

Tilburg University

Transactie en voorwaardelijk sepot

Groenhuijsen, M.S.; van Kalmthout, A.M.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
1983

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Groenhuijsen, M. S., & van Kalmthout, A. M. (1983). Transactie en voorwaardelijk sepot: lood OM oud ijzer? *Delikt en Delinkwent*, 13(6), 474-487.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Transactie en voorwaardelijk sepot: lood OM oud ijzer?

I. Inleiding

Een van de taken van het openbaar ministerie is te beslissen welke van de ten parkette ingekomen strafzaken aan het oordeel van de rechter ter rechtzitting zullen worden onderworpen. De officier van justitie ziet zich bij het nemen van deze zogeheten vervolgingsbeslissingen gesteld voor vragen van uiteenlopende aard. In de eerste plaats dient hij na te gaan of de zaak 'strafrechtelijk haalbaar' is, d.w.z. of een eventuele dagvaarding van de verdachte naar zijn oordeel zal leiden tot een veroordeling. Is dit niet het geval, dan staat het de OvJ naar heersend inzicht niet vrij het strafgeding te continueren om een van de einduitspraken van art. 349, eerste lid of art. 352 Sv te bewerkstelligen. (*1) Meent de OvJ daarentegen dat hij een bevoegde rechter kan adieren, dat hij ontvankelijk zal zijn, dat het feit bewijsbaar en strafbaar is en dat de verdachte deswege strafbaar is, dan rijst de vraag of vervolging opportuun is. Op grond van het opportuiniteitsbeginsel kan het OM namelijk van (verdere) vervolging afzien op gronden aan het algemeen belang ontleend (artt. 167, tweede lid en 242, tweede lid Sv). Een vanuit strafrechtelijke gezichtspunten waterdichte zaak hoeft derhalve niet noodzakelijk onder de aandacht van de rechter te worden gebracht. Dit kan betekenen dat het voorval voor de verdachte geen enkel gevolg heeft; het kan ook leiden tot een schriftelijke waarschuwing, een berispelend onderhoud ten parkette of iets dergelijks. (*2) Tenslotte kan het ook voorkomen dat het OM meent dat het algemeen belang een (verdere) vervolging niet vordert, *mits* de verdachte een bepaalde prestatie levert. In die gevallen heeft de OvJ naar geldend recht twee mogelijkheden om onder het stellen van voorwaarden af te zien van (verdere) vervolging: transactie of voorwaardelijk sepot.

De vraag naar de onderlinge verhouding tussen transactie en voorwaardelijk sepot is in de literatuur nooit uitvoerig besproken. Niettemin zijn wij van mening dat er tenminste vier redenen zijn om een opstel aan dit thema

(*1) Vergelijk A.L. Melai (red.), *Het wetboek van strafvordering*, Arnhem z.j. aant. 4 op art. 250.

(*2) Zie G.J.M. Corstens en P.J.P. Tak, *Het Openbaar Ministerie*, Studiepocket Strafrecht no. 10, Zwolle 1982 p. 98.

te wijden. Vooreerst is het opmerkelijk dat de transactie tot in detail door de wetgever is geregeld, terwijl het voorwaardelijk sepot slechts op één plaats in de wet (art. 493, tweede lid Sv) een figurantenrol is toebedeeld. Weliswaar wordt ook art. 244, derde lid Sv veelal gelezen als een bepaling omtrent deze vorm van afdoening buiten geding, doch strikt genomen is dit niet juist. Dit artikel bepaalt namelijk niet, dat er geen (verdere) vervolging zal plaats hebben wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, maar uitsluitend dat het OM voor zijn beslissing om al dan niet te vervolgen een langere termijn kan nemen; de voorwaarden hebben dan ook betrekking op het *uitsstel* van de sepotbeslissing, niet op de beslissing zelf. (*3) Gezien deze schamele legislatieve aandacht voor het onderhavige rechtsinstituut is het des te saillant dat ook zijn theoretische onderbouw dubieus genoemd moet worden. Hoewel de ondeugdelijkheid van het argumentum a fortiori ad minus in deze context reeds herhaaldelijk is gedemonstreerd, wordt nog steeds gesteld dat wie het meerdere mag (onvoorwaardelijk seponeren) *eo ipso* tot het mindere (voorwaardelijk seponeren) bevoegd is. (*4) Dit brengt ons op de tweede reden om de verhouding tussen de beide bevoegdheden van het OM ter discussie te stellen. In de praktijk blijkt het voorwaardelijk sepot bij commune delicten aan een redelijke behoefte te voldoen. (*5) Volgens het jaarverslag van het OM over 1972 manifesteert deze behoefte zich vooral, wanneer 'enerzijds een vervolging te zwaar zou aankomen, terwijl anderzijds om speciaal-preventieve of psychologische redenen een onvoorwaardelijk sepot niet opportuun zou zijn. (*6) Thans kan evenwel geconstateerd worden dat onder deze noemer steeds 'straffere' voorwaarden plagen te worden opgelegd, zodat het karakter van een variant op het on-

(*3) Zo ook Hustinx, *De bijzondere voorwaarden, Praeadvies ter gelegenheid van de studiedag voor de reclasseringsinstellingen*, Den Haag 1956, par. 6. In de MvT op art. 244, derde lid Sv wordt opgemerkt dat de OvJ in het belang van de verdachte kan 'toeven' met een beslissing aangaande de vervolging. Ten onrechte wordt vervolgens gesteld: 'Het instituut der voorwaardelijke niet-vervolgving, in de praktijk meermalen met gunstig gevolg toegepast, doet aldus wettelijk zijn intrede.' Geciteerd door A.L. Melai (red.), O.c., aant. 8 op art. 167.

(*4) Zie A.L. Melai (red.), O.c. aant. 8 op art. 167; en Corstens en Tak, O.c. p. 98-99. Over de onaannemelijkheid van het argument: Europees Hof voor de rechten van de mens 'de DEWEER-zaak', Publ. ECHR, Series A, vol. 35 (1980) p. 29; W.H.A. Jonkers, *Naar een herziening van de vermogenssancties*, NJB 1974 (p. 377-388) p. 382, en recentelijk D. Schaffmeister, *De korte vrijheidsstraf als vrijetijdsstraf*, Oratie Leiden 1982, p. 58-59. Dat er werkelijk van een aliud - en niet van een minus - gesproken moet worden blijkt o.i. ook uit de omstandigheid dat het zgn. 'politiesept' gemeenlijk wordt aanvaard doch - voorzover ons bekend - niemand verdedigt dat op grond hiervan de zaak eveneens door de politie onder het stellen van voorwaarden kan worden afgedaan.

(*5) In het commune strafrecht schommelt het aandeel van de voorwaardelijke sepoten in het totaal aantal beleidssepoten rond de 7%. In 1981 bedroeg dit aandeel 7.5% met grote onderlinge verschillen per arrondissement. Rotterdam met 1.5% en Assen met 21.1% vormden daarbij de uitersten. Zie Jaarverslag Openbaar Ministerie 1981, p. 75.

(*6) W.H.A. Jonkers, *Het Penitentiair Recht*, Hoofdstuk V, p. 22.

voorwaardelijk sepot nauwelijks meer te handhaven is en een nadere plaatsbepaling van de twee modaliteiten des te urgenter wordt. Een derde reden om ons op het omschreven terrein te bewegen wordt gevormd door de invoering van de Wet vermogenssancities. (*7) Het is algemeen bekend dat deze wet de mogelijkheden voor het OM om een zaak te transigeren sterk heeft vergroot: in de nieuwe artt. 74 e.v. Sr heeft de verruiming tot misdrijven waartegen geen hogere vrijheidsstraf dan 6 jaar is bedreigd het overgrote deel van de strafzaken vatbaar gemaakt voor deze vorm van buitengerechtelijke afdoening. Daarenboven is een aantal tot dusverre bestaande verschillen tussen transactie en voorwaardelijk sepot weggenomen, waardoor nadere analyse van overeenkomsten en resterende (of: nieuwe) verschillen nodig is. Tenslotte vinden wij een argument voor de voorgenoemde vergelijking in de omstandigheid dat de ruime transactiebevoegdheden in het fiscale en het economische strafrecht het voorwaardelijk sepot op deze rechtsgebieden vrijwel overbodig hebben gemaakt. (*8) Ligt het niet voor de hand dat de gewijzigde artt. 74 e.v. Sr een soortgelijk effect zullen hebben voor het commune strafrecht?

In het navolgende wordt een overzicht geboden van overeenkomsten en verschillen tussen transactie en voorwaardelijk sepot. Wij zijn van mening dat het inzicht in deze rechtsfiguren kan worden bevorderd door de toepasselijke regelingen vóór en na invoering van de wet vermogenssancities met elkaar te vergelijken (onder II en III). Het laatste onderdeel van dit opstel (IV) is gewijd aan de vraag naar het zelfstandig bestaansrecht van twee vormen van voorwaardelijk niet (verder) vervolgen.

II. Situatie vóór invoering van de Wet vermogenssancities

a. Overeenkomsten

1. Ofschoon dit nergens expliciet is geregeld, kan zowel het voorwaardelijk sepot als de transactie uitsluitend worden toegepast indien de verdachte bekend of tenminste de bewijsbaarheid van het delict alsmede de strafbaarheid van daad en dader vaststaan. (*9)

(*7) Wet van 31 maart 1983, Stb. 153. Zie voor de parlementaire geschiedenis van deze wet de stukken onder nummer 15012 en Handelingen tweede kamer, zitting 1981-1982 p. 3348-3394 alsmede Handelingen eerste kamer, zitting 1982-1983, p. 486-500.

(*8) Zie o.a. W.H.A. Jonkers, *Het Penitentiair Recht*, Hoofdstuk V, p. 13; S.C. de Lange en S. de Wit, *Kort begrip van het fiscaal strafrecht*, Deventer 1981, p. 110-118; en het Jaarverslag van het OM 1981, p. 79.

(*9) Voor wat betreft het voorwaardelijk sepot zie W.H.A. Jonkers, *Het Penitentiair Recht*, Hoofdstuk V, p. 22. Dat een transactie een schuldbekekenis inhoudt is te lezen in de MvT op het wetsontwerp uit 1907. Zie P. 's Jacob, *Geschiedenis, theorie en praktijk van artikel 74 Wetboek van Strafrecht*, 's-Gravenhage, p. 60. Ook de Commissie vermogensstraffen is deze mening toegegaan; zie haar Interimrapport p. 80.

2. Zowel transactie als voorwaardelijk sepot is slechts mogelijk op initiatief van de verdachte. Dit is nauwelijks méér dan een formele eis; in operationele termen betekent het doorgaans niet meer dan dat de voorwaarden slechts met instemming van de verdachte kunnen worden opgelegd en gewijzigd.

3. Zowel bij transactie als bij voorwaardelijk sepot is het doorslaggevende argument om van (verdere) vervolging af te zien dat het algemeen belang een dergelijke vervolging niet bepaald meer vordert (positieve opvatting) of het afzien daarvan rechtvaardigt (negatieve opvatting). Ten aanzien van beide modaliteiten wordt aangenomen dat vervulling van de opgelegde voorwaarden een voldoende bijdrage levert aan een of meer van de aan het strafrecht toegekende functies als gedragsbeïnvloeding, generale preventie, conflictoplossing en vereffening van de subsociale gevolgen van het delict. De veronderstelde of verwachte bijdrage aan deze doelstellingen is bepalend voor de keuze van de op te leggen voorwaarden en de hierop af te stemmen rechtsgrond.

4. Uit het feit dat er voorwaarden worden opgelegd — met de dreiging van het alsnog terecht moeten staan bij niet-nakoming daarvan — volgt dat de verdachte zowel in geval van transactie als bij voorwaardelijk sepot wordt geconfronteerd met een sanctie van strafrechtelijke aard. Ten aanzien van de zwaarte van de voorwaarden bestaat er in beide rechtsfiguren slechts het negatieve criterium dat zij 'niet zwaarder zijn of in het algemeen als zodanig worden ervaren dan een eventuele veroordeling terzake van het gepleegde strafbare feit door de rechter.' (*10)

b. Verschillen

5. Transactie is expliciet bedoeld als substituut voor de anders vermoedelijk door de rechter opgelegde geldstraf met vermijding van het openbaar strafproces. Het voorwaardelijk sepot heeft als oorspronkelijke doelstelling de OvJ vóór diens definitieve beslissing wat meer informatie te verschaffen over de verdachte door middel van het stellen van voorwaarden omtrent levenswijze en gedrag. (*11)

6. De transactie kent als imperatieve voorwaarde het betalen van een geldsom, al dan niet gecombineerd met andere — in de wet limitatief opge-

(*10) A.L. Melai (red.), O.c. aant. 8 op art. 167, over voorwaardelijk sepot. Bij transactie volgt dit uit de zogeheten anticipatiegedachte; zie de ministeriële circulaire van 21 juli 1922 (W. 10928); P. 's-Jacob, O.c. p. 75, 99, 100, 111; Kamerstuk 15012 nr. 3 p. 21, nr. 5 p. 23, nr. 31a p. 8; en kamerstuk 16400 hoofdstuk VI, nr. 2 p. 61.

(*11) Aldus de MvT op art. 247 van het ORO; vergelijk A.L. Melai (red.) O.c. aant. 8 op art. 167.

somde – voorwaarden. In het kader van een voorwaardelijk sepot is het vorderen van geld juist uitgesloten; de OvJ is hier naar heersend inzicht slechts beperkt door de grenzen die de artt. 14a en 14c Sr de rechter stellen. (*12)

7. Anders dan bij het voorwaardelijk sepot kan van de verdachte bij transactie formeel niet worden verlangd dat hij de door het delict veroorzaakte schade aan de benadeelde vergoedt. Niettemin speelt deze voorwaarde in de praktijk een zekere rol, maar dan in de gedaante van een prealabele eis op grond van een ministeriële circulaire uit 1963. (*13) In de literatuur bestaat verschil van mening over de vraag of het OM het aanbieden van transactie afhankelijk mag maken van het vergoeden van schade; (*14) bij het voorwaardelijk sepot is dit gezien art. 14c, eerste lid Sr, geen probleem.

8. In een zaak tegen een strafrechtelijk minderjarige kan het OM slechts voorwaardelijk seponeren na een machtiging daartoe van de kinderrechter (art. 493, tweede lid Sv); voor een transactie is een dergelijk verlof niet vereist.

9. Is op de overtreding naar de wettelijke omschrijving geen andere hoofdstraf gesteld dan geldboete en biedt de verdachte aan het maximum van de boete te betalen binnen de door de OvJ te bepalen termijn, dan zal de OvJ volgens art. 74, vierde lid Sr (oud) een transactievoorstel niet mogen weigeren. Voorwaardelijk sepot kan daarentegen nimmer door een verdachte worden afgedwongen.

10. Na een voorwaardelijk sepot kan de belanghebbende ex art. 12 Sv daarover beklag doen bij het gerechtshof; een dergelijk verzoek om te bevelen dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet is uitgesloten na een transactie.

11. Voorts bestaan er verschillen met betrekking tot de *termijn* waarop aan de gestelde voorwaarden moet zijn voldaan. Bij transactie is de OvJ op grond van art. 74 Sr jo art. 578 Sv geheel vrij in het bepalen van deze termijn. Hetzelfde geldt voor de eventuele (eenmalige) verlenging, die dan ook langer of korter kan zijn dan de eerste termijn. (*15) Voor het voor-

(*12) Aan dit uitgangspunt wordt overigens niet altijd vastgehouden, gelet op de dienstverleningsvoorwaarde, die opgelegd door de rechter wel, maar opgelegd door de OvJ geen 'forced labour' zou opleveren. Zie A.M. van Kalmthout, *Heeft de alternatieve straf nog toekomst*, in: *Proces* 1981, p. 11-13.

(*13) Circulaire van 13 augustus 1963, Hoofdafd. Publiekrecht nr. 276-263 onder 11: 'Telkens ware te overwegen of er, bij afweging der strafrechtelijke en civielrechtelijke belangen, termen aanwezig zijn om de verdachte niet tot afdoening bij transactie toe te laten, tenzij hij ten genoegen van het openbaar ministerie aantoonst, dat tussen benadeelde en hem een regeling voor de vergoeding der schade is getroffen.'

(*14) Bevestigend W.H.A. Jonkers, *Het Penitentiair Recht*, Hoofdstuk V p. 7; ontkennend: Noyon-Langemeijer-Remmehnk, *Het Wetboek van Strafrecht*, aant. 12 op art. 74.

(*15) Deze termijn kan ook na de terechtzitting eindigen; zie HR 27 juni 1932, NJ 1933, p. 27, W. 12522.

waardelijk sepot zijn op dit punt geen afzonderlijke bepalingen beschikbaar. Aangenomen wordt, dat de OvJ hierbij de regeling van art. 14b Sr analoog moet toepassen, met dien verstande dat hij 'gelet op het feit en de persoon van de verdachte, de termijn uitsluitend afhankelijk zal moeten stellen van wat de in het concrete geval op te leggen voorwaarden in redelijkheid kunnen of mogen meebrengen'. (*16) Wijziging van de opgelegde termijn is slechts mogelijk met instemming van de verdachte. Het belangrijkste verschil met de transactie heeft betrekking op de aard van de onderhavige termijn: bij voorwaardelijk sepot kan deze het karakter van een proeftijd krijgen, waardoor het OM na een binnen deze periode gepleegd delict zowel voor het oude als het nieuwe strafbaar feit kan vervolgen.

12. De hoge raad heeft beslist dat de bepaling van art. 74, eerste lid Sr (oud) beoogt tegen te gaan dat iemand die via transactie strafvervolgung voorkwam, alsnog terzake van datzelfde feit wordt vervolgd. Brengt het OM in zo'n geval een dagvaarding uit, dan zal het – met uitbreiding van het beginsel van art. 68 Sr – niet-ontvankelijk worden verklaard. (*17) Ten aanzien van het voorwaardelijk sepot is een genuanceerder beschouwing vereist. Volgens bestendige jurisprudentie van ons hoogste rechtscollege is de OvJ, buiten het geval dat verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, in zijn na een (voorwaardelijk) sepot ingestelde vervolging ontvankelijk. (*18) In dit verband wordt wel gesteld dat in een dergelijke situatie de correctie niet van de rechter kan komen, maar moet worden gezocht binnen de hiërarchie van het OM. (*19) Niettemin is het waarschijnlijk – en dit geldt a fortiori indien de verdachte sepotvoorwaarden van 'zwaar' kaliber heeft vervuld – dat een (hernieuwde) vervolging thans in niet-ontvankelijkheid van de OvJ zou resulteren, vooral gezien de recente cassatierechtspraak omtrent de interpretatie van de zogeheten beginselen van een goede procesorde. (*20)

(*16) A.L. Melai (red.), O.c. aant. 8 op art. 167 en aant. 13 op art. 242.

(*17) HR 17 december 1963, NJ 1964, 385. Vergelijk ook het recente HR 21 december 1982, DD 83.143.

(*18) HR 2 juni 1964, NJ 1964, 419; HR 17 juni 1975, NJ 1975, 467; en HR 18 oktober 1977, NJ 1978, 128, waarin de cassatierechter vasthield aan zijn oordeel van 2 juni 1964, maar waarbij de conclusie van AG Rummelink een eerste aanzet tot kentering bevat; zie ook NJCM bulletin, jrg. 3, nr. 8 p. 40-42.

(*19) A.L. Melai (red.), O.c. aant. 3 op art. 255 en aant. 14 op art. 244. In aant. 9 op art. 167 wordt evenwel gesteld dat een OvJ die na een sepot en een mededeling daaromtrent aan de verdachte alsnog tot vervolging overgaat, daarvoor zwaarwichtige redenen moet kunnen aanvoeren om niet in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur te handelen.

(*20) In de arresten HR 29 mei 1978, NJ 1978, 358 en HR 22 mei 1979, NJ 1979, 301 erkent de hoge raad dat een vervolging in strijd met gedane toezeggingen onder omstandigheden, namelijk voorzover gerechtvaardigde verwachtingen bij de verdachte zijn gewekt, strijdig kan zijn met beginselen van een goede procesorde. Zie voorts NJCM bulletin van 5 maart 1980 p. 153-154, en 6 maart 1981 p. 172-173, alsmede A.C. 't Hart, *Naar een strafprocesueel beleidsrecht*, in: *Beginselen*, Arnhem 1981, p. 71-88. Wij wijzen

13. Het voldoen aan de bij transactie gestelde voorwaarden wordt gelijkgesteld met een onherroepelijke veroordeling voor wat betreft de toepassing van artt. 14f en 14h Sr en de recidivebepalingen; deze consequenties heeft een voorwaardelijk sepot niet.

III. De nieuwe artt. 74 e.v. Sr

Op 29 maart 1983 aanvaardde de Eerste Kamer de Wet vermogenssancities. (*21) In deze wet is de regeling omtrent de transactie ingrijpend gewijzigd; art. 74 Sr luidt thans: (*22)

1. De officier van justitie kan voor de aanvang van de terechtzitting een of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van de strafvervolgung wegens misdrijven, met uitzondering van die waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is ge-

tenslotte op art. 14 van het Verdrag van New York en op Rb Amsterdam 12 januari 1982, NJ 1982, 395; en Hof 's-Hertogenbosch (raadkamer) 2 december 1982, NJ 1983, 168, waarin dagvaarding van een verdachte na volbrenging van dienstverlening (in het kader van voorwaardelijk sepot) in strijd werd geacht met het beginsel dat niemand tweemaal ter zake van hetzelfde feit mag worden gestraft.

(*21) Zie noot 7; de wet trad - voorzover hier van belang - op 1 mei 1983 in werking.

(*22) Het oude art. 74 Sr bepaalde:

- 1. Het recht tot strafvordering wegens overtredingen waarop naar de wettelijke omschrijving geldboete, hetzij als eenige hoofdstraf, hetzij nevens hechtenis is gesteld, vervalt door vrijwillige voldoening aan de voorwaarde welke de bevoegde ambtenaar van het openbaar ministerie op vóór den aanvang der terechtzitting in te dienen verzoek van den verdachte ter voorkoming van de strafvervolgung moet hebben gesteld.
- 2. Deze voorwaarde bestaat in: de betaling, binnen een door den ambtenaar te bepalen termijn en op eene door dezen aan te wijzen plaats, van eene bepaalde geldsom, met of zonder uitlevering van een verbeurdverklaring onderworpen voorwerpen of voldoening der geschatte waarde of afstand van reeds inbeslag genomen voorwerpen. Zoodanige uitlevering, voldoening of afstand wordt steeds in de voorwaarde opgenomen, indien ter zake van het feit verbeurdverklaring zou moeten volgen. Bedoelde termijn kan vóór den afloop daarvan eenmaal worden verlengd.
- 3. De te betalen geldsom bedraagt ten minste vijftig cents en ten hoogste het maximum der boete naar de wettelijke omschrijving op het feit gesteld.
- 4. Is op de overtreding naar de wettelijke omschrijving geene andere hoofdstraf gesteld dan geldboete en biedt de verdachte aan, binnen den door den ambtenaar van het openbaar ministerie te bepalen termijn het maximum der boete te betalen en de aan verbeurdverklaring onderworpen voorwerpen uit te leveren of af te staan of hunne geschatte waarde te voldoen, dan zal die ambtenaar het stellen van eene daartoe strekkende voorwaarde niet mogen weigeren.
- 5. In de gevallen waarin de straf wordt verhoogd wegens herhaling, is die verhooging ook van toepassing, wanneer het recht tot strafvordering wegens de vroeger begane overtreding volgens het eerste lid is vervallen. Ten aanzien van de toepassing van de artikelen 14f en 14h wordt het vervallen volgens het eerste lid van het recht tot strafvordering met eene onherroepelijke veroordeeling gelijkgesteld.
- 6. Ten aanzien van een minderjarige die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, zijn het eerste, tweede, vierde en vijfde lid van dit artikel alleen van toepassing indien de kantonrechter bevoegd is van de zaak kennis te nemen. In gevallen waarin de minderjarige ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet had bereikt, geldt bij toepassing van het derde en vierde lid, in afwijking in zover van het daarin bepaalde, als maximum der boete een bedrag van honderd en vijftig gulden.

steld van meer dan zes jaar, en wegens overtreding. Door voldoening aan die voorwaarden vervalt het recht tot strafvordering.

2. De volgende voorwaarden kunnen worden gesteld:
 - a. betaling aan de Staat van een geldsom, te bepalen op tenminste vijf gulden en ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd;
 - b. afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
 - c. uitlevering, of voldoening aan de Staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
 - d. voldoening aan de Staat van een geldbedrag gelijk aan of lager dan het geschatte voordeel – met inbegrip van besparing van kosten – door de verdachte verkregen door middel van of uit het strafbare feit;
 - e. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade.
3. De officier van justitie doet aan de rechtstreeks belanghebbende die daarom heeft verzocht onverwijld mededeling van de datum waarop aan die voorwaarden is voldaan.

De in het voorafgaande beschreven inventaris van overeenkomsten en verschillen tussen transactie en voorwaardelijk sepot kan worden aangewend om meer zicht te krijgen op de betekenis van de onderhavige wetwijziging. In het licht van onze probleemstelling zijn de navolgende implicaties van belang:

- a. De onder 7 en 13 gesignaleerde verschillen komen geheel te vervallen, die onder 8 en 10 grotendeels. (*23) Voor nr. 8 volgt dit uit het nieuwe art. 77b tweede lid Sr, waarin sub 2 is bepaald dat in afwijking van art. 74 Sr, 'voor het stellen van voorwaarden ter voorkoming van de strafvervolgung (...), in zaken ten aanzien waarvan de rechtbank bevoegd is en die niet zijn aangewezen bij een algemene maatregel van bestuur, gegrond op art. 74c, eerste lid, de machtiging van de kinderrechter vereist (is)'. (*24) Volgens

(*23) Wij aarzelen omtrent het in punt 5 gestelde. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet vermogenssancties werd bij herhaling opgemerkt dat een transactie uitsluitend is geïndiceerd wanneer te verwachten is dat de rechter een vermogenssanctie zou opleggen; zie b.v. de stellige uitspraak van de minister (de Ruiters) in de tweede kamer: 'Als het Openbaar Ministerie vermoedt dat de rechter een vrijheidsstraf oplegt, dan is gebruikmaking van de transactiebevoegdheid geen goede zaak.' (Hand. tw.k. 19 mei 1982 p. 3381; vergelijk MvT p. 36; en MvA p. 23: 'Ik zou het echter onjuist vinden als het openbaar ministerie van zijn bevoegdheid zodanig gebruik zou maken dat het ook als een vrijheidsstraf redelijkerwijs te verwachten is, de verdachte in de gelegenheid zou stellen via een transactie strafvervolgung te voorkomen'.) Maar in het plenaire debat in de eerste kamer stelde de minister (Korthals Altes) de transactie voor als een mogelijkheid om de korte vrijheidsstraf terug te dringen; en hij werd op dit punt door geen van de woordvoerders tegengesproken. Zie Hand. eerste kamer 29 maart 1983 p. 493.

(*24) Zie omtrent de transactie bij minderjarige verdachten artt. 74c en 77b Sr. Opmerkelijk is in dit verband dat de commissie Anneveldt in haar voorontwerp van wet de vereiste machtiging van de kinderrechter bij het voorwaardelijk sepot laat vervallen. Zie het rapport *Sanctierecht voor jeugdigen*, 's-Gravenhage 1982 p. 24.

het nieuwe art. 12 Sv is voortaan na een transactie terzake van een *misdrif*f beklag mogelijk binnen drie maanden na de datum waarop aan de voorwaarden is voldaan.

b. Het onder 9 genoemde verschil verliest ons inziens vrijwel iedere praktische betekenis. Immers, doordat de OvJ *naast* betaling tot het maximum van de op het feit gestelde geldboete ook alle andere in art. 74 Sr genoemde voorwaarden kan stellen, is de tot voor kort bestaande bevoegdheid van de verdachte om het OM tot een transactie te dwingen aanzienlijk ingeperkt. De OvJ heeft onder vigeur van het nieuwe art. 74a Sr zelfs de mogelijkheid door cumulatie van voorwaarden de verdachte een afkoopvoorstel te doen dat een zwaardere sanctionering inhoudt dan waartoe de rechter bevoegd zou zijn. (*25)

c. Ofschoon de commissie-vermogensstraffen in haar interimrapport nog vasthield aan de idee dat transactie de betaling is van een buitengerechtelijke geldboete, geeft het gereviseerde art. 74 Sr een duidelijk andere inhoud aan dit begrip. (* 26) Het overmaken van een geldbedrag aan het OM vormt niet langer het primaat, doch is thans slechts één van de voorwaarden die ter afwenteling van een (verdere) vervolging kunnen worden gesteld. Zoals de opsomming in art. 74, tweede lid Sr is afgeleid van de sancties die de rechter kan opleggen – hetzij als straf of maatregel, hetzij in de vorm van een bijzondere voorwaarde – zijn de in het kader van voorwaardelijk sepot van de verdachte te eisen prestaties gerelateerd aan de mogelijkheden die de rechter heeft op grond van artt. 14a en 14c Sr. Deze voorwaarden kunnen zonder uitzondering het karakter hebben van een verkapte straf of maatregel of van een mildere variant van de bij de wet voorziene sancties. (*27) Het valt dan ook te verwachten dat transactie en voorwaardelijk sepot naast elkaar zullen fungeren als gelijkwaardig alternatief voor rechterlijke sanctionering. Tussen de voorwaarden die onder de ene en de andere noemer worden opgelegd bestaat geen principieel verschil meer: bij beiden kunnen zeer lichte tot uitermate belastende eisen worden gesteld. Welke voorwaarden de OvJ zinvol acht is afhankelijk van de omstandigheden van

(*25) Vergelijk M.S. Groenhuijsen, A.M. van Kalmthout, *De wet vermogenssancties en de kwaliteit van de rechtsbedeling*, DD 1983 p. 14-16.

(*26) Interimrapport p. 89; vgl. kamerstuk 15012 nr. 3 p. 36, 49, 50. Zie ook het gepubliceerde advies van de Raad van State van 8 juni 1977, nr. 4 over wetsontwerp 15012: Eerste Kamer, zitting 1982-1983, 15012, nr. 31b, p. 4: 'Hoezeer het de Raad bekend is, dat het in de memorie van toelichting genoemde begrip "transactie" geregeld wordt gebezigd, vraagt hij zich af of, nu in die gevallen geen sprake is van een overeenkomst, het niet de voorkeur verdient te spreken van "afdoening buiten proces" of "schikking".'

(*27) Dienstverlening, beperkt rijverbod, opname in een psychiatrische inrichting of een inrichting voor drugs- en alcoholverslaafden, onder behandeling en/of toezichtstelling; resp. HR 13 november 1979, NJ 1980, 107.

het concrete geval, niet van het instituut dat ze herbergt. De onder 5 en 6 besproken verschillen zijn daarmee vrijwel geëlimineerd; dit heeft eveneens consequenties voor de onder punt 11 en 12 genoemde kenmerken.

d. De strekking van de gezamenlijke onderneming van OvJ en verdachte is geen andere dan het *afdoen* van de strafzaak. Vanuit dit gezichtspunt ligt het voor de hand dat art. 74, eerste lid Sr thans bepaalt: 'Door voldoening aan die voorwaarden vervalt het recht tot strafvordering.' (*28) Op grond van dezelfde overwegingen – zie de voorafgaande opmerkingen onder *c.* – is te bepleiten dat een voorwaardelijk sepot in de weg staat aan een daarna alsnog in te stellen vervolging. Bij gebrek aan legislatief ingrijpen *terzake* nemen wij aan dat de tendens in de rechtspraak om in dergelijke gevallen het OM niet-ontvankelijk te achten, (*29) zal doorzetten, zodat (ook) op dit punt de rechtsgevolgen van hantering van de twee rechtsfiguren dezelfde zullen zijn.

e. Resteren de onder 11 weergegeven verschillen met betrekking tot de duur en het karakter van de termijn waarbinnen aan de voorwaarde(n) moet zijn voldaan. De gesignaleerde onduidelijkheid over de *duur* van dit tijdvak is door de wijziging van de artt. 14c en 74 Sr en 578 Sv niet weggenomen. Het is dan ook te verwachten dat de in de praktijk voorkomende ongelijkheid op dit punt zal worden gecontinueerd. In onze perceptie berust dit niet op een principiële keuze door de wetgever; veeleer is er hier sprake van een lacune in de voorschriften.

Ook de onderscheiden *aard* van de in beide sectoren vast te stellen periode blijft gehandhaafd. Bij het voorwaardelijk sepot kan immers een *dubbele* termijn worden gesteld: 1. een tijdvak waarbinnen aan de bijzondere voorwaarden moet zijn voldaan; en 2. een termijn, gekoppeld aan de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het verstrijken daarvan niet aan enig strafbaar feit schuldig maakt dan wel zich op een andere wijze misdraagt. Laatstgenoemd onderdeel heeft het karakter van een proeftijd, die – verbonden als zij is met de ook in art. 14a Sr genoemde algemene voorwaarde – in het kader van de transactie onbekend is.

f. Op grond van het voorafgaande kan worden geconstateerd dat de invoering van de wet vermogenssancties tot gevolg heeft dat vrijwel geen van de tot dan toe bestaande verschillen tussen transactie en voorwaardelijk sepot is behouden. Daar staat tegenover dat het nieuwe art. 74 Sr slechts op één enkel punt leidt tot divergentie: bij transactie dient het initiatief uit te gaan

(*28) Vergelijk echter art. 74b Sr: '1. Een bevel als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering doet na voldoening aan de overeenkomstig artikel 74 gestelde voorwaarden, het recht tot strafvordering herleven als ware het niet vervallen geweest (...)'

(*29) Zie noot 20, vooral Hof 's-Hertogenbosch (raadkamer) 2 december 1982, NJ 1983, 168.

van het OM, terwijl een voorwaardelijk sepot (formeel) uitsluitend plaats kan hebben na een daartoe strekkend verzoek van de verdachte. (*30)

g. Tenslotte moet worden opgemerkt dat geen enkel delict is uitgezonderd van de mogelijkheid tot afdoening via een voorwaardelijk sepot. Voor transactie ligt dit anders: aanvankelijk waren alleen overtredingen en misdrijven in de fiscale en economische sfeer transigabel, thans zijn daaraan toegevoegd de commune misdrijven waartegen geen hogere vrijheidsstraf is bedreigd dan 6 jaar.

IV. Waardering

Wij zijn van mening dat het voorwaardelijk sepot en de transactie zo dicht naar elkaar zijn toegegroeid dat er geen principieel verschil tussen beiden meer bestaat. In deze visie ligt het voor de hand het nieuwe art. 74 Sr op te vatten als een basisregeling omtrent het voorwaardelijk afzien van (verdere) vervolging; een regeling derhalve, waarin zowel de transactie als het tot voor kort buitenwettelijke voorwaardelijk sepot wordt genormeerd. Aan een afzonderlijke bepaling omtrent het voorwaardelijk sepot is dan ook geen behoefte meer: art. 74 Sr kan in deze toereikend zijn.

Naar ons oordeel is het doorslaggevende voordeel van deze benadering dat de wettelijke voorzieningen omtrent het afdoen van strafzaken door het OM niet doorkruist kunnen worden door het hechten van verschillende etiketten aan materieel dezelfde voorstellen. Welke zin heeft een *limitatieve* opsomming van voorwaarden in art. 74 Sr indien een OvJ die de verdachte een *andere* prestatie wil laten verrichten, dit kan bewerkstelligen door een andere titel aan zijn beslissing ten grondslag te leggen? Waarom zou de OvJ de rechtstreeks belanghebbende die daarom heeft verzocht mededeling moeten doen van de datum waarop aan de voorwaarden is voldaan bij transactie maar niet indien hij de zaak op dezelfde voorwaarden heeft geponeerd?

Het stellen van retorische vragen ontheft ons evenwel geenszins van de plicht om het naar voren gebrachte standpunt te verduidelijken en mogelijke objecties te bespreken. Zo kan men tegenwerpen dat de onderhavige rechtsfiguren door de wetgever (nog) niet identiek zijn gemaakt, zodat de door ons bepleite gelijkstelling op zijn minst voorbarig is. Over het eerder gesignaleerde verschil in de *duur* van de termijn waarop aan de voorwaar-

(*30) Voor wat betreft het voorwaardelijk sepot kan dit worden afgeleid uit art. 244, derde lid Sv. Art. 493, tweede lid Sv wijst eerder in tegenovergestelde richting. In de praktijk is het steeds de OvJ die het sepotvoorstel doet, behalve in geval van dienstverlening.

den moet zijn voldaan hebben wij echter al vastgesteld dat dit niet op een principiële voorkeur van de wetgever berust. Voor wat betreft het *karakter* van deze termijn kan in relatie tot het voorwaardelijk sepot worden opgemerkt dat betwijfeld moet worden of het stellen van punitief getinte eisen aan de verdachte – die duidelijk zijn bedoeld als alternatief voor door de rechter op te leggen sancties – gekoppeld aan de in art. 14a Sr genoemde algemene voorwaarde en daarbij behorende ‘proeftijd’, in overeenstemming is met het fair-play en ne-bis-in-idem beginsel. Dit klemt te meer indien prestaties van ‘zwaar’ kaliber worden verlangd in het kader van uitstel van de sepotbeslissing en vervolgens – cumulatief – de proeftijd van het eigenlijke voorwaardelijk sepot gaat lopen. (*31) Door het voldoen aan de bijzondere voorwaarde heeft de verdachte zijn straf ondergaan; overtreding van de algemene voorwaarde kan daaraan geen afbreuk doen, zodat een hernieuwde vervolging op deze grondslag van de hand moet worden gewezen. Bij de experimenten met dienstverlening zien wij dat menig rechter en OvJ zich van dit probleem bewust is, door nog slechts een symbolische proeftijd of een proeftijd gelijk aan die voor nakoming van de bijzondere voorwaarde gesteld, op te leggen, teneinde het risico van een ‘dubbele bestraffing’ te vermijden.

Dat art. 74 Sr het OM de exclusieve bevoegdheid verleent om het initiatief tot transactie te nemen is in het licht van onze vraagstelling evenmin van grote betekenis: in de praktijk zal ook de impuls tot een voorwaardelijk sepot uitgaan van de OvJ. (*32) Hetzelfde moet worden gezegd van de omstandigheid dat transactie slechts mogelijk is bij een in de wet omschreven categorie delicten. Nog afgezien van het feit dat de gestelde limiet zo hoog ligt dat een overgrote meerderheid van de strafzaken langs deze weg kan worden afgedaan, is ons inziens niet verdedigbaar dat de wetgever op deze wijze het voorwaardelijk sepot wenste te profileren. (*33)

Uit het voorafgaande leiden wij af dat er geen klemmende redenen zijn die verhinderen art. 74 Sr te beschouwen als een basisregeling omtrent

(*31) Dit komt met name voor bij de experimenten met dienstverlening; zie hieromtrent A.P.G. de Beer en A.M. van Kalmthout, *Dienstverlening: ook veel zwaluwen maken nog geen zomer (I)*. DD 1982 p. 469-470.

(*32) Vergelijk M.S. Groenhuijsen en A.M. van Kalmthout, O.c. p. 13-16.

(*33) Zie M.S. Groenhuijsen en A.M. van Kalmthout, O.c. p. 17-20, voor kritiek op de afbakening van transigabele delicten. Overigens wijzen wij er met nadruk op dat tijdens de openbare behandeling van de wet vermogenssancties in de eerste kamer *alle* sprekers hun ongenoegen over de genoemde limiet uitten: vertegenwoordigers van PvdA, CDA en VVD waren in dit opzicht eenstemmig, terwijl zelfs de minister van justitie zich openlijk gereserveerd toonde t.a.v. de door de tweede kamer aangenomen regeling. (Zie Handelingen eerste kamer 29 maart 1983, p. 488) Dit is belangrijk, omdat wijziging van deze afbakening noodzakelijk – althans zeer wenselijk – is om de door ons bepleite omvattendheid van de regeling te realiseren.

het voorwaardelijk niet (verder) vervolgen. Uiteraard dient deze bepaling verder te worden uitgebouwd. Daarbij moet bijvoorbeeld worden overwogen of men de in art. 14a en 14c Sr bedoelde algemene en bijzondere voorwaarden permanent onder het bereik van de OvJ wil laten; zo ja, dan zouden deze moeten worden opgenomen in art. 74 Sr, dat op deze wijze werkelijk een limitatieve opsomming zou gaan bevatten. Welke beperkingen in dit verband aangewezen zijn, zou naar onze mening onderwerp van studie moeten zijn van de Commissie van Andel, die blijkens een recente mededeling van de minister van justitie ook het voorwaardelijk sepot onder haar taakstelling kan rekenen. (*34) Daarnaast lijkt het ons wenselijk dat deze commissie met voorstellen komt omtrent de bij de in het kader van art. 74 Sr te stellen voorwaarden in acht te nemen termijn en proeftijd. Tenslotte ligt het voor de hand dat aandacht wordt besteed aan de vraag of een aparte voorziening nodig is ten behoeve van verdachten die menen dat hen ten onrechte geen (redelijk) aanbod tot afdoening buiten geding is gedaan. (*35)

V. Slot

De afgelopen jaren hebben een steeds krachtiger appel op de wetgever te zien gegeven om maatregelen te treffen waardoor de capaciteit van de strafrechtsbedeling zou kunnen worden vergroot. De verruiming van de mogelijkheden tot voorwaardelijke niet (verdere) vervolging toont aan dat in belangrijke mate aan dergelijke verlangens tegemoet wordt gekomen. Op zichzelf hoeft dit geen reden tot somberheid te zijn. Hoezeer namelijk waar mag zijn dat de verdachte die een schikkings- of sepotvoorstel accepteert daarmee de waarborgen van een openbare behandeling van zijn zaak ter terechtzitting prijsgeeft, daar staat tegenover dat deze wijze van afdoening in het voordeel van alle betrokkenen *kan* zijn. Het lijkt ons redelijk om er naar te streven deze onmiskenbare voordelen zo min mogelijk ten koste te laten gaan van de ideeën waarop ook de normering van de procespositie van de participanten aan het eindonderzoek berust. Dit leidt ons tot twee afsluitende kanttekeningen. De nieuwe artt. 74 e.v. Sr bevatten een gedetailleerde regeling van de transactie; als zodanig hebben deze voorschriften een *structuur* die is geëigend om de beslissingsmarge van leden van

(*34) Kamerstuk 16400 (Justitiebegroting 1981) hoofdstuk VI, no. 2, p. 14.

(*35) Verzoeken in deze richting wees de minister tot dusverre van de hand met een beroep op de bestaande artt. 250 en 262 Sv. Vergelijk omtrent deze procedure J.L. van der Neut, J. Simmelink, *Requiem voor het bezwaarschrift tegen de dagvaarding?*, in: *Strafrecht in balans*, Arnhem 1983, p. 135-174 (vooral p. 158 en p. 167 e.v.) en de aldaar aangehaalde literatuur.

het OM te beperken. Dit effect zou volledig worden ^egen^eutraliseerd indien een OvJ deze restricties blijvend zou kunnen ontgaan door op andere titel vergelijkbare prestaties van een verdachte te verlangen. Daarom hebben wij er in het voorafgaande voor gepleit de nieuwe artt. 74 e.v. Sr te beschouwen als basisregeling voor *iedere* vorm van voorwaardelijk niet (verder) vervolgen. (*36) De vraag naar de uiteindelijke discretionaire bevoegdheid van het OM zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de *inhoud* van de meergenoemde voorschriften. Op dit punt hebben wij gesuggereerd te profiteren van de inzichten van de Commissie Van Andel.

(*36) Hierbij is vermeldenswaard dat sedert de in 1974 in werking getreden wijziging van par. 153a StPO ook in de Duitse straffordering het 'voorwaardelijk sepot' en de 'transactie' in één regeling zijn ondergebracht. Zie hieromtrent P.J.P. Tak, *Het vervolgingsbeleid in de Duitse Bondsrepubliek, een onderzoek naar de uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel (par. 153-154d StPO)*, Zwolle 1973; en W. Heinz, *Strafrechtsreform und Sanktionsentwicklung*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 94 (1982) p. 632-668.