die Brandhof nader heeft gedefinieerd.⁶⁶ Als eerste moet het betreffende strafbare gedrag in massaliteit voorkomen.

⁶⁵ (Kamerstukken II 2011/12, nr. 33000 VI, nr. 2.)

⁶⁶ (Brandhof, 2007, p. 7)

Afzonderlijk leveren dergelijke zaken mogelijk minder schade op, maar door zijn massaliteit is de schade aanzienlijk en werkt het de onveiligheidsgevoelens van burgers in de hand. Ten tweede leveren deze delicten geen doden of zwaar gewonden op, maar kan gesteld worden dat de kwaliteit van het leven er wel mee wordt aangetast. Als laatste wordt verduidelijkt dat dergelijke gedragingen zich veelal afspelen in de publieke ruimte en niet in de privésfeer. Deze omschrijving geeft al concreter aan wat er onder veel voorkomende criminaliteit dient te worden volstaan.

Ook spreekt men in de kamerstukken en de uitgevaardigde richtlijnen over (eenvoudige) standaardzaken. Dit is een zaaksaanduiding die binnen het openbaar ministerie reeds langer geleden is geïntroduceerd. Het OM kent twee soorten zaakstromen namelijk standaardzaken en maatwerkzaken.⁶⁷ Een maatwerkzaak is een zaak waarbij er sprake is van een voorgeleiding (conform artikel 59a Sv) en/of van een bepaalde dadercategorie. Denk hierbij aan minderjarigen, huiselijk geweld, veelplegers, zedendelicten, enz. Daarnaast vallen strafzaken waarin bijzondere opsporingsmiddelen worden gebruikt ook binnen maatwerkzaken. Alle overige strafzaken krijgen het predicaat standaardzaak.

Een standaardzaak is dus een verzamelnaam van alle zaken, overtredingen en misdrijven, die geen maatwerk zijn. Ongeveer 85% van de totale instroom van strafzaken binnen een arrondissementsparket in 2008 bestond uit standaardzaken.⁶⁸ Het predicaat standaardzaak is erg ruim en levert dus onvoldoende duidelijkheid op over welke zaken er binnen het ZSM project vallen. Dit komt ook terug in de praktische uitvoering van ZSM. De arrondissementsparketten gaan verschillend om met welke zaken zij wel en welke zij niet binnen ZSM afdoen. Daar deze verschillen op zichzelf weinig invloed uitoefenen op de beginselen zal dit niet nader uitgediept worden. Het arrondissementsparket van 's-Hertogenbosch zal als uitgangspunt genomen worden om het verschil tussen theorie en praktijk te verduidelijken.

In tegenstelling tot wat er in de kamerstukken wordt geschreven worden er in 's-Hertogenbosch meerdere zaakstromen afgedaan binnen ZSM, zoals de plankzaken.⁶⁹ In deze zaken heeft het feit zich reeds eerder voorgedaan en is er niet altijd een concrete verdachte in beeld. Als dan uit later onderzoek een concrete verdachte aan het feit kan worden gekoppeld dan wordt deze uitgenodigd aan het

⁶⁷ (Broek, 2008)

⁶⁸ (Zuiderwijk, Cramer, & Leertouwer, 2012)

⁶⁹ Plankzaken zijn zaken bij de politie in behandeling zijn genomen en waarbij nog nader onderzoek dient te worden verricht. Het feit dat dergelijke zaken in de prioritering minder belang worden toegekend maakt dat het vaak langer duurt voordat er capaciteit wordt vrijgemaakt om in dergelijke zaken nader onderzoek te verrichten. Dergelijke zaken worden in vakjargon plankzaken genoemd.

politiebureau of buiten heterdaad aangehouden op last van de officier. Als de verdachte dan aan het politiebureau is, wordt er door het OM een afdoeningsbeslissing genomen in die betreffende zaak. Deze zaakstroom is niet door de wetgever aangewezen om binnen ZSM af te doen. Ook worden strafzaken aangaande huiselijk geweld binnen ZSM afgedaan. Deze zaken zijn nadrukkelijk als maatwerk bestempeld en zijn dus niet als zaakstroom aangewezen om binnen ZSM af te handelen. Het uitgangspunt van het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch is dat alle strafzaken waarin, conform artikel 74 Sr of 257a Sv, een alternatieve afdoening mogelijk is, aan de selectietafel worden voorgelegd. Hierbij gaat het zowel om heterdaad als buiten heterdaadzaken. De selectieofficier zal vervolgens kiezen op basis van de merites van de zaak of deze geschikt is voor ZSM. Hierbij is niet gezegd dat er ook daadwerkelijk een alternatieve afdoening plaats vindt. Uit voorlopige cijfers van het arrondissementsparket in 's-Hertogenbosch blijkt dat het afgelopen half jaar (van jan t/m juni 2012) ongeveer 50% van het totale aantal dat, al dan niet direct, een dagvaarding krijgt. Dit houdt in dat er in veel gevallen een tenlastelegging gemaakt dient te worden op basis van veelal mondelinge informatie. Door de dagvaarding met het tenlastegelegde feit(en) wordt dus de omvang van het strafrechtelijke geschil bepaald. Achteraf kan men dan geconfronteerd worden met een strafdossier dat de tenlastelegging onvoldoende dekt. Dit levert proceseconomisch extra werk op, echter zijn daarbij de beginselen voor de verdachte niet in het geding. Immers beslist een onafhankelijke rechter over de zaak. Ook deze gedagvaarde zaken worden binnen ZSM afgedaan door de betreffende medewerkers van het OM.

Concluderend kan dus gesteld worden dat binnen het ZSM project alle strafzaken worden voorgelegd waarvan de wetgever een mogelijkheid heeft gelaten voor een alternatieve afdoening. De selectieofficier maakt vervolgens in samenspraak met de ketenpartners een afweging of de zaak binnen ZSM wordt afgedaan. Dit is, wat het soort zaken betreft, ruimer dan wat de wetgever voor ogen heeft gehad. Deze constatering hoeft op zichzelf geen probleem op te leveren voor de rechtspositie van de verdachte binnen het strafproces. Dit blijkt wel problematisch te worden als men bepaalde wat uitgebreidere zaken gaat afdoen. Denk bijvoorbeeld aan een verduistering in dienstbetrekking waarvan de werkgever in de aangifte een andere voorstelling van zaken geeft dan de verdachte en een eventuele getuige. Of denk aan een hennepkwekerij waarbij achteraf uit de DNA sporen van de aangetroffen sigarettenpeuken blijkt dat de woningeigenaar er toch wetenschap van heeft gehad of waar een wederrechtelijk verkregen voordeel in de strafzaak aanwezig is.

Door binnen het ZSM project de zaakstroom uit te breiden met complexere strafzaken loop je een verhoogd risico dat er fouten (in de afdoening) gemaakt worden. Dit betreffen fouten in de richting van het slachtoffer en/of verdachte. Het verhoogt het risico dat de beginselen van een behoorlijk proces voor de verdachte worden geschaad. Zeker ook omdat dit vaker strafzaken zijn die een grotere impact hebben op de samenleving en eventuele slachtoffer(s). Dergelijke “uitglijders” vergroten de kans op gerechtelijke dwalingen wat op zijn beurt weer afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van het strafrecht.

3.4 Samenvatting

Met het ZSM project is het OM meer aan de voorzijde van de strafrechtelijke keten geplaatst om versneld een afdoeningsbeslissing te kunnen nemen. Het doel hierbij is dat de overheid veel nadrukkelijker en sneller een signaal van afkeuring kan geven op bepaald strafbaar gedrag. Daarnaast ervaart de verdachte direct de gevolgen van zijn handelen en volgt de bestraffende sanctie aanzienlijk sneller dan voorheen. Concreet betekent dit dat wanneer een verdachte is aangehouden de zaak zo snel mogelijk wordt voorgelegd aan de selectietafel. Deze selectietafel wordt bemand door een officier van justitie en een aantal ketenpartners. Na overleg beslist deze officier of de zaak binnen ZSM dient te worden afgedaan. Vervolgens wordt de zaak doorgezet naar de afdoeningstafel waar de afdoening wordt bepaald. ZSM richt zich hierbij op veelvoorkomende criminaliteit.

In de huidige uitvoering van ZSM binnen het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch is de zaakstroom die voor een ZSM afdoening in aanmerking komt groter dan waarvoor het project oorspronkelijk is bedoeld. Plankzaken, huiselijk geweld en (bewijstechnisch) complexere zaken worden binnen ZSM zoveel mogelijk afgedaan. Deze zaken verlangen meer maatwerk omdat zij in veel gevallen een verhoogd afbreukrisico met zich meedragen. Door deze zaken binnen ZSM af te doen neemt de kans op gerechtelijke dwalingen toe. Ook draagt het formuleren van een tenlastelegging op basis van beperkte informatie een risico in zich dat later, als het proces verbaal volledig is afgerond, de tenlastelegging niet langer de lading dekt. Hiermee wordt het proceseconomische gewin teniet gedaan. Een vergroting van de zaakstroom binnen ZSM levert een verhoogd risico op waardoor de beginselen van een behoorlijk proces voor de verdachte kunnen worden geschaad.

Hoofdstuk 4

De praktijk van ZSM

In dit hoofdstuk zal er gekeken worden naar wat de gevolgen zijn voor het strafproces, nu het OM meer aan de voorzijde van de strafketen gaat zitten. Hierbij wordt nader ingegaan op de afdoeningsbeslissingen en zal er een greep gedaan worden uit de praktijk om daarmee een feitelijk beeld van het ZSM project te beschrijven.

4.1 Het OM aan de voorzijde van het strafproces

Voordat het ZSM project werd ingevoerd was het zo dat de verdachte, in standaardzaken, zodra het onderzoek het toe liet in vrijheid werd gesteld. Het volledig opgemaakte pv werd ingestuurd en enige tijd later door het OM beoordeeld. Na de beoordeling werd er een afdoeningsbeslissing genomen. Nadat verdachte van de beslissing heeft kennis genomen, kon hij als die behoefte er was, overleggen met een raadsman en zijn strafdossier inzien. Hij kon zo een afweging maken om wel of niet akkoord te gaan met het voorstel van het OM.

Het ZSM project heeft hier verandering in gebracht. Het OM bepaalt op basis van de informatie van de politie of er voldoende en overtuigend bewijs in de zaak zit en bepaalt op basis daarvan de afdoening. De verdachte moet vertrouwen op de instantie die tevens de vervolging tegen hem inzet. Hier bestaat een spanningsveld, immers de verdachte dient erop te vertrouwen dat het OM objectief zijn waardeoordeel heeft genomen. Dit levert tot op heden veel discussie op. Zo spreekt de Orde van Advocaten zijn zorgen uit over ZSM. Veel verdachten worden alternatieve afdoeningen voorgehouden. De orde vindt dit zorgwekkend omdat de meerderheid van die verdachten geen idee heeft wat de gevolgen kunnen zijn voor bijvoorbeeld werk of studie. De orde wil dan ook meer betrokkenheid van advocaten voor de landelijke uitrol.⁷⁰ Tijdens een bijeenkomst met advocaten en leden van het OM is over het voorstel van de Orde van Advocaten gesproken. Tegen dit voorstel heeft het OM uiteenlopende bezwaren aangevoerd zoals de vrees van

⁷⁰ (Nederlandse orde van Advocaten)

precedentwerking tot aan bezwaren van financiële en juridische aard. Ondanks de kritiek van deze OM leden lijken er in de huidige werkwijze onvoldoende waarborgen voor de beginselen te bestaan. Dit onderwerp zal verder uitgediept worden aan de hand van de verschillende afdoeningsmogelijkheden.

4.2 De gevolgen voor het transactieaanbod

Bij het transactievoorstel dient een verdachte uitdrukkelijk het transactieaanbod te accepteren. Het transactievoorstel kan worden gekenmerkt als een publiekrechtelijke overeenkomst. Die komt tot stand door het afleggen van twee eenzijdige rechtshandelingen.⁷¹ Gaat de verdachte niet in op het voorstel dan zal hij in de regel worden gedagvaard om voor een rechter te verschijnen. Binnen ZSM gaat de voorkeur uit naar het afdoen van een zaak met het zogenoemde lik-op-stuk beleid. Hierbij wordt de verdachte een transactievoorstel aangeboden dat hij vervolgens rechtstreeks kan voldoen. Door de voldoening van dit transactievoorstel doet de verdachte afstand van zijn recht. De belangrijkste voorwaarde voor het rechtsgeldig doen van afstand van een recht, is dat de beslissing op de vrije wil van de verdachte berust.⁷² De gedachte hierachter is dat ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak.⁷³ In de zaak Scoppola tegen Italië wordt door het EHRM in rechtsoverweging 135 overwogen dat de tekst en strekking van art. 6 EVRM zich er niet tegen verzet dat een persoon vrijwillig, uitdrukkelijk of stilzwijgend, afstand kan doen van een toekomstig recht: 'Waiver of rights'. Het doen van afstand moet uitdrukkelijk en ondubbelzinnig geschieden en moet omkleed zijn met minimum waarborgen corresponderend met de mate van importantie van het recht waarvan men afstand doet. Bovendien moet het doen van afstand niet tegen een belangrijk publiek belang indruisen.⁷⁴

In de zaak Pishchalnikov tegen Rusland stelt het EHRM in rechtsoverweging 69 voorop dat de procedurele waarborgen vooral ook een belang spelen in de opsporingsfase. De verdachte bevindt zich dan in een kwetsbare positie. Ook dan heeft de verdachte het recht zichzelf niet te belasten. In rechtsoverweging 77 voegt het EHRM, aan de hiervoor weergegeven overweging in de zaak Scoppola, nog toe

⁷¹ (Corstens, 2008, p. 825)

⁷² (Reijntjens, 2004)

⁷³ Artikel 6 lid 1 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

⁷⁴ (EHRM 17 september 2009 (Scoppola tegen Italië), nr 10249/03)

dat het doen van afstand van een recht een bewuste en doordachte handeling dient te zijn.⁷⁵

Er moet blijken dat de verdachte de consequenties van zijn gedrag overziet. Dit is in het huidige ZSM niet altijd het geval. Een verdachte wordt in de politiecel soms door het OM, maar meestal door de politie (namens het OM) bezocht waarbij hij een transactievoorstel krijgt voorgelegd. In die situatie heeft de verdachte geen mogelijkheid zich van juridische informatie te voorzien aangaande zijn strafzaak. Onder tijdsdruk en met onvoldoende wetenschap aangaande de gevolgen dient verdachte te beslissen of hij dit transactievoorstel wil voldoen. Dit wringt met artikel 6 EVRM. Door de betaling van het transactievoorstel sluit hij de gang naar de onafhankelijke rechter uit, onwetend wat zijn bewijsrechtelijke positie is binnen deze strafzaak. Op een terechtzitting kan een vrijspraak volgen of een lagere straf. Er is mogelijk geen sprake van een volle wilsovereenstemming.

J.M. Reijntjens zegt hierover dat de verdachte immers geen "straf" wenst, maar hij ziet in dat er niet aan valt te ontkomen en legt zich daarbij neer.⁷⁶ Een kanttekening hierbij is wel dat niet vergeten moet worden dat het nog steeds gaat om een strafrechtelijke context en dat deze afdoeningsmogelijkheid ook een punitief karakter dient te hebben wat per definitie als onprettig ervaren wordt.

In de huidige werkwijze van ZSM wordt er bij het transactievoorstel bewust of onbewust dwang of druk op een verdachte uitgeoefend. Het is deze dwang of druk die de mogelijkheid op gerechtelijke dwalingen vergroot en die strijdig is met het EVRM. In het DeWeer-arrest van het EHRM wordt aandacht besteed aan deze dwang. In dit arrest kreeg de verdachte de keuze tussen de stillegging van zijn onderneming of het betalen van een geldsom. Uit het arrest volgt dat er sprake is van ontoelaatbare druk als er voor de verdachte geen mogelijkheid bestaat om zijn recht uit te oefenen. Dit heeft eveneens raakvlakken met het pressieverbod van artikel 29 lid 1 Sv. Ook gelet op dit artikel dient de politie zich te onthouden van alles wat de strekking heeft een verklaring te krijgen waarvan niet gezegd kan worden dat deze in vrijheid is afgelegd. Uit de annotatie van Y Buruma bij het arrest HR 9 mei 2000 wordt verduidelijkt welke twee factoren van belang zijn bij de beoordeling of het pressieverbod is overtreden, namelijk de ernst van het strafbare feit en de psychische gesteldheid van de verdachte.⁷⁷ Deze criteria gaan binnen ZSM een rol spelen, omdat de verdachte bij een transactieaanbod van zijn vrijheid is beroofd en

⁷⁵ (EHRM 24 september 2009 (Pishchalnikov tegen Rusland), nr 7025/04)

⁷⁶ (Reijntjens, 2004)

⁷⁷ (HR 9 mei 2000, NJ 2000, 51) en (HR 8 mei 2001, NJ 2001, 481)

hij vanuit die positie geconfronteerd wordt met het voorstel zonder dat hij enige juridische informatie heeft over zijn strafzaak of over de juridische gevolgen van het aanvaarden van een dergelijk voorstel. Deze werkwijze levert op zichzelf een vorm van dwang op.

Van Kalmthout en Groenhuijsen hebben eveneens kritische kanttekeningen geplaatst bij de “vrijwilligheid” tot aanvaarding van het transactievoorstel. Zij stellen dat –zeker bij zwaardere delicten- de keuzevrijheid beperkt wordt. Denk aan het risico van een zwaardere straf bij een eventuele veroordeling bij de rechter, de consequenties van de bewijspositie bij een civielrechtelijke procedure enz.⁷⁸ Het WBOM heeft geconcludeerd dat er geen sprake is van een vrijwillige acceptatie van een transactie als de verdachte rechtens van zijn vrijheid is beroofd.⁷⁹

Deze conclusie is in overeenstemming met de literatuur die in hoofdstuk twee is besproken en hieruit volgt dat de huidige werkwijze van het ZSM in strijd is met artikel 6 EVRM.

Ten eerste heeft een verdachte geen zicht op zijn positie binnen zijn strafzaak.

Ten tweede heeft hij niet de mogelijkheid informatie te verkrijgen omtrent de gevolgen van het wel of niet aanvaarden van het transactievoorstel.

Als laatste levert het moment en de plek onbedoeld een druk op, zodat hier gesproken kan worden over dwang.

Er is geen vrijwillige acceptatie van het transactievoorstel.

4.3 Gevolgen voor de strafbeschikking

In tegenstelling tot het transactieaanbod behoeft de OM strafbeschikking geen instemming van de verdachte. Het is een officiële daad der vervolging en het rechtskarakter komt overeen met een rechterlijke veroordeling.⁸⁰ De geldboete (inclusief de schademaatregel) kan eenzijdig tot een bedrag van €2000,- worden opgelegd en daarbij is de instemming van de verdachte niet noodzakelijk. Gaat het geldbedrag deze grens te boven dan moet de verdachte bijstand krijgen van een raadsman tijdens het verhoor (artikel 257c lid 2 Sv).

⁷⁸ (Kalmthout & Groenhuijsen, 1983, p. 24)

⁷⁹ (Hoorn, 2011, p. 10)

⁸⁰ (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 1)

Bij het opleggen van een taakstraf dient de verdachte vooraf gehoord te worden. De reden hiervoor is dat voor de tenuitvoerlegging de instemming van de verdachte vereist is. Als de verdachte niet instemt met de op te leggen taakstraf dan kan beter direct worden overgegaan tot dagvaarden.⁸¹ Wil een verdachte de zaak aan een onafhankelijke rechter voorleggen dan dient hij dus verzet in te stellen (artikel 257e Sv). Hier heeft de verdachte veertien dagen de tijd voor. Let wel de termijn begint te lopen vanaf het moment dat de verdachte wetenschap heeft gekregen dat er een strafbeschikking tegen hem is uitgevaardigd. Na het verloop van de verzetstermijn kan er met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking begonnen worden. Verzet kan niet meer worden ingesteld als de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking heeft voldaan. Door middel van de betaling van de beschikking doet hij afstand van zijn recht tot verzet. De wetgever is van mening dat als de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet hij de gevolgen van zijn beslissing overziet.⁸²

De strafbeschikking dient uiteindelijk de transactie te vervangen en neemt dus ook in het ZSM project een meer prominente plek in. Het is dus al mogelijk dat een strafzaak binnen ZSM door middel van lik-op-stuk beleid met een strafbeschikking kan worden afgedaan. De vraag is of dit volgens het Europees Hof strijdig is met artikel 6 EVRM, 'waiver of rights'. Het doen van afstand van het recht moet echter uitdrukkelijk en ondubbelzinnig geschieden en moet omkleed zijn met minimum waarborgen corresponderend met de mate van importantie van het recht waarvan men afstand doet.⁸³ De verdachte bevindt zich in een kwetsbare positie waarbij hij het recht heeft zichzelf niet te belasten. Het EHRM, voegt aan de hiervoor weergegeven overweging in de zaak Scoppola, nog toe dat het doen van afstand van een recht een bewuste en doordachte handeling dient te zijn.⁸⁴ Dezelfde criteria als in de vorige paragraaf zijn ook van toepassing bij de strafbeschikking. De rechtsgevolgen van een aanvaarding van de strafbeschikking zijn ingrijpender dan die van de transactie. De strafbeschikking is een eenzijdige rechtshandeling die bij betaling ook een schuldigverklaring oplevert.⁸⁵ Anders gezegd, verdachte erkent met de betaling het ten laste gelegde feit.

Een verdachte dient dus wetenschap te hebben van de gevolgen, alvorens hij tot een beslissing over gaat om wel of geen verzet in te stellen. De verdachte zal dus (evenals bij de transactie) volledige informatie moeten krijgen over wat de gevolgen

⁸¹ (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 30)

⁸² (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 43)

⁸³ (EHRM 17 september 2009 (Scoppola tegen Italië), nr 10249/03)

⁸⁴ (EHRM 24 september 2009 (Pishchalnikov tegen Rusland), nr 7025/04)

⁸⁵ (Kamerstukken II, 2004/05, 29849, nr 3, p. 52)

zijn van zijn keuze. In de huidige werkwijze wordt de alternatieve afdoening meestal door de politie aan de verdachte medegedeeld. Dit gebeurt dan wel namens het OM, maar de vraag is of de verdachte dan wel voldoende wordt geïnformeerd.

Evenals bij het transactievoorstel die met lik-op-stuk wordt afgedaan kan de verdachte dit niet met een raadsman bespreken en heeft hij zelf geen zicht op zijn bewijsrechtelijke positie binnen zijn strafzaak.

Bij het transactievoorstel dat door middel van de acceptgiro wordt aangeboden, heeft men langer de tijd om te bedenken of men afstand wil doen van het recht. De acceptgiro die het CJIB uit doet heeft een betalingstermijn van vier weken. Bij de strafbeschikking begint de termijn van veertien dagen voor verzet te lopen zodra wetenschap is verkregen dat een strafbeschikking is opgelegd. Binnen ZSM begint de termijn dus meteen te lopen. Verdachte heeft dus twee weken om in verzet te gaan. Het strafdossier is nog niet opgemaakt. Het volledige proces-verbaal wordt pas opgemaakt als de verdachte verzet aantekent. Hoewel deze werkwijze tijd bespaart voor de politie, is het lastig voor de raadsman van de verdachte de stukken in te zien en zodoende het bewijs binnen de strafzaak te bepalen.

Het WBOM schrijft dat het ophouden voor onderzoek of de inverzekeringstelling wel ruimte biedt voor het uitreiken van stukken aan de verdachte, maar dat daarmee niet gezegd is dat deze ruimte ook gebruikt mag worden voor het volledig afdoen van de zaak.⁸⁶ Het gebruik van de dwangmiddelen zal nog nader behandeld worden in hoofdstuk 5. Voor nu is het voldoende om te weten dat het WBOM in zijn advies hierover heeft geconcludeerd dat dit strijd oplevert met artikel 6 EVRM. Er kan in de huidige werkwijze onvoldoende vastgesteld worden of de verdachte vrijwillig afstand doet van zijn recht zoals uitgemaakt door het EHRM in de zaak Scoppola tegen Italië.⁸⁷ Het WBOM geeft vervolgens aan dat een dergelijke dwang kan worden weggenomen door de verdachte eerst op vrije voeten te stellen. Hierdoor wordt er geen dwangmiddel op de verdachte toegepast en is hij vrij om desgewenst een raadsman te raadplegen.⁸⁸

Het moge duidelijk zijn dat er binnen het ZSM project nog nadrukkelijker een rechtsbeschermende rol bij het OM komt te liggen. In de volgende paragraaf zal dan ook nader ingegaan worden op de rol van het OM.

⁸⁶ (Hoorn, 2011, p. 14)

⁸⁷ (EHRM 17 september 2009 (Scoppola tegen Italië), nr 10249/03)

⁸⁸ (Hoorn, 2011, p. 16)

4.4 De magistratelijkheid van het OM

De taak van het OM wordt beschreven in artikel 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). Hierin staat dat het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. De rechtshandhaving die in artikel 124 Wet RO beschreven wordt, hangt nauw samen met de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel. Bij de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel wordt bedoeld dat het handelen in strijd met de wet nog niet voldoende is om tot een strafrechtelijke reactie over te gaan, maar dat daar nog bij moet komen dat die reactie tevens maatschappelijk geïndiceerd is.⁸⁹ Daar staat het negatieve opportuniteitsbeginsel tegenover. Hiermee wordt bedoeld dat handelen in strijd met de wet op zichzelf reeds een plicht in het leven roept om tot een strafrechtelijke reactie over te gaan. 't Hart schrijft hierover dat door de aanvaarding van rechtshandhaving in de ruime zin van het woord de overheid goed kan inspelen op de maatschappelijke veranderingen. Echter als het OM zich dient te richten op de rechtshandhaving en het daarbij rekening dient te houden met de opvattingen zoals die in de maatschappij gelden, kan dit binnen de ZSM nogal eens tot wrijvingen leiden met de beginselen van behoorlijk proces. Opvattingen in de samenleving zijn immers grillig en snel aan verandering onderhevig. Deze snelle veranderingen verhouden zich moeilijk met de beginselen binnen het strafrecht. Het OM is nu eenmaal in zijn hiërarchie ondergeschikt aan de centrale overheid, die op haar beurt politieke verantwoordelijkheid heeft.

Maatschappelijke veranderingen worden dus relatief sterk gevoeld binnen het OM. De moeilijkheid zit hem er dan ook in aan te kunnen geven hoe het strafrechtelijk beleid, maatschappij-georiënteerd, zich blijft verhouden binnen de grenzen van het strafrecht. Deze bewegingen horen tot op zekere hoogte, binnen het strafrecht, immers met de verandering van een samenleving verandert ook het strafrecht. Deze noodzakelijke veranderingen komen (zoals in hoofdstuk twee besproken is) veelal voort uit een streven naar doelmatigheid en efficiëntie en daar is het ZSM project een voorbeeld van. Veranderingen zijn noodzakelijk, maar dienen wel te voldoen aan de ondergrens die wordt aangegeven door het EVRM. In de vorige paragraaf kwam naar voren dat met name het afstand doen van recht (waiver of rights) een probleem is.

⁸⁹ (Hart, 1994, p. 161)

Het recht op een eerlijk proces draagt bij aan de balans binnen een strafzaak. Die balans wordt bewaard door een samenspel van OM, advocatuur en rechters en op wat grotere afstand de wetgever. Het is een vorm van checks en balances waarbij de partijen juist elkaar in evenwicht houden. Door de snelheid van afdoen van strafzaken binnen het ZSM project worden de advocatuur en de zittende magistratuur meer buiten spel gezet.

Het OM staat onder politieke verantwoording en kijkt anders naar een strafzaak dan dat de advocatuur of de zittende magistratuur dat doet. Het risico bestaat dat met een eenzijdige belichting het halen van politieke doelen belangrijker wordt dan de rechtsbescherming van een verdachte. 't Hart schrijft hierover dat in het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid de rechtsbescherming zo goed als onbeperkt gereduceerd kan worden. Waar de hoogste prioriteit wordt toegekend aan criminaliteitsbestrijding kan bij de afweging uiteindelijk vrijwel alles ondergeschikt worden gemaakt.⁹⁰ De rechtsbescherming van verdachte en het behalen van politieke doelen kunnen dus botsen met elkaar. Het is juist bij het OM en meer nadrukkelijk binnen ZSM dat deze belangen bij elkaar komen waarbij een tweestrijd ontstaat. Enerzijds is het OM een onderdeel van de rechtelijke macht en dient het algemeen belang met de daarbij horende magistratelijke te worden gehandhaafd. Anderzijds dient zij de doelstellingen, zoals de volksvertegenwoordiger deze voor ogen heeft, zoveel mogelijk te vervullen. Anders gezegd de sturing van de wetgever kan dus de magistratelijke van het OM aantasten. Dit plaatst het OM in een spagaat waarbij de mogelijkheid bestaat dat zij de schijn van partijdigheid tegen zich krijgt.

't Hart haalt daarnaast nog het mentaliteitsverval aan.⁹¹ Hij schrijft dat G. van Loon spreekt over het gevaar van "processen van mentaliteitsverval" die samengaan met de terminologie als het aanduiden van rechtshandhaving als "oorlogen" gevoerd tegen drugs en criminaliteit. Stolwijk zegt dat de overheid terminologie gebruikt die bol staat van de agressiviteit en vijandigheid, waardoor het beeld van de dader over de hele linie vijandig wordt ingekleurd.⁹² Het beeld wordt geschetst dat het openbaar ministerie eenzijdig de strafzaak belicht en dat heeft eveneens zijn weerslag op zijn magistratelijke rol binnen ZSM.

Rechtspleging dient te verwezenlijken dat in het concrete geval beide functies van de rechtstaat, zowel de rechtsbescherming van de verdachte als de handhaving van het

⁹⁰ (Hart, 1994, p. 189) en (Schalken, 1992, p. 543)

⁹¹ (Hart, 1994, p. 189)

⁹² (Hart, 1994, p. 190)

recht wordt bereikt.⁹³ De verdachte moet kiezen uit de keuzemogelijkheden die het OM hem voorhoudt. Hij moet erop vertrouwen dat het OM ook naar zijn rechten heeft gekeken. De nadrukkelijke sturing vanuit de politiek op doelmatigheid en efficiëntie, tezamen met het mentaliteitsverval, waarover onder andere G. van Loon schrijft doet afbreuk aan deze magistratelijke rol; het vermindert het vertrouwen in het OM dat juist in ZSM voor de verdachte zo van belang is om een juiste afweging te kunnen maken.⁹⁴ In de praktijk komt het vaker voor dat de verdachte aan het OM vraagt wat in zijn zaak raadzaam is. Blijkbaar heeft een verdachte dus vertrouwen in het OM en dus in zijn magistratelijke rol. Om de schijn van partijdigheid te verkleinen en de magistratelijke rol van het OM te vergroten zou een raadsman of een rechter toegevoegd kunnen worden. Dit geeft externe openbaarheid bij de afdoeningsbeslissing waarna het aan de verdachte is om hier wel of niet mee in te stemmen. Met een raadsman binnen de ZSM wordt meer tegemoet gekomen aan de eisen van het EVRM, met name op het gebied van waiver of rights.

4.5 De Rechter-commissaris en ZSM

Om te beoordelen of het zinvol is een rechter bij ZSM te betrekken zullen de ervaringen opgedaan bij het toepassen van snelrecht en supersnelrecht in dit hoofdstuk worden besproken.

Bruinsma en Mevis hebben op het congres: “Snelrecht, hoe sneller, hoe beter?” met name kritiek op het supersnelrecht gehad omdat de termijn van drie dagen vaak tekort is om een zaak af te kunnen doen. Om de zaak inhoudelijk tijdens een terechtzitting te kunnen behandelen dient het onderzoek volledig te zijn afgerond en dienen de bevindingen daarvan verwerkt te zijn in een proces-verbaal. Vervolgens moet de verdachte de tijd krijgen om zichzelf te verdedigen. Zo zijn er tijdens de jaarwisseling 2010 uiteindelijk 300 mensen door de toepassing van snelrecht voor de rechter gebracht. Uiteindelijk zijn 200 zaken aangehouden omdat de rechter deze beter onderzocht wilde zien.⁹⁵ Veel van de aangehouden zaken bleken zich, door de complexiteit, minder te lenen voor een versnelde afdoening.

⁹³ (Hart, 1994, p. 190)

⁹⁴ (Stege, 2009, p. 131)

⁹⁵ (Cornelisse, 2010)

Daar stelt Mevis tegenover dat snelrecht volgens hem prima functioneert. Bij snelrecht wordt er een themazitting ingericht waarbij de zaken in een termijn van tien dagen worden afgedaan. Mevis is van mening dat je dan twee problemen in één keer kunt tackelen. Enerzijds kan het lik-op-stuk beleid gehandhaafd worden en anderzijds kan een zorgvuldige berechting gewaarborgd blijven.⁹⁶ Dit standpunt komt overeen met het huidige beleid van de overheid die een aanzienlijke versnelling van het strafproces wil maar daarnaast wel de noodzakelijke zorgvuldigheid wil waarborgen.

Momenteel ligt er een voorstel tot wijziging van het wetboek van strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis. De huidige gronden voor een inbewaringstelling zijn nu niet altijd afdoende om een verdachte tot aan de themazitting vast te houden. In de memorie van toelichting aangaande deze verruiming zegt de Minister van Veiligheid en Justitie het volgende: “Met de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt het in meer gevallen dan thans mogelijk om de verdachte van bijvoorbeeld mishandeling of vernieling in voorlopige hechtenis te nemen met het oog op de toepassing van snelrecht, dat wil zeggen berechting binnen 17 dagen. Hiermee kan worden voorkomen dat verdachten van deze feiten – die van de rechter hoogstwaarschijnlijk een vrijheidsstraf krijgen – weer op vrije voeten komen vóórdát de snelrechtzitting heeft plaatsgevonden. In genoemde omstandigheden is een directe reactie (lik op stuk) nodig om aan de verdachte en de omgeving duidelijk te maken dat het gedrag onaanvaardbaar is.”⁹⁷

Hieruit valt af te leiden dat de overheid het ZSM project en het snelrecht in de toekomst meer wil gaan combineren. Om zo’n uitvoering mogelijk te maken dient er wel (conform artikel 67a Sv) een rechter-commissaris in de procedure betrokken te worden. Daarnaast kan de rechter-commissaris ook in het ZSM project, bij de alternatieve afdoeningen, een meer toetsende rol hebben. Daarbij kan gedacht worden aan de lik-op-stuk zaken waarbij de verdachte een boete direct wil voldoen en daardoor dus automatisch afstand doet van zijn recht (waiver of rights). Een rechter-commissaris lijkt dus de ideale sleutelfiguur die naast waarborgen binnen ZSM ook een verbindende factor kan zijn tussen snelrecht en ZSM. Door de rechter-commissaris in het ZSM project te brengen kunnen de overheidsdoelen worden nagestreefd en daarnaast kan de zorgvuldigheid van een behoorlijk proces gewaarborgd blijven.

⁹⁶ (Cornelisse, 2010)

⁹⁷ Memory van Toelichting van Voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis

Aan de versnelling van het strafprocesrecht, en dus op de invoering en verdere ontwikkeling van het ZSM project en ook het snelrecht, zitten ook een aantal nadelen verbonden. Zo schrijft Kwakman dat hoe sneller de procedure, hoe groter de kans dat de rechten op een eerlijk proces worden geschonden.⁹⁸ Een dergelijke constatering, in verminderde vorm, blijft ook van kracht met de invoering van een rechter-commissaris in ZSM. Daarnaast kan ook de vraag gesteld worden of met een versnelde afdoening de beoogde doelen zoals: het bestrijden van veelvoorkomende criminaliteit, recidive vermindering en afschrikking door lik-op-stuk beleid wel reëel zijn.⁹⁹ Daders laten zich nauwelijks weerhouden van het plegen van delicten als zaken versneld worden afgedaan. Delicten worden over het algemeen zeer impulsief en/of onder invloed van overmatig drankgebruik gepleegd.¹⁰⁰ Dat impulsiviteit en drugs- en drankmisbruik veel invloed hebben op het plegen van strafbare feiten ziet men in het ZSM project ook veelvuldig terug. Deze constatering staat een versnelde afdoening op zichzelf niet in de weg maar nuanceert de doelen die de overheid nastreeft met het ZSM project.

Invoering van de rechter-commissaris in ZSM leidt tot een betere rechtsbescherming maar zet tevens de deur open voor het vergroten van de zaakstroom in ZSM. Daarnaast leidt de invoering van een rechter-commissaris in het ZSM project mogelijk tot een verdere invoering van de kabinetsplannen om het snelrecht meer en vaker aan het ZSM project te koppelen. Door de verruiming van de gronden voor de voorlopige hechtenis en de invoering van de rechter-commissaris kan het ZSM project naadloos aansluiten aan het snelrecht. De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) heeft zich over deze laatste ontwikkelingen uitgesproken met als belangrijkste kritiekpunt, dat de onschuldpresumptie onder druk kan komen te staan. De voorlopige hechtenis krijgt dan meer en meer het karakter van een vooruitgeschoven straf.¹⁰¹

De voor- en nadelen van het versneld afdoen van strafzaken is ook door de regering afgewogen en dat heeft tot de conclusie geleid dat de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. De regering benadrukt dat naast snelheid en efficiëntie ook kwaliteit

⁹⁸ (Kwakman, 2012)

⁹⁹ (Kwakman, 2012) Zie ook het rapport 'De Sociale Veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van Veiligheidsbeleid (Lonneke van Noije en Karin Wittebrood)', 8 juli 2008 van het Sociaal Cultureel Planbureau. Zie ook weblog NRC Handelsblad 2 januari 2009. Zie voorts G.J.N. Bruinsma, 'Snel straffen vanuit criminologisch perspectief: een paradox in de strafrechtspraktijk', preadvies voor het OM-congres 2010 Snelrecht: hoe sneller, hoe beter? p. 20: 'In ieder geval maakt dit exposé duidelijk dat er geen wetenschappelijke bewijzen zijn dat snelrecht effectiever zou zijn in generaal en specifiek opzicht.'

¹⁰⁰ (Kwakman, 2012)

¹⁰¹ (Kwakman, 2012, p. 10)

en professionaliteit hoog aangeschreven staan.¹⁰² Op basis daarvan is de invoering van een rechter-commissaris een toegevoegde waarde die de snelheid van afdoen niet onevenredig veel zal afremmen en de kwaliteit van de rechtsbescherming aanzienlijk zal verhogen. Ook Kwakman is deze mening toegedaan en schrijft hierover: “Een andere veiligheidsklep zou nog kunnen zijn dat (super)snelrecht alleen toelaatbaar is als vergissingen praktisch zijn uitgesloten, bijvoorbeeld in geval van ontdekking op heterdaad. En ten slotte moet steeds compensatie en herstel mogelijk zijn als het toch nog eens fout mocht gaan. Als we dan ook nog in aanmerking nemen dat met de ZSM-aanpak in combinatie met het ‘veiligheidshuis’, waarin ketenpartners en deskundigen ‘fysiek’ samenwerken, wordt beoogd dat in elke concrete zaak een optimaal op de persoon van de (jeugdige) dader toegesneden beslissing genomen wordt, hetgeen niet steeds tot een ‘echte’ strafrechtelijke sanctie hoeft te leiden, dan is er misschien toch wel iets te zeggen voor deze lik-op-stuk-aanpak.”¹⁰³

De huidige ontwikkeling dwingt dus tot een verandering waarvan het ZSM project een voorbeeld is. Door de invoering van de rechter-commissaris kan hij in het ZSM project de beginselen van behoorlijk proces waarborgen.

4.6 De praktijkgevallen

Deze laatste paragraaf geeft voorbeelden hoe het ZSM project in de praktijk zijn vorm heeft gekregen. Elke casus betreft een aanhouding op heterdaad. De selectietafel heeft vervolgens besloten dat de zaak afgedaan wordt in het ZSM project.

Casus 1 (mishandeling)

Een reeds langer lopend burencflict is geëscaleerd. De verdachte heeft het slachtoffer geschopt toen deze aan het discussiëren was met zijn vrouw. In het verhoor bekent de verdachte en verklaart spijt te hebben. De verdachte is niet bekend bij justitie. De schade-expert heeft vastgesteld dat er geen (materiële) schade is. Na een gesprek met de reclassering blijkt dat verdachte bang is dat hij

¹⁰² (Kwakman, 2012, p. 14)

¹⁰³ (Kwakman, 2012, p. 18)

door het incident geen visum meer krijgt voor de Verenigde Staten waar familie woont. Tevens wordt duidelijk dat het incident een opeenstapeling is geweest van ergernissen tussen de kinderen en de ouders van beide partijen. Na een gesprek met het slachtoffer en de verdachte worden beide partijen op het bureau uitgenodigd om te kijken of het onderliggende geschil mogelijk kan worden opgelost. Dit gesprek leverde naast een levendige discussie ook vrij snel een oplossing van het probleem op. Alle partijen waren het er over eens dat vervolging geen toegevoegde waarde heeft in deze zaak.

Door ZSM is een verdere escalatie van het conflict voorkomen en kan verdachte nog steeds een visum bemachtigen.

Casus 2. (bedreiging en belediging).

Verdachte bedreigt en beledigt op de openbare weg een politieambtenaar door racistische bewoordingen: "Maak dat je wegkomt, lul", en "moet ik je tegen je kop slaan, zwartjoekel".

De verdachte is bekend bij justitie echter niet ter zake belediging. Besloten wordt om de verdachte een boete op te leggen samen met een immateriële schadevergoeding voor de verbalisant. Het Bos-polaris advies is dagvaard en de eis gevangenisstraf van 63 dagen onvoorwaardelijk. Deze eis leek hoog en hierop is contact gelegd met de politieambtenaar. Hij zou genoegdoening zien in een immateriële schadevergoeding van €150,-. Verdachte verklaarde spijt te hebben van zijn uitlatingen en was bereid tot betaling van een schadevergoeding. Verdachte bleek beperkte financiële middelen te hebben. Vervolgens is besloten om naast de schadevergoeding een boete op te leggen van €200,-.

Door ZSM is de strafmaat beter afgestemd op de gedraging, op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en de politieambtenaar heeft genoegdoening gekregen. Anderzijds is er wel een sterke afwijking van de richtlijn die voor anderen wel geldt. De gronden voor afwijking worden niet door het OM vastgelegd.

Casus 3 (Vechten op straat).

Verdachte blijkt verwondingen (verschillende krassen) in het gezicht te hebben opgelopen. Verdachte verklaart te hebben gevochten. Aangezien er geen aangifte is wordt verdachte een boete opgelegd voor de APV overtreding. Hiermee was de zaak

afgedaan, maar korte tijd later verschijnt een slachtoffer die aangifte wil doen van mishandeling door de eerder heengezonden verdachte.

Het slachtoffer is medegedeeld dat hij een klacht ex artikel 12 Sv kan doen, waarna het Hof kan bevelen dat alsnog strafvervolgning wordt ingesteld en het slachtoffer zich als benadeelde partij kan voegen. Toen verdachte vernam van deze aangifte deed hij vervolgens tegenaangifte van mishandeling door het slachtoffer. Door deze gang van zaken is deze zaak buiten het ZSM project gekomen.

Het sneller nemen van een afdoeningsbeslissing heeft geleid tot een 12 Sv procedure waardoor een eindbeslissing in deze zaak onnodig lang heeft geduurd en waar het Hof uiteindelijk het laatste woord had. Tevens zijn de belangen van het slachtoffer in het geding geraakt.

Casus 4 (belediging)

De verdachte heeft naar een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) de middelvinger opgestoken nadat deze hem had aangesproken op het feit dat verdachte zijn gordel niet om had. Het BOS-polaris advies is een boete van €800,-. De verdachte ontkent, maar een collega van de BOA bevestigt de bevindingen. Aan verdachte wordt voorgelegd welke juridische mogelijkheden er zijn. Direct betalen, een strafbeschikking in de vorm van een acceptgiro thuis laten komen of de zaak aan een onafhankelijke rechter voorleggen. Verdachte vraagt aan het OM wat hij het beste kan doen. Hem is zijn bewijsrechtelijke positie uitgelegd en op basis daarvan heeft hij gekozen de boete te betalen.

De verdachte vraagt juridisch advies aan het OM dat vindt dat er voldoende wettig en overtuigend bewijs voorhanden is om verdachte te vervolgen. Dit kan loyaliteitsconflicten opleveren.

Casus 5 (huiselijk geweld).

Verdachte slaat in een dronken bui zijn vriendin. Uit zijn verklaring blijkt dat verdachte hier veel spijt van heeft. Uit het gesprek met reclassering blijkt dat verdachte een alcoholprobleem heeft. Het slachtoffer heeft geen letsel en blijkt 12 weken zwanger te zijn van verdachte. Verdachte is niet bekend bij justitie op gebied van huiselijk geweld. Reclassering geeft het advies om de verdachte een toezicht op te leggen met als bijzondere voorwaarden dat hij een jaar geen alcohol of drugs mag

gebruiken. Dit advies is overgenomen door het OM. Tijdens een gesprek was de raadsman van verdachte aanwezig, waarbij die tezamen met het OM duidelijk maakte wat de gevolgen van de afdoeningsbeslissing waren.

In deze zaak kwam door het samenspel van OM, raadsman en verdachte de meest passende afdoening tot stand. Mede door toedoen van de raadsman zijn de bijzondere voorwaarden nog meer toegesneden op de omstandigheden van het gezin en was verdachte zich meer bewust van de verplichtingen die deze afdoeningsbeslissing met zich mee bracht. Buiten ZSM zou de afdoening veel langer op zich hebben laten wachten en was er ten overvloede een volledig pv opgemaakt. Hier kon er direct hulp geboden worden.

Casus 6 (Winkeldiefstal)

Een Litouwse verdachte zonder vaste woon- of verblijfplaats heeft een winkeldiefstal gepleegd. De waarde van het vlees en de wijn betrof €23,-. Hij bekent de diefstal, verklaart geen werk of uitkering te hebben en is momenteel zwervende. BOS-polaris adviseert €200,-. Verdachte verklaart dat hij nog €60,- op zijn bankrekening heeft staan. Er is besloten de verdachte een boete van €50,- op te leggen. Het alternatief is dagvaarden. In deze zaak is door de politieambtenaar de mededeling aan de verdachte gedaan dat als hij die €50,- betaalt, hij daarna in vrijheid kan.

Buiten ZSM was een boete niet mogelijk geweest en was (behalve seponering) alleen een dagvaarding mogelijk, waarna het vonnis waarschijnlijk niet onherroepelijk zou worden. Het voordeel van ZSM is dat de zaak nu kan worden afgedaan.

Het is niet te achterhalen of de verdachte in vrijheid afstand heeft gedaan van zijn recht. Een nadeel is dat de verdachte niet in "vrijheid" kan bepalen. Hij komt nl pas vrij nadat hij betaald heeft.

Casus 7 (Vernieling)

Een verdachte heeft een ruit vernield. Tijdens het verhoor komt naar voren dat verdachte wat verward kan zijn en dat hij nog thuis woont. Verdachte is niet bekend bij justitie. De schade is direct betaald. Na een gesprek met de reclassering wordt er door het OM besloten voorwaardelijk te seponeren met bijzondere voorwaarden. Die voorwaarden houden in dat verdachte een jaar lang contact onderhoudt met de

reclassering. Deze beslissing is door de politie aan verdachte betekend. Vier weken later belt verdachte met de mededeling dat hij door het voorwaardelijke sepot onredelijk zwaar getroffen wordt, want hij moet met zijn werkgever regelen dat hij de mogelijkheid krijgt om naar zijn reclasseringsafpraak te kunnen. Als hij had geweten wat de gevolgen zijn van dit voorwaardelijke sepot dan was hij hier niet mee akkoord gegaan en had hij liever een boete betaald. Verdachte heeft uiteindelijk gekozen de bijzondere voorwaarden niet na te leven om zo de zaak alsnog voor de rechter te brengen.

Buiten ZSM wordt een voorwaardelijk sepot met reclasseringstoezicht in een OM-zitting betekend. Bij een dergelijke zitting wordt tekst en uitleg gegeven door zowel het OM als de reclassering.

Casus 8 (belediging)

Verdachte is op bezoek bij familie en bij het wegrijden irriteert het hem dat twee jongens zodanig in de weg staan dat hij niet kan wegrijden. De verdachte scheldt hen uit voor klootzakken en dat ze op moeten sodemieteren, want hij heeft nog wel meer te doen. Hier wordt melding van gemaakt bij de politie en kort daarna wordt verdachte aangehouden voor belediging. Verdachte is ervan geschrokken dat hij in de politiecel zit. Hij krijgt een boete opgelegd van €320,- en hij betaalt direct. Twee weken later belt de advocaat van verdachte en vraagt waarom zijn cliënt €50,- meer heeft moeten betalen dan wat de BOS-polaris richtlijn voor zo'n overtreding voorschrijft. Hier kon het OM geen antwoord op geven. Omdat er geen motivering wordt vastgelegd, is achteraf lastig te achterhalen waarom er een specifieke afdoeningsbeslissing genomen is.

Casus 9 (verzet bij aanhouding)

Verdachte heeft tegen de politiebus geslagen en zich verzet tegen de aanhouding. Verdachte heeft geen recidive en beklaagt zich over het optreden van de verbalisant. Hij ontkent tegen de bus geslagen te hebben en verklaart dat de bus tegen hem is aangereken. Tijdens het verzet heeft de verbalisant een verstuikte duim opgelopen. Gezien de ernst van het feit is er een dagvaarding aan verdachte uitgereikt. Enkele dagen na het incident belt de politie dat er door de betrokken verbalisant aangifte is gedaan van mishandeling. Om de verbalisant niet tekort te doen wordt de

dagvaarding ingetrokken met de mededeling dat er een nieuwe dagvaarding aan verdachte zal worden uitgevaardigd. Als enige tijd later het proces-verbaal is afgerond blijkt deze eenzijdig te zijn opgemaakt. De vrouw van verdachte, die achterop de fiets zat, is ondanks het verzoek van verdachte niet gehoord. Dit geldt eveneens voor andere getuigen die worden aangevoerd door verdachte. Uit het proces-verbaal blijkt dat het eveneens mogelijk is dat de politiebus de verdachte geraakt heeft. Voor een succesvolle vervolging voor de mishandeling bleek onvoldoende bewijs te zijn. Na overleg met de politie is besloten de zaak te seponeren.

Deze gang van zaken leverde in tegenstelling tot de doelstelling van ZSM juist meer werk op omdat er naast de gebruikelijke handelingen ook nog extra reparatiehandelingen verricht moesten worden. De informatieverstrekking binnen ZSM bleek onvoldoende om een juiste afdoeningsbeslissing te kunnen nemen in deze zaak.

Casus 10 (Winkeldiefstal)

Verdachte heeft goederen ter waarde van €45,- uit een winkel weggenomen. Hij is ter zake van winkeldiefstal niet bekend bij justitie en heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. Uiteindelijk wordt verdachte een boete opgelegd van €200,-. De politie legt dit transactievoorstel voor aan de verdachte die vervolgens verklaart dit niet te kunnen betalen. Dit wordt zo terug gemeld aan het OM. Hierop wordt door het OM aangedrongen op een betaling en wordt het voorstel gedaan dat verdachte maar vrienden of familie moet benaderen of zij de boete kunnen betalen. De verdachte blijft tot betaling van de boete van zijn vrijheid beroofd. Uiteindelijk verschijnt twee uur later een vriend van verdachte die de boete voldoet. Verdachte wordt daarna in vrijheid is gesteld.

In deze casus wordt de vrijheidsberoving (onbewust) als pressiemiddel gebruikt om een betaling van de boete te forceren. Naast het feit dat hier sprake is van een vorm van dwang wordt hier ook de inverzekeringstelling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bedoeld is.

Casus 11 (mishandeling)

Verdachte bekent een mishandeling. Een jaar geleden is hij ook al vervolgd voor een geweldsdelict. De reclassering heeft een gesprek met verdachte. Aanvankelijk wordt besloten om verdachte een taakstraf en reclasseringstoezicht op te leggen. Ondanks dat deze afdoeningsmogelijkheid wetstechnisch mogelijk is wordt deze niet door het verwerkingssysteem (GPS) ondersteund. Daarom moet een keuze gemaakt moeten worden tussen of het opleggen van de taakstraf of reclasseringstoezicht. Uiteindelijk is besloten dat met een reclasseringstoezicht beter het algemeen belang gediend kan worden en is afgezien van het opleggen van een taakstraf.

Door de versnelde invoering van ZSM is GPS nog niet volledig aangepast op de ZSM werkwijze en de afdoeningsmodaliteiten. Zo worden afdoeningsbeslissingen beperkt door het verwerkingssysteem.

Casus 12 (mishandeling en bedreiging conducteur)

Een conducteur constateert dat verdachte geen geldig vervoersbewijs heeft. Hierop wordt verdachte aangesproken. Verdachte heeft daarop de conducteur meermalen geslagen en met een mes bedreigd. Hij heeft de conducteur bij de keel gegrepen en meermalen geroepen dat hij hem neer zou steken. Dit vond plaats in een coupe waar meer reizigers zich bevonden. Verdachte ontkent dat hij de mishandeling en bedreiging gepleegd heeft en heeft geen recidive op geweldsdelicten. Hij is wel eerder voor een drugsmokkel veroordeeld tot 15 maanden gevangenisstraf waarvan 3 maanden voorwaardelijk. De proeftijd hiervoor is net afgelopen. Verdachte heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. De zaak is in ZSM behandeld waarbij er besloten is om de verdachte met een dagvaarding heen te zenden. Twee maanden later wordt de zaak op verstek behandeld. Waarbij de officier een verzoek tot aanhouding doet en een vordering bevel tot medebrenging van de verdachte. De reden hiervoor is de impact die het incident heeft gehad. De rechter heeft dit verzoek afgewezen en heeft uiteindelijk een vonnis uitgesproken van 5 maanden gevangenisstraf waarvan twee voorwaardelijk en een toewijzing van de vordering benadeelde partij (€510,-). Voordeel van ZSM is dat door de betekening van de dagvaarding het vonnis onherroepelijk wordt en dat het slachtoffer relatief snel een vorm van schadevergoeding ziet. In deze zaak had een rechter-commissaris in ZSM met een aan ZSM gekoppelde themazitting een grote meerwaarde kunnen zijn.

4.7 ZSM in getallen

Binnen het arrondissementsparket te 's-Hertogenbosch zijn het afgelopen half jaar (van 1 januari tot en met 30 juni 2012) 1.483 strafzaken afgedaan. Dit aantal kan in tientallen mogelijk afwijken van de werkelijkheid.¹⁰⁴ Dit in tegenstelling tot de eerste zes maanden waarbij in totaal 613 zaken binnen ZSM afgedaan werden (dit betrof de periode 1 maart tot en met 31 augustus 2011). Het aantal zaken is dus nagenoeg verdrievoudigd. Deze groei heeft een aantal oorzaken. De eerste is bekendheid. Binnen de politieregio's Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord werken meer dan 3500 politiemedewerkers. Dit maakt dat nieuwe werkwijzen zoals het ZSM project tijd nodig hebben om in de organisatie bekend te raken. Ten tweede maakten meerdere politieafdelingen niet of nauwelijks gebruik van het ZSM project. De bedoeling is dat ook deze zaken allemaal binnen ZSM worden afgewerkt. Als laatste lijken de verschillende werkwijzen binnen de twee politieregio's het ZSM project aanvankelijk te hinderen. Dus ondanks de groei van het aantal ZSM afdoeningen blijft de ambitie van het OM deze zaakstroom nog verder op te schroeven.

Van alle zaken die er het afgelopen half jaar zijn afgedaan gingen uiteindelijk 557 strafzaken naar de rechter. In deze groep zaken wordt het proces-economische voordeel voor een deel teniet gedaan. Immers dient de politie een volledig proces-verbaal op te maken en dient de strafzaak inhoudelijk op een terechtzitting behandeld te worden. Onder dit aantal vallen tevens mislukte taakstraffen of transacties. Een deel van de zaken wordt om verschillende redenen rechtstreeks gedagvaard. Denk onder andere aan een verdachte zonder vaste woon- of verblijfplaats of zonder financiële mogelijkheden, een verdachte die meerdere recidive heeft, enz. Het voordeel van het uitreiken van een dagvaarding aan deze verdachten is dan dat zij toch voelen dat de zaak voortvarend wordt opgepakt en het levert een betekening van de dagvaarding in persoon op. Daarop volgend levert dat, bij een veroordeling, een executeerbaar vonnis op. Dit was in de oude situatie niet het geval.

Eveneens is het aantal seponeringen nog opvallend. 51 zaken zijn er onvoorwaardelijk geseponerd. Let wel, het betreft hier zaken die door het OM zijn

¹⁰⁴ Dit heeft te maken dat een aantal zaken bijvoorbeeld buiten het strafrecht gehouden wordt of die na beoordeling teruggegeven worden aan de politie met het verzoek de zaak middels een technisch sepot af te doen. Dergelijke gevallen zijn niet opgenomen in de telling. Daarnaast is de registratie ook afhankelijk van mensenwerk en dient er rekenschap gehouden te worden dat men af en toe vergeet een zaak, die door het OM in de ZSM is afgedaan, te registreren.

geseponereerd. Veel technische seponeringen worden (na overleg met het OM) door de politie zelf geseponereerd. Dit aantal is dus in werkelijkheid groter.

Daarnaast zijn er nog 70 voorwaardelijke sepoten. Met name in zaken waar de reclassering door middel van een toezicht een meerwaarde kan hebben wordt voor deze afdoeningsmogelijkheid gekozen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan verdachten met psychiatrische aandoeningen en verslavingsproblematiek. Ook bij strafbare feiten binnen de relatiesfeer wordt er veel van deze afdoeningsmogelijkheid gebruik gemaakt.

Als laatste blijven er uiteindelijk 805 zaken over die middels een transactie of een strafbeschikking een geldboete of een taakstraf opgelegd hebben gekregen.¹⁰⁵ Hiervan zal uiteindelijk nog een percentage naar de zitting gaan, omdat ze niet betalen, niet verschijnen of bezwaar maken.

Geconcludeerd kan worden dat van de zaken die binnen de ZSM het afgelopen half jaar zijn aangemeld er ongeveer 50% middels een alternatieve afdoening zijn afgedaan. In die zaken hoefde de politie vooralsnog geen volledig proces-verbaal op te maken. Daarnaast zijn al deze zaken (alle 1.483) binnen drie maanden afgedaan.¹⁰⁶

4.8 Samenvatting

Buiten het ZSM project heeft de verdachte de mogelijkheid een afdoeningsbeslissing met een raadsman te bespreken. Hij kan een kopie opvragen van het strafdossier en hij is, onder normale omstandigheden, niet van zijn vrijheid beroofd op het moment dat hem de afdoeningsbeslissing wordt voorgelegd. Hij kan op basis van een equality of arms een keuze maken over de afdoeningsbeslissing van het OM. De kritiek van onder andere de Orde van Advocaten is dat binnen ZSM de verdachte alternatieve afdoeningsmogelijkheden worden aangeboden, waarbij de verdachte onvoldoende wordt gewezen op de gevolgen van een aanvaarding van die alternatieve afdoening.

¹⁰⁵ Hierbij moet wel aangetekend worden dat 39 zaken geen beslissing hebben gekregen en 4 zaken zijn overgedragen naar Compas (een ander verwerkingssysteem van het OM).

¹⁰⁶ Uitzonderingen daargelaten. Zaken kunnen immers ook worden ingetrokken van de zitting of aangehouden worden op zitting waardoor de zaak vertraging op loopt.

Artikel 6 EVRM verzet zich niet tegen het gegeven dat een persoon vrijwillig, uitdrukkelijk of stilzwijgend, afstand kan doen van een aan hem toekomend recht ('waiver of rights'). Het doen van afstand moet echter uitdrukkelijk en ondubbelzinnig geschieden en moet omkleed zijn met minimum waarborgen corresponderend met de mate van importantie van het recht waarvan men afstand doet. Het EHRM zegt vervolgens nog dat de procedurele waarborgen vooral van belang zijn in de opsporingsfase. De verdachte bevindt zich dan in een kwetsbare positie. Binnen de ZSM is er sprake van een vorm van dwang als de verdachte, die van zijn vrijheid is beroofd, vanuit die hoedanigheid geconfronteerd wordt met een alternatieve afdoening. Het WBOM heeft geconcludeerd dat er geen sprake is van vrijwillige acceptatie van de transactie of de strafbeschikking, met name bij de lik op stuk zaken. Op basis van de jurisprudentie van het EHRM en de conclusie van het WBOM is te stellen dat er in bepaalde concrete gevallen zelfs sprake zal zijn van strijd met artikel 6 EVRM.

Het OM moet binnen het ZSM project (nog meer dan voorheen) zijn magistratelijke rol oppakken en ook de belangen van de verdachte behartigen in het afdoen van de strafzaak. Juist deze magistratelijkheid staat onder druk door met name de politiek. Criminaliteit is een veel besproken onderwerp binnen de politiek en dit heeft zijn weerslag binnen het OM. Vanuit verschillende hoeken wordt het OM neergezet als een crimefighter. Het gevolg is dat het OM de schijn tegen krijgt in zijn magistratelijke rol. Het is moeilijker vol te houden dat het OM onbevangen en op basis van het algemene belang tot een bepaalde afdoeningsbeslissing is gekomen waarbij de rechten van de verdachte even zwaar meewegen als die van de andere procesdeelnemers. Het is een gegeven dat criminaliteit nadrukkelijker op de politieke agenda is geplaatst. Het gevolg is dat door een nadrukkelijker sturing op doelmatigheid en efficiëntie, tezamen met een vorm van mentaliteitsverval, er afbreuk wordt gedaan aan de magistratelijke rol van het OM. Een toevoeging van een raadsman of een rechter binnen het ZSM project zou de schijn van partijdigheid verkleinen en de magistratelijke rol van het OM vergroten. De praktijkvoorbeelden zoals bijvoorbeeld casus tien laat zien dat dergelijke waarborgen wenselijk zijn. Daarnaast kan het toevoegen van een rechter-commissaris een meerwaarde opleveren om het lik-op-stuk beleid meer vorm te geven. Casus twaalf laat zien dat een dergelijk incident diep in de samenleving kan ingrijpen. Dit zijn met uitstekende zaken die de politiek snel (mogelijk middels themazittingen) voor de rechter wil hebben. Een rechter-commissaris binnen ZSM kan dergelijke verdachten direct tot aan de

zitting (tien dagen) vastzetten waarna direct het vonnis voltrokken kan worden. Dit zou tevens aansluiten bij de huidige kabinetsplannen.¹⁰⁷

Het afgelopen half jaar (van 1 januari tot en met 30 juni 2012) zijn er 1.483 zaken binnen het ZSM project afgedaan. Uit de aantallen blijkt dat ongeveer 50% van de strafzaken binnen ZSM een alternatieve afdoening hebben gekregen. In die zaken hoefde de politie geen volledig proces-verbaal op te maken en zijn nagenoeg alle zaken binnen drie maanden afgedaan.

¹⁰⁷ Zoals het huidige voorstel tot wijziging van het wetboek van strafvordering

Hoofdstuk 5

De beginselen van een behoorlijk proces

Nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene situaties zijn niet altijd in concrete regels te vangen. Dit spreekt voor zich, ook binnen het strafrecht komen situaties voor die men vooraf niet heeft voorzien en waarbij strafvorderlijk niets of onvoldoende is geregeld. De beginselen van een behoorlijk proces leveren waarborgen voor een zekere vorm van rechtvaardigheid en dienen de burger te beschermen tegen (eenzijdig) machtsmisbruik van de overheid. Deze algemene rechtsbeginselen zijn gefundeerd in het algemeen rechtsbewustzijn van de burger en kunnen uitkomst bieden daar waar bijvoorbeeld het geschreven recht dat niet kan. Deze beginselen zijn op alle overheidsinstanties van toepassing en strekken zich dan ook verder uit dan alleen het strafrecht. Het is dus niet alleen een toetsingscriterium voor de rechter maar ook een richtlijn voor het OM. Het OM heeft een beoordelingsvrijheid en een beleidsvrijheid maar dit zijn geen vrijheden waar naar willekeur gebruik van kan worden gemaakt. Anders gezegd het OM kan niet volgens het beencriterium handelen, dat wil zeggen, al naar gelang de overheidsfunctionaris uit bed is gestapt, hij zijn bevoegdheid hanteert.¹⁰⁸

Binnen het ZSM project heeft men het OM meer naar de voorzijde van het strafrecht gehaald. Een dergelijke verschuiving van het OM heeft gevolgen voor de rechtspositie van de verdachte. Daar dit een nieuwe werkwijze is en men proefondervindelijk tegen bepaalde onvoorziene omstandigheden aan zal lopen, is gekozen om het ZSM project te toetsen aan deze beginselen. Dat het OM dus naast de wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen ook rekening dient te houden met deze beginselen is door de HR in onder andere “Braak bij binnentreden” uitgemaakt.¹⁰⁹ Hierin is beslist dat beginselen rechtskracht bezitten en tot sanctionering kunnen leiden. Tevens zijn de beginselen zo fundamenteel dat zij een wettelijke bepaling opzij kunnen zetten.

Er is binnen de beginselen nog onderscheid te maken tussen de materiele en processuele beginselen. De materiele beginselen zijn meer op de inhoud van de handeling gericht en de processuele beginselen zijn meer op de totstandkoming van de handeling gericht.¹¹⁰ Daar deze processuele handelingen bij de opsporing een

¹⁰⁸ (Corstens, 2008, p. 63)

¹⁰⁹ (HR 12 december 1978, NJ 1979, 142)

¹¹⁰ (Corstens, 2008, p. 65)

minder grote rol spelen, zijn deze niet in het onderzoek meegenomen. De materiele beginselen zullen in dit hoofdstuk per paragraaf behandeld worden en daarbij zal gekeken worden in hoeverre zij zich verhouden met het ZSM project.

5.1 Het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel zorgt ervoor dat het door de overheid gewekte vertrouwen ook in redelijkheid wordt gehonoreerd. Dit rechtsbeginsel komt binnen het strafrecht ook rechtskracht toe.¹¹¹ De HR heeft zich er over uitgesproken dat als de verdachte bepaalde toezeggingen zijn gedaan welke bepaalde verwachtingen hebben opgewekt, het OM deze toezeggingen niet zonder zwaarwegende argumenten ongedaan kan maken. Als het OM dan in haar vervolgingsbeslissing hier toch van afwijkt dan dient zij dit deugdelijk te motiveren. De rechter toetst de vervolgingsbeslissing aan de beleidsregels van het OM. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat een vervolgingsbeslissing in strijd met de richtlijnen onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot niet ontvankelijkheid van het OM.¹¹²

In ZSM heeft het de voorkeur om zaken zoveel mogelijk met buitengerechtelijke afdoeningen af te doen. De richtlijnen en de wet geven hier ook de ruimte. BOS-polaris wordt vervolgens gebruikt om de straftoemeting te bepalen die aan de verdachte wordt opgelegd. Als dus onder bepaalde omstandigheden wordt afgeweken van de richtlijn, zoals bij de eerder genoemde praktijkvoorbeelden twee, zes en acht, dan dient dit deugdelijk gemotiveerd te worden. Verweren die wijzen op het handelen in strijd met de richtlijn hebben in de regel weinig kans van slagen. Dit komt doordat in vrijwel elke richtlijn is opgenomen dat het OM binnen de door de wet gestelde grenzen zowel ten voordele als ten nadele van de verdachte van de richtlijn mag afwijken indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.¹¹³ De kanttekening hierbij is dat van het OM mag worden verwacht dat zij motiveert waarom zij in het specifieke geval van de bestaande richtlijn is afgeweken.¹¹⁴ Een motivatie wordt in de meeste gevallen ook gegeven. Op het moment dat de zaak wordt afgedaan, gebeurt dit met een gemotiveerde strafoplegging. Het probleem zit met name in de vastlegging hiervan.

¹¹¹ (HR 13 september 1983, NJ 1984, 151)

¹¹² Zie bijv. (HR 22 februari 2000, NJ 2000, 557)

¹¹³ (Cleiren & Nijboer, 2011, p. 676)

¹¹⁴ (HR 22 oktober 1991, NJ1992 282 (zie 't Hart, in de noot))

Dit laatste levert binnen het ZSM project problemen op. Doordat er geen volledig proces-verbaal wordt opgemaakt is het achteraf lastig vast te stellen waarom in een bepaalde zaak is afgeweken van de bestaande richtlijn. Ook wordt er momenteel geen motivering vastgelegd of aan de verdachte medegedeeld waarom men in zijn zaak van de bestaande richtlijn is afgeweken. De vaststelling dat er is afgeweken van een openbare richtlijn zonder dat achteraf achterhaald kan worden wat daarvoor de motivatie is geweest levert een strijd op met de beginselen van behoorlijk procesrecht.

In ZSM worden ook veel strafzaken behandeld waarin een slachtoffer zit die feitelijke schade heeft geleden, zie onder andere casus twee, zeven en twaalf van de praktijkvoorbeelden. Een dergelijk slachtoffer wil de schade op de verdachte verhalen, wat een vertragende complicatie oplevert binnen het ZSM project. De praktijk leert dat in veel gevallen de schade niet binnen zes uur of binnen de inverzekeringstelling is vast te stellen. Gevolg is dat, ondanks het feit dat de verdachte (conform BOS-polaris) recht heeft op een alternatieve afdoening, deze niet kan worden aangeboden omdat de schade van het slachtoffer nog niet bekend is. Momenteel wordt dit dilemma opgelost door de verdachten in vrijheid te stellen en hen een uitnodigingsbrief mee te geven waarin een datum en tijdstip vermeld staat waarop de verdachte terug naar het politiebureau moet komen om de zaak verder af te doen. Als verdachte vervolgens niet verschijnt op de uitnodigingsdatum dient er alsnog volledig proces-verbaal te worden opgemaakt en is de ZSM procedure verloren gegaan. Een alternatief is het dagvaarden van de verdachte, ondanks dat hij recht heeft op een transactie. Deze werkwijze heeft de consequentie dat er nog steeds volledig proces verbaal dient te worden opgemaakt, en dat de schaarse zittingsruimte wordt gevuld met een strafzaak die recht hebben op een alternatieve afdoening. Het slachtoffer kan zich, door de dagvaarding, voegen op zitting en heeft tijd de schade volledig inzichtelijk te maken. Deze werkwijze levert geen strijd op met het vertrouwensbeginsel. De HR heeft uitgemaakt dat de verdachte voldoende kan worden gecompenseerd op de terechtzitting. Het OM dient dan wel een straf te vorderen die in feitelijke overeenstemming is met het transactieaanbod uit de bestaande richtlijn.¹¹⁵

¹¹⁵ (HR 8 oktober 2002, NJ 2003, 65)

5.2 Het beginsel van zuiverheid van oogmerk

Met het beginsel van zuiverheid van oogmerk wordt bedoeld dat het OM zijn bevoegdheden niet voor een ander doel mag gebruiken dan waarvoor zij zijn bedoeld. Dit wordt veelal aangeduid als misbruik van bevoegdheden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een verdachte in een bewijstechnisch zwakke zaak een transactieaanbod krijgt. Indien een verdachte hierop ingaat teneinde een publieke terechtzitting te vermijden, kan er sprake zijn van misbruik van bevoegdheden. Als een verdachte achteraf de overtuiging heeft dat hiervan sprake is, dan is het voorstelbaar dat hij na een beklag ex artikel 12 Sv alsnog vervolging gelast op grond van het gegeven dat de transactie met schending van het beginsel van zuiverheid van oogmerk tot stand is gekomen en dientengevolge het daaraan in artikel 74 lid 1 Sr verbonden gevolg ontvalt.¹¹⁶ Het is mij niet bekend dat dergelijke gevallen zich binnen de ZSM hebben voorgedaan. Hierbij speelt evenals in de vorige paragraaf de (documentering van de) motivering van de beslissing wel een belangrijke rol. Momenteel is het zo dat bij het voldoen van een transactie of een strafbeschikking er geen proces verbaal wordt opgemaakt. De zaak is (veelal) mondeling besproken met het OM en op basis daarvan wordt de afdoeningsbeslissing vastgesteld. Als achteraf onduidelijkheden ontstaan over bijvoorbeeld de bewijsrechtelijke positie van de verdachte binnen de betreffende strafzaak is het moeilijk te achterhalen wat de motivering is geweest om de betreffende afdoening op te leggen. Door de gebrekkige motivering wordt dus verhuld of er in een concrete zaak sprake zou kunnen zijn van misbruik van bevoegdheden.

Dit behoeft enige nuancering, in de praktijk blijkt dat de politie in het merendeel van de zaken een summiere vorm van verslaglegging doet en die is achteraf te raadplegen in het politiesysteem. Dit is echter geen verplichting en er wordt niet nadrukkelijk op gestuurd. Men loopt dus een verhoogd risico dat er achteraf geen motivering is terug te vinden van een bepaalde zaak en dat dus ook niet kan worden vastgesteld of de betreffende strafzaak voldoet aan het wettige en overtuigende bewijs. Een vaststelling of er in een dergelijk geval sprake is geweest van misbruik van bevoegdheden door de verdachte een transactie aan te bieden of een strafbeschikking op te leggen kan dan ook niet worden achterhaald. Er kan in

¹¹⁶ (Corstens, 2008, p. 70)

dergelijke gevallen onvoldoende controle uitgeoefend worden op het overheidshandelen wat het risico van machtsmisbruik wel in de hand kan werken. Ook hier geldt dat een deugdelijke motivering noodzakelijk is om het betreffende overheidsoptreden te kunnen legitimeren en voorkomt tevens dat het OM de schijn van partijdigheid tegen zich krijgt.

Binnen ZSM wordt de zaak zoveel mogelijk afgewerkt binnen de ophoudingstermijn of binnen de inverzekeringstelling. Het op onjuiste gronden toepassen van de op zichzelf geoorloofde dwangmiddelen kan dus een vorm van machtsmisbruik opleveren. Door de vrijheidsbeneming ontstaat er een gunstige verhoorsituatie. De verdachte dient te accepteren dat hij op de plaats van verhoor moet blijven en te dulden dat hem vragen worden gesteld.

Een dergelijke vorm van vrijheidsbeneming is ook door de wetgever erkend. Door artikel 57 en 61 Sv op deze wijze in het wetboek op te nemen heeft de wetgever de legitimiteit van de verhoorsituatie erkend.¹¹⁷

Nu wordt binnen het ZSM project de ophouding of de inverzekeringstelling ook gebruikt om de verdachte een transactie of een strafbeschikking uit te reiken. Daarnaast wordt de termijn tevens gebruikt om de schade vast te stellen zodat die in de afdoeningsbeslissing kan worden meegenomen. De wettelijke grondslag voor de ophouding en de inverzekeringstelling is dat het in het belang van het onderzoek moet zijn. Naast de verhoren en verdere bewijsvergaring in de zaak is het de vraag of de termijn ook voor het nemen van de afdoeningsbeslissing geëigend is. Op 23 maart 2005 zijn de artikelen 57 en 61 gewijzigd. De dwangmiddelen zijn verruimd in de zin dat het onderzoeksbelang verruimd is. Onder het onderzoeksbelang valt tevens het aan de verdachte in persoon uitreiken van mededelingen over de strafzaak.¹¹⁸ Dit dient echter zo spoedig mogelijk te gebeuren (artikel 57 lid 5 en 61 lid 9 Sv). De verdachte kan dus voor de uitreiking van de dagvaarding nog even worden vastgehouden. Let wel een verlenging van de inverzekeringstelling of de ophouding enkel met het doel de verdachte mededelingen te doen toekomen over de strafzaak is niet toegestaan.¹¹⁹

De wetswijziging impliceert ook dat de termijnen gebruikt kunnen worden voor het nemen van een afdoeningsbeslissing. Het WBOM geeft aan dat het maar zeer de vraag is of de huidige dwangmiddelen ook gebruikt kunnen worden voor de feitelijke afdoening van de zaak, zoals bijvoorbeeld in casus tien van de praktijkvoorbeelden.

¹¹⁷ (Corstens, 2008, pp. 281 - 291) en (Hoorn, 2011, p. 7)

¹¹⁸ Artikel 57 lid 1 laatste volzin.

¹¹⁹ (Kamerstukken II 2004/05, 29 805, nr 3)

Het uitreiken van de dagvaarding levert nog geen afdoening van de zaak op maar de dwangmiddelen gebruiken om een eventuele aanvaarding van de transactie of de strafbeschikking te beproeven, kan mogelijk een stap te ver zijn. De ombudsman heeft zich hierover uitgesproken en gemeld dat het doen van louter juridisch onderzoek daar niet onder valt.¹²⁰ Extensieve en analoge toepassing van de wetsbepalingen is niet toegestaan. Dit levert een strijd op met het beginsel van zuiverheid van oogmerk. Er geldt met name bij de dwangmiddelen een strikte gebondenheid aan de wet.¹²¹ Op basis hiervan is door het WBOM de conclusie getrokken dat de huidige wet niet de mogelijkheid biedt de termijnen voor het ophouden en de inverzekeringstelling te gebruiken voor het voltooien van de transactie of het voldoen van de strafbeschikking.¹²² Dit levert een strijd op met het beginsel zuiverheid van oogmerk. Specifiek voor de transactie kan daarin naar voren worden gebracht dat deze niet vrijwillig tot stand is gekomen. Bij de direct betaalde strafbeschikking kan naar voren worden gebracht dat de dwang met zich meebrengt dat verdachte te snel en mogelijk zonder de consequenties volledig te overzien afstand doet van zijn recht. Dit creëert een dilemma met name voor de strafzaken waarin het OM de overtuiging heeft dat verdachte een strafbaar feit heeft begaan en daarnaast problemen voorziet met de executeerbaarheid van de op te leggen straf, zie de praktijkvoorbeelden zes, tien maar ook twaalf¹²³. De invoering van een rechter-commissaris of de bijstand van een raadsman kan hier uitkomst bieden. Ook is het mogelijk om de verdachte eerst in vrijheid te stellen waarna de boete direct voldaan kan worden.

5.3 Het beginsel van redelijke en billijke afweging

Hiermee wordt bedoeld dat de in aanmerking komende belangen behoorlijk tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierbij spelen de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Het OM dient niet alleen zelf met dit beginsel rekening te houden maar dient ook het daaraan voorafgaande politieoptreden aan dit beginsel te toetsen, zoals bijvoorbeeld casus negen. Hier komt de magistratelijke rol van het OM naar voren. Zij dient in haar afdoeningsbeslissing alle in het geding zijnde belangen tegen elkaar af te wegen. Corstens schrijft hierover dat het beginsel

¹²⁰ (Rapport Nationale Ombudsman, 10 juli 2008, rapportnummer 2008/121.)

¹²¹ (Corstens, 2008, pp. 27 -29)

¹²² (Hoorn, 2011, p. 9)

¹²³ Casus twaalf in verband met het later kunnen executeren van het vonnis.

voor de politie en voor het OM een andere betekenis heeft dan voor de rechter. Dit heeft te maken met het opportuniteitsbeginsel van het OM. Hij schrijft hierover: “De rechter zal maximaal mogen vaststellen dat de belangenafweging kennelijk onredelijk is, dat politie of OM in redelijkheid niet heeft kunnen handelen zoals is geschied. De rechter dient het beginsel terughoudend en dus marginaal te toetsen.” Immers enkel door de marginale toetsing respecteert de rechter de beleidsvrijheid van het OM. Door het opportuniteitsbeginsel heeft het OM namelijk onder verantwoordelijkheid van de wetgever de ruimte om het vervolgingsbeleid uit te zetten. Een taak die onder verantwoording van de volksvertegenwoordiger valt en die de rechter dient te respecteren. Dat de redelijkheid en billijkheid rechtens wel getoetst kan worden, bewijst het arrest Braak bij binnentreden.

De politie en het OM dienen proportioneel en subsidiair te handelen. Ook als een wetsbepaling legitimeert om te handelen, dan nog moet er gekeken worden of het betreffende middel redelijk en billijk is tot het bereiken van het doel.¹²⁴ Dit heeft zich voorgedaan bij casus negen van de praktijkvoorbeelden, ondanks de legitimering om te vervolgen bleek dat middel onredelijk bij het bereiken van het doel.¹²⁵

Dit beginsel speelt met name een rol in de fase van de opsporing. Het toepassen van dwangmiddelen in het kader van de waarheidsvinding staat dan vaak tegenover de rechten van de verdachte. Deze middelen dienen zo proportioneel en subsidiair mogelijk te worden ingezet.

Binnen ZSM wordt verwacht van het OM dat zij dit beginsel meeneemt in de beoordeling van de zaak en in de afweging tot het formuleren van een straftoemeting. Hierbij dient het belang van de samenleving, het slachtoffer en de verdachte te worden afgewogen. Dergelijke afwegingen ziet men in nagenoeg alle praktijkvoorbeelden terug. Het feit dat de magistratelijke rol onder druk komt te staan, door enerzijds een vorm van mentaliteitsverval¹²⁶ en anderzijds de capaciteitsoverwegingen die samenlopen met het bevorderen van efficiëntie, doet vervolgens afbreuk aan deze magistratelijke rol.¹²⁷ Ook hier kan vastlegging van de motivering, hoe men tot de afdoening is gekomen, een meerwaarde hebben. De magistratelijke rol kan tevens vergroot worden als er een raadsman of rechter bij het ZSM project betrokken wordt. Het vergroot de transparantie en het gegeven dat het

¹²⁴ (HR 12 december 1978, NJ 1979, 142)

¹²⁵ Verzet bij aanhouding is een strafbaar feit. Ook als achteraf blijkt dat de grond van aanhouding onrechtmatig is geweest.

¹²⁶ Zie hoofdstuk 4

¹²⁷ (Stege, 2009)

OM op basis van het beginsel van redelijke en billijke afweging tot zijn beslissing komt.

5.4 Het gelijkheidsbeginsel

Met dit beginsel wordt aangeduid dat vergelijkbare gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Dit beginsel heeft in de opsporing en in de vervolging nog geen grote rol gespeeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat de HR toetsing aan het gelijkheidsbeginsel niet principieel uitsluit.¹²⁸ Corstens stelt echter dat dit wel een problematisch beginsel is. Het strafrecht staat immers bol van de ongelijkheden.¹²⁹ Dit beginsel hangt voor een deel samen met het eerder beschreven vertrouwensbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel kan enigszins worden gebruikt als men binnen ZSM naar de vervolgingsbeslissing kijkt. Als in een concrete strafzaak afgeweken wordt van de richtlijn dan dienen hier motiverende gronden aan ten grondslag te liggen. Door standaardisering van de strafmaat bij bepaald strafbaar gedrag krijgt dit beginsel dus meer draagkracht. BOS-polaris adviseert hoe er in den lande dient te worden omgegaan met winkeldiefstal, gepleegd door een meerderjarige first offender waarbij de gestolen goederen een maximale waarde hebben van €50,-. Hierbij lijkt het dus voor de hand te liggen dat men verdachten gelijk kan afhandelen, maar de praktijk leert dat de persoonlijke omstandigheden van de verdachte alsnog een afwijking van de richtlijn rechtvaardigen, zoals bijvoorbeeld casus zes en tien van de praktijkvoorbeelden.

Het beginsel is zeker van belang en er dient rekening mee gehouden te worden bij de afdoeningsbeslissing. Echter als er motiverende redenen zijn om af te wijken van de richtlijn dan zal dit zelden tot een conflict met dit beginsel kunnen komen. Dit wordt ook als zodanig verwoord in Tekst en Commentaar van Cleiren en Nijboer.¹³⁰

In het ZSM project zal een schending van het gelijkheidsbeginsel niet snel aanwezig zijn. De afdoeningsbeslissing komt gemotiveerd tot stand waarbij de richtlijnen zoals BOS-polaris, in elke standaardzaak (die door het rekensysteem ondersteund wordt) geraadpleegd wordt. Ook bij dit beginsel geldt de eerdere opmerking dat de motivering omtrent de afdoening stelselmatig moet worden vastgelegd. Door het

¹²⁸ (HR 24 juni 1980, NJ 1981, 659); (HR 30 mei 1989, nj 1989, 883); (HR 13 januari 1998, NJ 1998, 407)

¹²⁹ (Corstens, 2008, p. 68)

¹³⁰ (Cleiren & Nijboer, 2011, p. 677)

gebrek aan een volwaardig proces verbaal is er een verhoogd risico dat achteraf niet is te achterhalen wat de redenen voor die afwijking zijn geweest.

Conclusies en aanbevelingen

Alles samengenomen is ZSM een project waarbij de vervolgingsbeslissing binnen een strafzaak aanzienlijk wordt versneld. Uit doelmatigheidsoverwegingen en capaciteitsoverwegingen van het strafrechtelijke apparaat is het programma Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving opgezet waar ZSM een onderdeel van is. Dit programma dient een permanente verbetering en versnelling van de werkprocessen van politie en van de rechtspraak te bewerkstelligen. Dit onderzoek heeft zich toegespitst op het ZSM project en daar zijn de volgende conclusies en aanbevelingen uit naar voren gekomen.

Conclusies:

- 1) In het ZSM project worden strafzaken aanzienlijk sneller afgedaan. Ongeveer de helft van de in ZSM opgepakte zaken zijn direct na de aanhouding afgedaan. De overige zijn op zitting gepland, en worden binnen een termijn van twee maanden afgedaan.
- 2) Het ZSM project levert een vermindering op van de administratieve werkdruk van de politie.
- 3) Een betere afdoeningsbeslissing kan worden verkregen door het persoonlijk onderhoud met verdachte en met eventueel slachtoffer.
- 4) Het ZSM project vergroot het aantal betekeningen in persoon.
- 5) Er bestaat teveel onduidelijkheid over welke zaken er binnen ZSM kunnen worden afgedaan. Complexere zaken vergroten het risico op gerechtelijke dwalingen.
- 6) Het direct voldoen aan het transactievoorstel levert een strijd op met artikel 6 EVRM. Het direct voldoen aan een transactievoorstel, aangeboden in een politiecel, komt niet op basis van vrijwilligheid tot stand.
- 7) Het direct voldoen aan de OM strafbeschikking in het ZSM project levert strijd op met artikel 6 EVRM. Door betaling van de boete vindt er een schuldvaststelling plaats. Verdachte doet afstand van zijn recht zonder op dat moment voldoende de consequenties van zijn keuze te overzien.
- 8) Het ZSM project verlangt van het OM dat het, nog meer dan voorheen, zijn magistratelijke rol oppakt. Uit dit onderzoek blijkt dat sturing op doelmatigheid en efficiëntie invloed hebben op deze magistratelijkheid.

- 9) Het niet vastleggen van de redenen waarom tot een bepaalde afdoeningsbeslissing is gekomen kan op zichzelf een strijd opleveren met de beginselen van behoorlijk proces.
- 10) De termijn voor ophouding voor verhoor en inverzekeringstelling lenen zich niet voor het doen van louter juridisch onderzoek. De verdachte kan niet van zijn vrijheid beroofd blijven met het enkele doel te beproeven of hij bereid is een schikkingsvoorstel te voldoen.

Aanbevelingen:

- 1) Door een rechter bij de ZSM werkwijze te betrekken kan aan de autonome waarborgen van het EVRM worden voldaan.
- 2) De bijstand van een raadsman draagt ervoor zorg dat een verdachte de consequenties kan overzien bij voldoening aan of instemming met de door het OM opgelegde straf of maatregel.
- 3) Een alternatief voor de voorgaande aanbevelingen is om de verdachte eerst in vrijheid te stellen en daarna door het OM een afdoeningsbeslissing te laten voorleggen.
- 4) Complexere zaken moeten niet in het ZSM project opgenomen worden vanwege een verhoogd risico op gerechtelijke dwalingen.
- 5) De motivering van een afdoeningsbeslissing dient te worden vastgelegd teneinde de interne en externe openbaarheid te waarborgen.

Als bovenstaande aanbevelingen worden overgenomen, is de eindconclusie dat in ZSM direct - binnen de termijn voor ophouding voor verhoor of inverzekeringstelling - een afdoeningsbeslissing kan worden genomen, zonder dat de beginselen van behoorlijk proces worden geschonden.

Literatuur

Biggelaar, Van den, 1994

G. Van den Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1994.

Bosch Kemper 1938

J. Bosch Kemper, *Het Wetboek van Strafvordering*, Amsterdam, 1938.

Bosker 1997

O.J. Bosker, *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*, Groningen: University of Groningen, 1997.

Brants & Field 1995

C. Brants & S. Field *Discretion and Accountability in Prosecution: a Comparative Perspective on Keeping Crime Out of Court*, in C. Harding, Ph Ferrell, N. Jörg, B. Swart, *Criminal justice in Europe a comparative stud.*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

Brandhof, Van den, M. 2007.

M. van den Brandhof, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) webpublicatie nr. 35, *Veelvoorkomende criminaliteit, casestudie ten behoeve van het project veiligheid*, Den Haag, , 2007.

Bruinsma 2010

G.J.N. Bruinsma, *Snel straffen vanuit criminologisch perspectief: een paradox in de strafrechtspraktijk*, in: *Snelrecht: Hoe sneller hoe beter?*, z.p. Openbaar Ministerie, 2010.

Cleiren, C. & Nijboer, J. 2011

C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Strafvordering Tekst & Commentaar*, negende druk, Deventer, Kluwer, 2011.

Corstens 2008

G. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer, Kluwer, 2008.

Hart, 't, A. 1994

A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1994.

Hartog, J. 1992

J.D. Hartog, *Artikel 6 EVRM, Grenzen aan het streven de straf eerder op de daad te doen volgen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu Uitgevers 1992.

Kommer, Essers, Damen 1986.

M. Kommer, J. Essers, W. Damen, *De transactie in misdrijfzaken*, WODC, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

Kruithof, S. & Nijboer, J. 2011

S. Kruithof & J.F. Nijboer, *De bomen en het bos, Over snelrecht, interventies en voortvarendheid in de strafrechtspleging*, in: *J.P. van der Leun e.a. (red.), De vogel vrij*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag: M. Moerings 2011.

Mevis, P. 2010.

P.A.M. Mevis, *Niet bij snelheid alleen: hoe snelrecht een toegevoegde waarde kan krijgen. Snelrecht: Hoe sneller, hoe beter?*, z.p., Openbaar Ministerie, 2010.

Nijboer 2007

J. Nijboer, *Straffen en verplichtingen, Herkansing voor de taakstraf als voorwaarde*, Nijmegen, Wolf Legal publishers, 2007.

Stege, Ter, 2009

I.C.A. ter Stege, *Plea Bargaining in Europa*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

Rapporten.

Bleichrodt, F., Mevis, P., Volker, B, 2011

F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis, B.w.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, eindrapport WODC, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2011.

Hoorn, Van, A. 2011

A.M. van Hoorn, *Het ZSM-project en het recht op rechtsbijstand*, Den Haag, Openbaar Ministerie, 2011.

Klapwijk, P. 2010

P. Klapwijk, *EenVandaag* en politiebonden, een onderzoek naar werkomstandigheden en werkbeleving onder politiemensen, z.p. 2010.

Kommer, M., Essers, J., & Damen, W. 1986

M. Kommer, J. Essers en W. Damen, *De transactie in misdrijfzaken*, WODC, Staatsuitgeverij, 1986.

Nationale Ombudsman, 2008

Rapport Nationale Ombudsman, 10 juli 2008, rapportnummer 2008/121.

Projectgroep OM-afdoening, 2012

Projectgroep OM-afdoening, *Handboek OM-afdoening*, vijfde versie, z.p., Openbaar Ministerie, 2012.

Zuiderwijk, A., Cramer, B., & Leertouwer, E., 2012.

A. Zuiderwijk, B. Cremer, E. Leertouwer, *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Den Haag, WODC, 2012.

Artikelen.

S. Belleman en G. Termaat, *We blijven niet waarschuwen*, Telegraaf 7 januari 2012, p. TA3.

Biggelaar, Van den, G. 2012

G. Van den Biggelaar, *Justitie miskent uitgangspunten transactiebevoegdheid*, NJB 1991, pag. 1281-1282, 2012.

Broek, Van den, H. 2008

H. van den Broek, *Doorontwikkeling standaard- en maatwerkzaken; aangepast voorstel nieuwe zaaksindeling*, z.p. Openbaar Ministerie, 2008.

Cornelisse L. 2010

L. Cornelisse, *Snelrecht is niet effectief*, z.p. Binnenlands Bestuur, 2010.

Drok 2008

D. Drok, *Voldoet de strafbeschikking, zoals opgenomen in de wet OM afdoening aan artikel 6 EVRM*, Tijdschrift voor formeel belastingrecht, nr 4, juni 2008.

Kalmthout, Van, A. & Groenhuijsen, M 1983

A.M. van Kalmthout & A.M. Groenhuijsen, *De wet vermogenssancties en de kwaliteit van de rechtsbedeling*, Delikt en delinkwent vol. 13, nr. 1, pag. 8 – 31, 1983.

Kwakman., N. 2012

N.J.M. Kwakman, *Snelrecht en de ZSM-aanpak*, Delikt en delinkwent 42 nr. 3, pag. 188 – 205, 2012.

Nederlandse orde van Advocaten, jaarverslag 2011, <www.jaarverslagadvocatenorde.nl>
<van http://2011.jaarverslagadvocatenorde.nl/jaarverslag-2011/aDU1021_ZSM.aspx>, 2011.

Nieuws.nl, Nieuws uit Nijmegen, Kritiek van hoogleraar Henny Sackers op het snelrecht in Nederland, 10 februari 2011 < <http://nijmegen.nieuws.nl/20516>>.

Nimwegen, Van, M. 2011

M.C.W.M. van Nimwegen, *Introductie ZSM project*, z.p. 2011.

Reijntjens, J. 2004

J.M. Reijntjens, *Bestrafing buiten de rechter om. Wat is er mis met de transactie?* Ars. Aequi, 552-560, 2004.

Schalken, T. 1992

T.M. Schalken, *Rechtshandhaving en het nieuwe premiejagen*. Delikt en delinkwent 22, pag. 543 – 546, 1992.

Veen, Van, Th. 1983

Th.W. van Veen, *Het nieuwe artikel 74 Sr, een aardverschuiving*, Delikt en Delinkwent, pag. 539-543, 1983.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1979/80, 16.162 no. 8, pag. 8.
Kamerstukken II 1984/85, 18995, p. 44-45. (sd).
Kamerstukken II 2001/02, 27 834, nr. 6.
Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI en 29 200 VII, nr. 172.
Kamerstukken II 2004/05, 29 805, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr 9.
Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 17.
Kamerstukken II 2011/12, 29 270, nr. 60.
Kamerstukken II 2011/12, nr. 33000 VI, nr. 2.

Handelingen I 1982-1983, 15012, nr 31a p. 8, MvA, bijlagen.
Handelingen II 2010/11, nr. 1084, p. 17, aanhangsel.

Kamerstukken I 2005/06, 29 849, C, MvA.
Kamerstukken I 2005-06, 29 849, C
Kamerstukken I 2005/06, 29 849, B herdruk

Jurisprudentie

HR 20 december 1926, NJ 1927, 85 (Auditu-arrest)
HR 12 december 1978, NJ 1979, 142
HR 24 juni 1980, NJ 1981, 659
HR 1 juli 1981, NJ 1983, 67
HR 13 september 1983, NJ 1984, 151
HR 30 mei 1989, nj 1989, 883
HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119
HR 22 oktober 1991, NJ 1992, 282
HR 13 januari 1998, NJ 1998, 407
HR 22 februari 2000, NJ 2000, 557
HR 9 mei 2000, NJ 2000, 51
HR 8 mei 2001, NJ 2001, 481
HR 8 oktober 2002, NJ 2003, 65

EHRM 8 juni 1976 Engel en anderen v. Nederland, nr. 5100/71.

EHRM 21 januari 1984, Öztürk v. Duitsland nr. 8544/79.

EHRM 17 september 2009, Scoppola v. Italië, nr. 10249/03.

EHRM 24 september 2009 Pishchalnikov tegen Rusland, nr 7025/04.