

De strafbeschikking anno 2023 in relatie tot het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM



Universiteit Utrecht

Naam: Martijn Vos

Studentnummer: 6394639

Scriptiebegeleider: Mr. Dr. R. Robroek

Tweede lezer: Mr. Rob ter Haar

Academisch jaar: 2022-2023

Inhoudsopgave

GEBRUIKTE AFKORTINGEN	5
1. INLEIDING	6
1.1. AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK	7
1.2. MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	7
1.3. ONDERZOEKSMETHODEN.....	7
2. DE STRAFBESCHIKKING	9
2.1 DE NEDERLANDSE OM-STRAF BESCHIKKING	9
2.1.1. Procedure	9
2.1.2 SCHULD VASTSTELLING	10
2.1.3. VERZET	11
2.1.4. Termijnen	12
2.1.5. Informatievoorziening aan verdachten	13
2.2 EMPIRISCH ONDERZOEK	14
2.2.1. WIJZE VAN BEKENDMAKING VAN (HET AFSCHRIFT VAN) DE OM-STRAF BESCHIKKING.....	15
2.2.2. DAGTEKENING VAN HET AFSCHRIFT VAN DE OM-STRAF BESCHIKKING.....	16
2.2.3. VERZET TEGEN DE OM-STRAF BESCHIKKING.....	16
UITKOMSTEN VERZETS PROCEDURES.....	17
ONTVANKELIJKHEID	18
2.2.4 SCHULD VASTSTELLING	18
RAPPORT <i>BESCHIKT EN GEWOGEN</i> , 2014.....	18
RAPPORT <i>BEPROEFD VERZET</i> , 2017	19
RAPPORT <i>WORDT VERVOLGD: BESCHIKT EN GEWOGEN</i> , 2017	19
RAPPORT <i>BUITEN DE RECHTER OM</i> , 2022.....	19
2.3. CONCLUSIE.....	20
3. HET RECHT OP TOEGANG TOT DE RECHTER.....	21
3.1. REIKWIJDTE ART. 6 EVRM	21
3.2. TOEGANG TOT ONAFHANKELIJKE RECHTER	22
3.3. DREMPELS.....	23
3.4. SYSTEEM VOLDOENDE DUIDELIJK	24
3.5. <i>DE JURE EN DE FACTO</i> WAARBORGING.....	24

3.6. CONCLUSIE.....	25
4. DE STRAFBESCHIKKING IN RELATIE TOT HET RECHT OP TOEGANG TOT DE RECHTER	26
4.1. INFORMATIEVOORZIENING INZAKE VERZETSMOGELIJKHEDEN.....	27
4.1.1. NIET VOLDOEN IN GEVAL VAN VERZET	28
4.1.2. IMPLICATIE ONHERROEPELIJKHEID NA 14 DAGEN	29
4.1.3. OPSCHORTENDE WERKING	30
4.1.4. ZWAARDERE STRAFEIS TER TERECHTZITTING	31
4.1.5. JUSTITIËLE DOCUMENTATIE / STRAFBLAD.....	33
4.1.6. RECHT OP CONSULTATIE	35
4.1.7. ONMIDDELLIJKE INFORMATIEVERSCHAFFING OMTRENT VERZET.....	37
4.1.8 TUSSENCONCLUSIE.....	38
4.2. VERZETSAKTEN.....	39
4.3. RECHTSMIDDELEN IN GEVAL VAN UITGEVAARDIGDE EN GEËXECUTEERDE STRAFBESCHIKKINGEN.....	40
4.4. CONCLUSIE.....	43
5. CONCLUSIE.....	45
BRONNENLIJST.....	48

Gebruikte afkortingen

AMvB	–	Algemene Maatregel van Bestuur
Art	–	Artikel
Awb	–	Algemene Wet Bestuursrecht
CJIB	–	Centraal Justitieel Incassobureau
CVOM	–	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
EHRM	–	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	–	Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens
GPS	–	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
LOVS	–	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MvT	–	Memorie van Toelichting
OM	–	Openbaar Ministerie
PG	–	Procureur-Generaal
R.o.	–	Rechtsoverweging
Sv	–	Wetboek van strafvordering
Sr	–	Wetboek van strafrecht
VOG	–	Verklaring Omtrent het Gedrag
Whtsb	–	Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
ZSM	–	Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren op criminaliteit

1. Inleiding

Dit jaar is het 15 jaar geleden dat de OM-strafbeschikking werd ingevoerd. Inmiddels is de strafbeschikking verreweg de meest voorkomende strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit: meer dan 100.000 keer per jaar wordt een strafbeschikking uitgevaardigd.¹ Juist omdat jaarlijks op zo'n grote schaal strafbeschikkingen aan burgers worden uitgevaardigd, is het niet verwonderlijk dat er de afgelopen 15 jaar over de strafbeschikking het nodige is gezegd en geschreven. Als meest toegepaste strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit heeft de strafbeschikking hoe dan ook een wezenlijke maatschappelijke impact. De maatschappelijke impact van de strafbeschikking is het gevolg van de omvang die deze inneemt in het strafrechtelijke systeem van de Nederlandse rechtsstaat. Deze maatschappelijke impact maakt het logisch dat de strafbeschikking het afgelopen decennium onder de loep heeft gelegen om te analyseren in hoeverre hierbij de strafrechtelijke procedurele waarborgen en de rechten van verdachten in acht worden genomen. Deze aandacht vanuit de juridische wetenschap ligt temeer voor de hand nu de strafbeschikking een relatief nieuwe afdoeningsmodaliteit is. Dit maakt het des te relevanter om te onderzoeken hoe deze zich verhoudt tot de waarborgen en rechten die bij het uitvaardigen en effectueren van strafbeschikkingen gelden. Het meest in het oog springen de rapporten die respectievelijk in 2014, 2017 en 2022 door de Procureur-Generaal over de strafbeschikking zijn uitgebracht.² Hoewel de OM-strafbeschikking over de hele linie meer dan genoeg stof ter bespreking oplevert, richt deze bijdrage zich specifiek op de verzetsprocedure in relatie tot het recht op toegang tot de rechter. Het recht op toegang tot de rechter is één van de fundamentele die ten grondslag ligt aan de invoering van de strafbeschikking.³ Dit is goed verklaarbaar gelet op de aard van de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit in het licht van de klassieke scheiding der machten. Nu bij de strafbeschikking zowel het strafrechtelijk onderzoek, als de strafoplegging als ook de uitvoering daarvan door één en dezelfde overheidsinstantie kan plaatsvinden, is het recht op toegang tot de rechter cruciaal als stok achter de deur. Het recht om een strafzaak door een onafhankelijke externe rechter te laten behandelen dient als waarborg voor verdachten zoals uitgedrukt in artikel 6 eerste lid EVRM. Van belang hierbij is dat volgens vaste rechtspraak van het EHRM het recht op toegang tot de rechter zowel *de jure* als *de facto* in voldoende mate moet worden gewaarborgd (zie verder paragraaf 3.5).⁴ In deze bijdrage wordt onderzocht in hoeverre de verzetsprocedure bij de Nederlandse strafbeschikkingspraktijk deze dubbele toets doorstaat.

Dit levert de volgende onderzoeksvraag op: *'In hoeverre voldoet de verzetsprocedure bij de strafbeschikking aan het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM?'*

1 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 27.

2 *Beschikt en Gewogen 2014, Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogent 2017, Beproefd verzet 2017, Buiten de rechter OM 2022*.

3 Crijns 2006, p. 61-62.

4 EHRM 9 oktober 1979, no. 6289/73 (NJ 1979/32 of: Series A vol 32) (*Airey tegen Ierland*), par. 24.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Er is gekozen voor dit specifieke aspect van de strafbeschikking gelet op de fundamentele aard ervan en – nader uiteen te zetten – kritische geluiden die hier eerder over naar buiten zijn gebracht. Het is dan ook relevant om te onderzoeken wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot de kritiek en eventuele tegengeluiden om de kritiek in perspectief te plaatsen. Dit onderzoek is temeer van belang nu in de rapporten van de PG (met als sluitstuk *Buiten de rechter OM* in 2022) niet de link wordt gelegd met de verdedigingsrechten naar de maatstaf van artikel 6 EVRM. De PG is ook niet verplicht om het EVRM in zijn onderzoek te betrekken, nu zijn taakomschrijving op grond van artikel 122 RO ziet op de ‘wettelijke voorschriften’. De PG heeft in alle rapporten het begrip ‘wettelijke voorschriften’ naar eigen zeggen ‘ruim uitgelegd’, door naast de wet in formele zin ook te toetsen aan de naleving van AMvB’s, ministeriële regelingen, aanwijzingen en beleidsregels.⁵ Er is in de rapporten niet toegelicht waarom conformiteit met het EVRM buiten beschouwing is gelaten. Het is mijns inziens toch relevant om de verhouding tussen de strafbeschikking en de verdragsrechten te onderzoeken, omdat aan het EVRM bindende kracht toekomt en Nederland als lidstaat dus verplicht is om het EVRM na te leven.⁶ De plicht tot naleving van het EVRM strekt zich ook uit over de strafbeschikking (zie verder paragraaf 3.1).

1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is weliswaar aandacht (geweest) voor de ontwikkelingen met betrekking tot de strafbeschikking, maar met name in de rapporten van de PG mis ik de link met (artikel 6 van) het EVRM. Deze link is echter zonder meer van belang; de strafbeschikking (juist als meest gebruikte afdoeningsmodaliteit) dient conform het EVRM te zijn. Hiermee is niet gezegd dat bij minder vaak gebruikte afdoeningsmodaliteiten dit belang kleiner is. Wel gaat het bij de strafbeschikking om de in kwantiteit verreweg grootste groep burgers die betrokken worden in een strafrechtelijke procedure. Dit betekent dat in geval van niet-conformiteit met het EVRM, hier ook een grotere groep burgers potentieel door wordt geraakt. Mijns inziens is dit onderzoek dan ook van maatschappelijk belang gelet op het feit dat de VVC-delicten de overgrote meerderheid van de strafvervolgingen vormen en dat deze in het overgrote deel van de gevallen worden afgedaan met strafbeschikkingen (zie paragraaf 2.2).

1.3. Onderzoeksmethoden

De uitvoering van dit onderzoek is als volgt: ik begin met een schets van de Nederlandse strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit. In het bijzonder zoom ik in op de bij de

⁵ *Buiten de rechter OM* 2022, p. 5.

⁶ EHRM 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66, (*Costa tegen E.N.E.L.*).

strafbeschikking horende verzetsprocedure. Deze uiteenzetting vindt plaats op basis van het juridisch kader bestaande uit het Wetboek van Strafvordering, de Wet OM-afdoening en het bijbehorende Besluit OM-afdoening. Ik sta ook stil bij empirische gegevens uit de strafbeschikkingspraktijk. Vervolgens ga ik in op het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter zoals neergelegd in het EVRM, meer specifiek in relatie tot strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit. Deze uiteenzetting vindt voornamelijk plaats aan de hand van de jurisprudentie bij artikel 6 EVRM. Daarna volgt een analyse van de vraag in hoeverre de huidige strafbeschikkingspraktijk voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het EVRM. Ik ga dan in op drie specifieke aspecten van de strafbeschikking: de informatievoorziening aan verdachten omtrent hun verzetsmogelijkheden, het register ex artikel 257d vierde lid Sv en de opgelegde en reeds geëxecuteerde strafbeschikking. Aan de hand van deze drie aspecten kom ik tot een conclusie ten aanzien van de vraag in hoeverre de Nederlandse strafbeschikking in lijn is met artikel 6 van het EVRM.

2. De strafbeschikking

2.1 De Nederlandse OM-strafbeschikking

De Wet OM-afdoening, waarmee het mogelijk wordt gemaakt dat het OM strafbeschikkingen oplegt, is op 1 februari 2008 in werking getreden.⁷ Deze datum vormt dan ook het startsein voor de strafbeschikking als buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit van strafzaken. ‘Buitengerechtelijk’ houdt in dat er bij het opleggen van een straf geen rechter aan te pas hoeft te komen. Het OM heeft aldus de mogelijkheid om zelfstandig straffen op te leggen. Dit terwijl een strafbeschikking naar zijn juridische aard wel degelijk gelijkgesteld moet worden met een rechterlijke veroordeling.⁸ Het doel van de strafbeschikking is gelegen in de ontlasting van de rechterlijke macht.⁹ De strafbeschikking is geïntroduceerd ter vervanging van de transactie als strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit.¹⁰ De transactie berust enerzijds op consensualiteit en anderzijds op het voorkomen van een strafrechtelijke veroordeling.¹¹ De strafbeschikking kenmerkt zich er – zoals eerder opgemerkt - juist door dat eenzijdig een straf wordt opgelegd door het OM. De strafbeschikking kan ook wel gedefinieerd worden als een ‘daad van vervolging, gebaseerd op schuldvaststelling’.¹² Het is de bedoeling van de wetgever geweest om met de strafbeschikking de transactie in overwegende mate te vervangen.¹³

2.1.1. Procedure

Op grond van artikel 257a eerste lid Sv kan de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigen bij delicten waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op staat. Het kan dan gaan om een taakstraf, geldboete, onttrekking aan het verkeer, verplichting tot betaling van een schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer of het ontzeggen van de rijbevoegdheid (tweede lid). Ook kan de strafbeschikking aanwijzingen inhouden (derde lid). Het zesde lid schrijft de vormvereisten voor waar de strafbeschikking aan moet voldoen. Bij de zaakstromen kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen de ‘ZSM-zaakstroom’ en de ‘CVOM-zaakstroom’. Dit onderscheid komt in paragraaf 2.2.4 aan bod.

Uit het eerste lid volgt tevens dat bij het uitvaardigen van een strafbeschikking door de officier van justitie de schuld moet worden vastgesteld. Dit houdt in dat de schuld van de verdachte aan het strafbare feit buiten redelijke twijfel vast dient te staan, voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd.¹⁴ Het uitvaardigen van de strafbeschikking geschiedt op grond van artikel 257d

7 Wet OM-afdoening van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330.

8 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 6 en HR 30 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:7 r.o. 2.4.1.

9 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 3.

10 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 2.

11 Corstens 2018, p. 126.

12 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 10.

13 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, p. 6.

14 Brants & Stapert 2004, p. 249 en 266.

Sv middels een uitreiking in persoon of middels toezending. Hoewel op grond van het eerste lid uitreiking in persoon het uitgangspunt zou moeten zijn, wordt in de praktijk de het grootste deel van de strafbeschikkingen toegezonden.¹⁵ De wetgever heeft dit scenario blijkens de MvT bij de Wet OM-afdoening niet problematisch gevonden, dit gelet op het uitgangspunt dat ‘de postbestelling in Nederland zeer betrouwbaar is’.¹⁶ Toentertijd gold dat TNT Post 99,8% van de verzonden poststukken binnen 48 uur op het juiste adres bezorgde.¹⁷ Er is geen aanleiding om vandaag de dag van significant afwijkende cijfers uit te gaan. Dit is relevant gelet op het procedurele belang van het correct uitreiken van de strafbeschikking. Uit een arrest van het Hof Den Haag uit 2013 volgt namelijk dat het in strijd met de beginselen van een goede procesorde is om een verdachte direct te dagvaarden nadat het uitreiken van een strafbeschikking mislukt is.¹⁸

Aandacht verdient verder nog de situatie waarin een verdachte niet tijdig in verzet gaat tegen een per post toegezonden afschrift van een strafbeschikking en ook niet voldoet aan de strafbeschikking. 14 dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking heeft het OM de bevoegdheid om deze ten uitvoer te leggen (ex artikel 6:1:17 eerste Sv). In de literatuur klinkt de opvatting dat ‘vanuit wetssystematisch oogpunt’ volgt dat het OM zelfs de plicht heeft om strafbeschikkingen ten uitvoer te leggen.¹⁹ Tegen de tenuitvoerlegging staat geen rechtsmiddel open. Mocht de tenuitvoerlegging niet (volledig) slagen, kan de verdachte alsnog worden gedagvaard (ex artikel 255a eerste lid Sv). De zaak zal dan alsnog door een rechter worden afgedaan.

2.1.2 Schuldvaststelling

Waar de transactie op een ‘overeenkomst of dading’ berust, is dit bij de strafbeschikking niet het geval.²⁰ Het feit dat sommige straffen ten uitvoer kunnen worden gelegd zonder medewerking van de verdachte maakt dat strafbeschikkingen moeten voldoen aan de formele kwaliteitseisen en in materiële zin niet onder mogen doen voor een rechterlijke uitspraak.²¹ Een onderscheid tussen de strafbeschikking en een rechterlijke veroordeling is dat bij een strafbeschikking de verdachte niet wordt berecht, maar wordt bestraft.²² Wel behelst de strafbeschikking een schuldvaststelling (ex art. 257a eerste lid Sv), waarmee deze in dat opzicht met een rechterlijke veroordeling kan worden gelijkgesteld (en waarmee deze zich dus van de transactie onderscheidt).²³ De strafbeschikking wordt ook wel een ‘daad van vervolging, gebaseerd op schuldvaststelling’ genoemd.²⁴ Desalniettemin heeft de wetgever al erkend dat de

15 Rapport Buiten de rechter OM 2022, p. 100.

16 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38.

17 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38.

18 Hof Den Haag 26 maart 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ5617.

19 Kessler 2015, p. 94-97.

20 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 9, p. 52.

21 Robroek 2017, p. 12-13.

22 Robroek 2017, p. 42.

23 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 76.

24 Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014, p. 10.

schuldvaststelling bij een strafbeschikking ‘iets voorlopigers heeft’ dan die in een rechterlijk vonnis.²⁵ Hieraan ligt onder meer ten grondslag dat aan een strafbeschikking – anders dan bij een rechterlijk vonnis – geen onderzoek ter terechtzitting vooraf gaat.²⁶ De vereiste schuldvaststelling houdt in dat de schuld van de verdachte aan een strafbaar feit voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd buiten redelijke twijfel vast moet komen te staan.²⁷ Concreter: de verdachte moet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking wordt uitgevaardigd.²⁸ Hierbij moeten alle materiële hoofdvragen van artikel 350 Sv worden beantwoord.²⁹ De eerste vraag houdt in dat wettig en overtuigend bewezen moet kunnen worden dat de verdachte de hem verweten gedraging heeft begaan. Ten tweede moet worden beoordeeld of het te bewijzen feit ook een strafbaar feit oplevert. Ten derde moet de vraag gesteld worden of de verdachte strafbaar is. Tot slot is er de vraag omtrent het opleggen van een straf of maatregel. Bij voorgaande beoordeling moet in het kader van de strafbeschikking ook worden meegewogen of er een strafuitsluitingsgrond aanwezig is.³⁰ In gevallen waarin er twijfel bestaat over de schuld van de verdachte of indien kenbaar is dat een strafuitsluitingsgrond van toepassing is, zal moeten worden afgezien van het uitvaardigen van de strafbeschikking.³¹ In paragraaf 2.2 zal worden ingegaan op onderzoeksgegevens uit de rapporten over de strafbeschikking van de PG met betrekking tot de kwaliteit van de schuldvaststelling.

2.1.3. Verzet

Iedereen die een strafbeschikking krijgt opgelegd, heeft op grond van artikel 257e Sv de mogelijkheid om hiertegen in verzet te gaan. Dit houdt in dat de strafbeschikking niet wordt geëxecuteerd, maar dat een rechter de strafzaak alsnog zal afdoen (ex artikel 257f Sv). Bij de invoering van de strafbeschikking was al duidelijk dat het recht op toegang tot de rechter één van de ‘fundamentele pijlers’ is waar de Wet OM-afdoening op rust.³² Dit komt temeer tot uitdrukking in de notie van de wetgever dat de mogelijkheid om verzet in te stellen niet verloren gaat, wanneer de verdachte door de toezending niet op de hoogte raakt van de strafbeschikking.³³ De verdachte kan zowel impliciet als expliciet afstand doen van zijn recht om in verzet te gaan. Van de impliciete wijze van afstand doen is sprake wanneer de verzetstermijn wordt overschreden (zie verder paragraaf 2.1.3.) of wanneer de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet. Het voldoen aan de strafbeschikking mag volgens de wetgever worden beschouwd als een omstandigheid waaruit mag worden afgeleid dat de

25 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 20.

26 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 13.

27 Brants & Stapert 2004, p. 249 en 266.

28 Kessler 2015, p.

29 *Stcr* 2018, 67 767, p. 1.

30 Kessler 2015, p.

31 Kessler & Keulen 2008, p. 8.

32 Crijs 2006, p. 61-62.

33 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 37.

verdachte zich daarbij neerlegt.³⁴ Verdachten kunnen anderzijds ook expliciet (schriftelijk) afstand doen van het recht om verzet om te stellen (artikel 257e lid 1 Sv). Bij het schriftelijk doen van afstand is evenwel vereist dat de verdachte wordt bijgestaan door een advocaat. Aan dit vereiste ligt ten grondslag dat de wetgever er waarde aan hecht dat een verdachte de gevolgen van het doen van afstand overziet: de weg naar de rechter wordt hier immers definitief mee afgesloten.³⁵

2.1.4. Termijnen

De mogelijkheid voor de verdachte om in verzet te gaan geldt 14 dagen vanaf het moment dat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt, dan wel vanaf het moment dat zich ‘anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking aan hem bekend is’ (eerste lid artikel 257e Sv). Deze laatste variant is van toepassing op strafbeschikkingen waarvan een afschrift aan de verdachte wordt toegezonden. Voor strafbeschikkingen waarin een geldboete van maximaal €340 is opgelegd geldt dat de verzetstermijn zes weken bedraagt. Deze zes weken gaan lopen vanaf het moment van toezending aan de verdachte. De zes weken-termijn geldt slechts voor overtredingen die hoogstens vier maanden voor toezending zijn gepleegd. In de MvT wordt met betrekking tot de verzetstermijn gesproken van een ‘streng criterium’.³⁶ Ook in de rechtspraak geldt het uitgangspunt dat de rechter een ingesteld verzet niet-ontvankelijk verklaart als het niet tijdig is gedaan.³⁷

De wetgever heeft al vanaf het begin erkend dat in de gevallen waarin het afschrift van de strafbeschikking per brief wordt toegezonden, er discussies kunnen ontstaan over de vraag of een verdachte de brief heeft ontvangen.³⁸ Op basis van overleg met het OM is toentertijd als uitgangspunt genomen dat ‘veel strafbeschikkingen in persoon zullen worden uitgereikt’.³⁹ In zulke gevallen zijn discussies over het einde van de verzetstermijn uitgesloten. De wetgever had het dan ook over ‘resterende gevallen’ (de toezending van het afschrift per brief) waarin zich onduidelijkheden zouden kunnen voordoen.⁴⁰ In paragraaf 2.2 zal worden ingegaan op de statistieken met betrekking tot de verschillende manieren van bekendmaken. Wel verdient nog opmerking dat in geval van discussie over het al dan niet op de hoogte zijn van een strafbeschikking, dit niet in de weg zou moeten aan het instellen van verzet in geval het gaat om strafbeschikkingen waarbij niet de zes weken-termijn van toepassing is. De ontvankelijkheid van het verzet is bij boetes die minder dan €340 bedragen zijn aldus niet afhankelijk van de vraag of een brief met een strafbeschikking is aangekomen. Mocht een verdachte stellen dat de brief met de strafbeschikking hem niet heeft bereikt, kan hij nog steeds verzet instellen. Er moet immers blijken van een ‘omstandigheid’ waaruit volgt dat de verdachte

34 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 43.

35 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 42-43.

36 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38.

37 Hof Arnhem-Leeuwarden 4 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2676.

38 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38.

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 38-39.

met de strafbeschikking bekend is. Bij boetes van minder dan €340 geldt slechts de zes weken-termijn, ongeacht of vast komt te staan dat de brief de verdachte daadwerkelijk heeft bereikt. Gelet op de eerder vastgestelde betrouwbaarheid van de Nederlandse postbezorging lijken zich hier dan ook geen problemen bij voor te doen. Ook gaat de wetgever hier - gesteund door een uitspraak van het EHRM - uit van een enigszins proactieve houding van de verdachte: verdachten zijn er zelf verantwoordelijk voor dat zij hun post op tijd lezen.⁴¹

2.1.5. Informatievoorziening aan verdachten

Op grond van artikel 257a zesde lid moet een verdachte bij het uitvaardigen van een strafbeschikking op de hoogte worden gesteld van het strafbare feit dat hem wordt verweten, de sancties en/of aanwijzingen die in dat kader zijn opgelegd, de dag waarop de strafbeschikking is uitgevaardigd, de manier waarop verzet kan worden ingesteld en de wijze waarop de tenuitvoerlegging geschiedt. Ook moet een verdachte geïnformeerd worden over de gevolgen van het doen van afstand van rechten.⁴² Hierbij moet rekening gehouden worden met de specifieke omstandigheden waarin de betrokken verdachten of beklaagden zich bevinden, waarbij te denken valt aan leeftijd en mentale en fysieke gesteldheid.⁴³ Niet hoeft te worden vermeld dat de strafbeschikking niet alvast moet worden voldaan indien de verdachte verzet wil instellen, aangezien het voldoen zou betekenen dat de verdachte afstand doet van zijn recht op verzet. De wetgever is ervan uitgegaan dat uit het voldoen ‘door de bank genomen mag worden afgeleid dat de verdachte zich daarbij neerlegt’.⁴⁴ Ook volgt uit de wet geen algemene verplichting om bij het uitvaardigen van een strafbeschikking te wijzen op het recht op rechtsbijstand. Slechts in de specifieke gevallen zoals benoemd in artikel 257c Sv gelden speciale waarborgen zoals het wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Van alle ZSM-zaken valt ongeveer 17% onder artikel 257c Sv.⁴⁵ Bij de CVOM-zaakstroom liggen de verschillen tussen pre-Covid en tijdens Covid ver uit elkaar: respectievelijk maken de 257c Sv-gevallen hier 0,9% en 18% van alle CVOM-zaken uit.⁴⁶ Indien een verdachte zal worden verhoord, bestaan er jurisprudentiële voorschriften voortvloeiend uit artikel 6 EVRM inzake toegang tot een raadsman. Op grond van artikel 6 lid 3 sub c EVRM heeft iedere verdachte bij een verhoor recht op rechtsbijstand van een raadsman. Hier hoort bij dat verdachten op dit recht worden gewezen voorafgaand aan het verhoor.⁴⁷ Volgens het EHRM is een beperking van dit recht mogelijk onder twee voorwaarden: ten eerste moet er een dringende reden zijn voor de beperking en ten tweede moet de procedure als geheel

41 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 40 en EHRM 16 december 1992, Serie A 251-A, Hennings tegen Duitsland.

42 Richtlijn 2013/48/EU, par. 39.

43 Richtlijn 2013/48/EU, par. 39.

44 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 43

45 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 48.

46 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 48.

47 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 33.

eerlijk zijn.⁴⁸ Deze voorschriften zijn ook op de strafbeschikking van toepassing, nu de strafbeschikking onder de reikwijdte van ‘criminal charge’ valt (zie paragrafen 3.1 en 3.6).

2.1.6. Akten

Voor de ontvankelijkheid van een ingesteld verzet, is vanzelfsprekend van cruciaal belang om vast te stellen of het verzet binnen de verzetstermijn is ingediend. In artikel 257d lid 4 Sv is neergelegd dat van elke uitreiking of toezending aantekening moet worden gehouden ‘op de wijze bij AMvB bepaald’. De invulling hiervan is geregeld in artikel 2.2 van het Besluit OM-afdoening. Het eerste lid van dit artikel schrijft een registratieplicht voor van elke uitreiking in persoon of toezending van het afschrift in ‘daarvoor bestemde landelijke automatische registers’. In het geval van toezending geldt de aantekening evenwel niet automatisch als bewijs dat de verdachte daardoor met de strafbeschikking bekend is geworden.⁴⁹ Dit is wèl mogelijk indien de strafbeschikking met een betekening wordt uitgereikt.⁵⁰ Opvallend is dat in het eerste rapport van de PG uit 2014 al werd geconstateerd dat het hierboven genoemde landelijke register in zijn geheel niet bestaat.⁵¹ Uit het recentste rapport (2022) blijkt dat hier tot op heden nog geen verandering is gekomen.⁵² Op dit punt voldoet de strafbeschikking dus niet aan de geldende nationale wetgeving (namelijk artikel 257d lid 4 jo. artikel 2.2. Besluit OM-afdoening). Hier komt bij dat er gebreken worden geconstateerd in de akten waarin op grond van artikel 257e zesde lid Sv moet worden vermeld op welke datum verzet is gedaan. Ten onrechte wordt vaak niet de datum van verzet geregistreerd, maar de datum waarop het verzet in het interne systeem van het OM (GPS) wordt verwerkt.⁵³ Dit onjuist noteren van de datum van verzet is het ‘vaakst voorkomende gebrek in de akte’.⁵⁴ In hoofdstuk 4 zal worden stilgestaan bij de vraag wat deze constatering beteken in relatie tot het recht op toegang tot de rechter.

2.2 Empirisch onderzoek

Nu het theoretisch kader van de strafbeschikking uiteen is gezet, zal in deze paragraaf worden stilgestaan bij recent empirisch onderzoek naar de praktijk van de strafbeschikking. Om uiteindelijk de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit te kunnen toetsen aan artikel 6 EVRM is immers ook van belang om in enige houvast te voorzien met betrekking tot de statistische gegevens uit de praktijk, omdat deze statistische gegevens inzicht geven in de *de facto*-zijde

48 EHRM 13 september 2016, NBSTRAF 2016/209 (*Ibrahim e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 257.

49 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 70.

50 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3, p. 70.

51 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 55.

52 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 103.

53 *Beproefd verzet* 2017, p. 58.

54 *Beproefd verzet* 2017, p. 59.

van het recht op toegang tot de rechter. Voor de empirische analyse zullen het recentste onderzoek van de PG (*Buiten de rechter OM 2022*) en een tweetal andere empirische onderzoeken worden gebruikt.⁵⁵ Vanzelfsprekend komen in deze paragraaf slechts de gegevens aan bod die relevant zijn in het kader van het recht op toegang tot de rechter. De gegevens over de wijze van bekendmaking (paragraaf 2.2.1) en de gegevens omtrent de dagtekening van het afschrift van de strafbeschikking (paragraaf 2.2.2) zijn relevant voor de analyse van niet-ontvankelijkheid van verzetschriften wegens overschrijding van de verzetstermijn. Niet-ontvankelijkheid van een verzetschrift houdt immers in dat deze weg naar de rechter wordt afgesloten. Het is dan ook relevant om inzichtelijk te krijgen hoe in de praktijk wordt omgegaan met de ontvankelijkheid van verzetschriften en welke redenen in de praktijk aan niet-ontvankelijkheid ten grondslag liggen. Deze empirische gegevens zullen worden gebruikt voor de uiteindelijke analyse van de vraag in hoeverre het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM *de facto* wordt gewaarborgd. De empirische gegevens inzake ingesteld verzet (paragraaf 2.2.3) verschaffen inzicht in de omvang van het aantal zaken waarbij verdachten gebruik willen maken van hun recht op toegang tot de rechter. Deze gegevens zorgen voor context bij de juridische analyse van de hoofdvraag en zijn relevant voor inzicht in het belang van het recht op toegang tot de rechter.

2.2.1. Wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking

In het rapport van de PG uit van 2022 is bij 1400 strafbeschikkingszaken geregistreerd op welke manier de OM-strafbeschikking aan de verdachte is bekendgemaakt. Er wordt echter geconstateerd dat de gegevens van de CVOM-zaakstroom van tijdens de Covid-periode ‘vrijwel zeker’ niet juist kunnen zijn.⁵⁶ Dit betekent dat er onzekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van de CJIB-zaakoverzichten inzake de wijze waarop OM-strafbeschikkingen aan verdachten worden bekendgemaakt.⁵⁷ De PG onderstreept in dit rapport het belang hiervan omdat de zaakoverzichten nodig zijn voor de beoordeling van de vraag of de verzetstermijn al dan niet is verstreken.⁵⁸ Wat betreft de CVOM-zaakstroom pre-Covid geldt dat 93% van de strafbeschikkingen per gewone post is verzonden, 4% is in persoon uitgereikt en minder dan 1% aangetekend is bekendgemaakt.⁵⁹ Bij 2% van de gevallen was de wijze van bekendmaking niet vast te stellen.⁶⁰ Van de ZSM-zaakstroom gold pre-Covid dat 55% in persoon is uitgereikt, 43% per gewone post is verzonden en het een kleine 2% niet viel vast te stellen.⁶¹ Tijdens Covid waren de verhoudingen zo dat 47% uitreikingen in persoon plaatsvonden, 48% werd bekendgemaakt per gewone post en bij ruim 5% was de wijze van bekendmaking niet vast te

55 Van Tulder, Meijer en Kalidien 2017 en Wilcke 2019.

56 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

57 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

58 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

59 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

60 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

61 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 100.

stellen.⁶² Al met al is de verwachting van de wetgever zoals benoemd in 2.1.4 omtrent de verhouding tussen de verschillende wijzen van bekendmaking niet uitgekomen.

2.2.2. Dagtekening van het afschrift van de OM-straftbeschiiking

Uit de gegevens van het rapport *Buiten de rechter OM* volgt dat in bijna driekwart van de onderzochte ZSM-zaken (zowel voor als tijdens Covid) de dagtekening van het afschrift gelijk is aan de datum van uitvaardiging.⁶³ In 11% respectievelijk 10% van de gevallen (voor en na Covid) was de dagtekening van het afschrift niet gelijk aan de datum van uitvaardiging en in 15% respectievelijk 17% van de gevallen ontbrak het afschrift van de strafbeschiiking zelf.⁶⁴ Voor de CVOM-zaken geldt dat in 4% van de onderzochte gevallen pre-Covid en in minder dan 1% van de gevallen tijdens Covid de dagtekening van het afschrift gelijk is aan de dag van uitvaardiging.⁶⁵ De percentages zaken waarbij de dagtekening van het afschrift afwijkt van de datum van uitvaardiging bedragen respectievelijk 22% pre-Covid en 41% tijdens Covid.⁶⁶ In 74% van de gevallen pre-Covid en 59% van de gevallen tijdens Covid ontbreekt het afschrift van de strafbeschiiking.⁶⁷ In de meeste CVOM-gevallen ontbrak de datum van uitvaardiging op het afschrift (dit in strijd met art. 257a lid 6 sub e Sv).⁶⁸

2.2.3. Verzet tegen de OM-straftbeschiiking

In het rapport *Buiten de rechter OM* is ook onderzocht in hoeveel van de bestudeerde dossiers verzet is ingesteld. Hieruit volgt dat zowel bij de ZSM-zaakstroom als bij de CVOM-zaakstroom vòòr Covid in 8% van de gevallen verzet werd ingesteld en tijdens Covid in 10% van de gevallen.⁶⁹ Bij de ZSM-verzetszaken is 78% van de aandeel pre-Covid voor de rechter gekomen, van het aandeel tijdens Covid is dit 60%.⁷⁰ Bij de rechter is op 19% van de zaken pre-Covid vrijspraak gevolgd, tijdens Covid was dit percentage 34%.⁷¹ Bij de CVOM-zaakstroom zijn vrijspraken na verzet geregistreerd.⁷²

62 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 100.

63 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 102.

64 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 102.

65 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 102.

66 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 102.

67 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 102.

68 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 101.

69 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

70 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

71 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

72 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

Uitkomsten verzetsprocedures

Uit de onderzoeksresultaten van Van Tulder, Meijer en Kalidien uit 2017 volgt dat tussen de 20% en 25% van de verzetszaken voor de rechter uitmond in een vrijspraak, schuldig zonder oplegging van straf of ontslag van alle rechtsvervolging.⁷³

In het empirische onderzoek van Wilcke uit 2019 is niet alleen het geregistreerd op welke wijze de onderzochte verzetszaken voor de rechter zijn geëindigd, ook is onderzocht hoeveel verzetszaken niet-ontvankelijk zijn verklaard en welke redenen hieraan ten grondslag lagen. Uit het onderzoek van Wilcke volgt dat 16% van de onderzochte verzetszaken voor de rechter een vrijspraak oplevert.⁷⁴ Als ook ontslag van alle rechtsvervolging en schuldig zonder oplegging van straf worden meegenomen ligt dit percentage iets boven de 27%.⁷⁵ Het percentage vrijspraken in alle strafzaken (dus inclusief de strafzaken die zonder strafbeschikking voor de rechter komen) ligt rond de 10%.⁷⁶

Uit het onderzoek van Schoutsen e.a. uit 2022 volgt dat 20% van de verzetszaken in vrijspraak is geëindigd.⁷⁷ Samen met ontslag van alle rechtsvervolging en schuldig zonder oplegging van straf is dit percentage 28%.⁷⁸

De cijfers van de onderzochte verzetszaken ZSM-stroom uit het rapport van de PG uit 2022 hebben louter betrekking op vrijspraken (19% pre-Covid en 34% tijdens Covid).⁷⁹ Bij de CVOM-zaakstroom komen in dit rapport geen vrijspraken voor na verzet.⁸⁰

Ten aanzien van de percentages betreffende vrijspraken is het evenwel op zijn plaats om één en ander in perspectief te plaatsen. Zoals Robroek stelt in zijn bijdrage *OM-strafbeschikking*, ligt het in de lijn der verwachtingen dat ten opzichte van alle zaken waarin een strafbeschikking is opgelegd, voornamelijk de zaken waarover de verdachte en het OM van mening verschillen over de schuldvraag zullen resulteren in een verzetsprocedure.⁸¹ Hierdoor vindt er een voorselectie plaats, waarbij de strafbeschikkingszaken waarover geen discussie bestaat als het ware eruit worden gefilterd.⁸² Deze zaken worden dan definitief afgedaan met de strafbeschikking. Bij de klassieke dagvaardingsprocedure vindt een dergelijke voorselectie niet plaats: ook de zaken met een bekende verdachte en waarin geen discussie bestaat over de schuldvraag komen dan bij de rechter terecht. De redenering van Robroek dat het percentage vrijspraken in alle strafzaken (zowel strafbeschikkingen als klassieke dagvaardingsprocedures) automatisch lager zal liggen dan bij louter de verzetsprocedures is dan ook navolgbaar.⁸³ Van welk percentage dan wèl zou moeten worden uitgegaan is echter lastig te zeggen. Ook dient zich de vraag voor wat het verschil in percentages vrijspraken in alle zaken ten opzichte van de

73 Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017, p. 389.

74 Wilcke 2019, p. 31.

75 Wilcke 2019, p. 31.

76 Wilcke 2019, p. 31.

77 Schoutsen e.a. 2022, p. 128

78 Schoutsen e.a. 2022, p. 128.

79 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

80 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 105.

81 Robroek 2017, p. 90.

82 Robroek 2017, p. 90.

83 Robroek 2017, p. 90.

percentages vrijspraken bij louter de verzetsprocedures kan betekenen voor de inschatting die het OM zelf maakt ten aanzien van de strafvorderlijke haalbaarheid van zaken. Aan een lager percentage vrijspraken kan ook (mede) ten grondslag liggen dat het OM bij de klassieke dagvaardingsprocedure zelf intern een strengere selectie maakt in de keuze tot vervolging ten opzichte van de procedure om een strafbeschikking op te leggen. Het bestaan van een dergelijk onderscheid zou vanzelfsprekend onwenselijk zijn.

Ontvankelijkheid

In het onderzoek van Wilcke uit 2019 werd bij ruim 6% van alle onderzochte zaken het verzet niet-ontvankelijk verklaard.⁸⁴ De voornaamste reden voor de niet-ontvankelijkheid is dat het verzet te laat is ingediend (ruim 76%).⁸⁵ Hierbij betreft het verzetszaken met zowel de 14 dagen-verzetstermijn als die met de 6 weken-verzetstermijn.⁸⁶ In 11% van de gevallen lag aan de niet-ontvankelijkheid ten grondslag dat de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking had voldaan.⁸⁷ De overige 13% van de verzetszaken zijn om ‘overige’ dan wel ‘onbekende’ redenen niet-ontvankelijk verklaard.⁸⁸

In het onderzoek van Schoutsen uit 2022 werd bij 6% van de ingestelde verzetten geconstateerd dat het verzet te laat was ingesteld.⁸⁹ 21% van de te laat ingestelde verzetten werden om deze reden niet-ontvankelijk verklaard.⁹⁰

2.2.4 Schuldvaststelling

In alle rapporten van de PG is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de schuldvaststelling bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Onderzocht is in hoeveel procent van de onderzochte dossiers de schuldvaststelling ‘gebrekkig’ was. Als ‘gebrekkig’ wordt aangemerkt een schuldvaststelling die niet voldoet aan de vereisten waaraan deze volgens de wet moet voldoen (zie paragraaf 2.1.2.).

Rapport *Beschikt en Gewogen*, 2014

In het eerste rapport werd in zijn algemeen vastgesteld dat een te groot aantal dossiers gebreken vertoonde in de schuldvaststelling.⁹¹ Deze gebreken hadden betrekking op de ontoereikendheid dan wel (twijfel over) de betrouwbaarheid van het bewijs.⁹² Van de in dit rapport onderzochte

84 Wilcke 2019, p. 31.

85 Wilcke 2019, p. 32.

86 Wilcke 2019, p. 32.

87 Wilcke 2019, p. 32.

88 Wilcke 2019, p. 32.

89 Schoutsen e.a. 2022, p. 117.

90 Schoutsen e.a. 2022, p. 117.

91 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 60.

92 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 59 en 60.

strafbeschikkingszaken (zowel CVOM als ZSM) werd geconcludeerd dat bij 8% een gebrekkige schuldvaststelling had plaatsgevonden.⁹³

Rapport *Beproefd verzet*, 2017

In het tweede rapport werd in het kader van de schuldvaststelling opnieuw geconcludeerd dat de betrouwbaarheid van het bewijs verbetering behoeft.⁹⁴ In 20% van de gevallen waarin een verzetsprocedure in een rechterlijk vonnis eindigde, kwam de rechter niet tot een schuldvaststelling.⁹⁵ Dit rapport biedt verder geen nadere inzichten in de verhoudingen met betrekking tot verschillende typen zaakstromen of uitsplitsing van de oorzaken dat rechters niet tot een schuldvaststelling kwamen.

Rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, 2017

Dit rapport is tot stand gekomen als follow-up van het eerste rapport van de PG.⁹⁶ In dit rapport is apart onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de schuldvaststellingen in het dossier, meer specifiek met betrekking tot het bewijs. Als algemene conclusie wordt gesteld dat de schuldvaststelling bij het opleggen van OM-strafbeschikkingen ‘een punt van grote zorg’ is.⁹⁷ Uit de resultaten van dit onderzoek volgt dat in 15% van de onderzochte zaken het bewijs niet in het dossier kon worden gevonden.⁹⁸ Wanneer de zaken waarvan de dossierstukken in GPS ontbraken buiten beschouwing worden gelaten, is dit percentage 6%.⁹⁹

Rapport *Buiten de rechter OM*, 2022

In het recentste rapport wordt de conclusie getrokken dat bij de niet-standaardzaken (de ZSM-zaakstroom) de schuldvaststelling ‘relatief vaak’ gebrekkig is, dit afgezet tegen de CVOM-zaakstroom.¹⁰⁰ Zoals de PG opmerkt kan dit onderscheid worden verklaard door de verschillende aard van de beide zaakstromen: de CVOM-zaakstroom bevat eenvoudiger zaken dan de ZSM-zaakstroom.¹⁰¹ Dit onderscheid kan worden verklaard door het feit dat de CVOM-zaakstroom ten opzichte van de ZSM-zaakstroom meer overtredingen bevat, dat de (politie)dossiers bij de CVOM-zaakstroom minder omvangrijk zijn en dat deze zaakstroom zich beter leent voor gestandaardiseerde afdoening.¹⁰² De geconstateerde gebreken in de schuldvaststelling bij beide zaakstromen hebben hier niet slechts betrekking op de ontoereikendheid van het bewijs, maar ook op tekortkomingen in de kwalificatie en de aanwezigheid van kansrijke strafuitsluitingsgronden.¹⁰³ Van de onderzochte zaken in de ZSM-zaakstroom pre-Covid werd bij 7,1% een gebrekkige schuldvaststelling geconstateerd, bij de

93 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 60.

94 *Beproefd verzet* 2017, p. 120 en 123.

95 *Beproefd verzet* 2017, p. 27.

96 *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* 2017, p. 1.

97 *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* 2017, p. 4.

98 *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* 2017, p. 4.

99 *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* 2017, p. 4.

100 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 117.

101 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 117.

102 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 117-118.

103 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 116.

onderzochte zaken tijdens Covid bedroeg dit percentage 7,4%.¹⁰⁴ Bij de CVOM-zaakstroom had pre-Covid 4,6% van de zaken een gebrekkige schuldvaststelling en tijdens Covid 5,1%.

Een belangrijke kanttekening bij voorgaande is het aandeel dat onjuiste feitenomschrijvingen hebben in de gevallen van gebrekkige schuldvaststellingen. Zonder onjuiste feitenomschrijvingen zouden de percentages van gebrekkige schuldvaststellingen in de onderzochte dossiers met uitgevaardigde strafbeschikkingen aanzienlijk lager zijn. Voor de ZSM-zaakstroom zou dan gelden dat het aandeel gebrekkige schuldvaststellingen pre-Covid 3,1% zou bedragen en tijdens Covid 2,9%,¹⁰⁵ Voor de CVOM-zaakstroom zou gelden dat het aandeel gebrekkige schuldvaststellingen pre-Covid 3,4% zou zijn en tijdens Covid 4,3%.¹⁰⁶ Het juist omschrijven van de feiten wordt gekwalificeerd als ‘op zichzelf niet al te ingewikkeld werk’.¹⁰⁷ Gesteld kan dan ook worden dat ten aanzien van de kwaliteit van de feitenomschrijvingen betrekkelijk eenvoudig winst zou kunnen worden geboekt. Hiermee zouden de percentages ‘gebrekkige schuldvaststellingen’ in potentie lager kunnen uitvallen.

2.3. Conclusie

Al met al is de strafbeschikking een veel gebruikt instrument voor het OM teneinde de rechter te ontlasten. Dit betekent tegelijkertijd dat de strafbeschikking gepaard gaat met verantwoordelijkheden inzake het naleven van procedurele waarborgen. Eén van deze waarborgen behelst het recht op toegang tot de rechter. Het belang van dit recht volgt temeer uit de geconstateerde gebreken in de naleving van wettelijke vereisten bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, gaat het hierbij met name om gebreken in de schuldvaststelling bij strafbeschikkingen. Uit de empirische onderzoeken volgt evenwel dat ten aanzien hiervan wat ruimte is voor optimisme: van de onderzochte dossiers ligt het percentage gebrekkige schuldvaststellingen naar de laatste stand van zaken lager dan bij de eerste metingen in 2014, toen het percentage gebrekkige schuldvaststellingen van de ZSM-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom tezamen 8% bedroeg. Voorgaande geldt temeer als ook het aandeel dat wordt veroorzaakt door de gebrekkige feitenomschrijvingen in acht wordt genomen. In ieder geval staat buiten kijf dat het recht op toegang naar de rechter van fundamentele aard is voor de praktijk van de strafbeschikking.

104 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 110.

105 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 117.

106 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 117.

107 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 118.

3. Het recht op toegang tot de rechter

Voor een breed scala aan verschillende overtredingen en misdrijven kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd. In de volgende paragraaf zal worden uiteengezet welke criteria gelden om te kunnen spreken van ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 EVRM. Aan de hand van deze criteria wordt inzichtelijk gemaakt hoe de ‘criminal charge’ zich verhoudt tot de strafbeschikking. In de navolgende paragrafen wordt behandeld op welke wijze het recht op toegang tot de rechter door artikel 6 wordt gewaarborgd.

3.1. Reikwijdte art. 6 EVRM

Om binnen de reikwijdte van artikel 6 EVRM te vallen, dient sprake te zijn van ‘criminal charge’ (ex lid 1). Dit begrip is autonoom gedefinieerd en bestaat dus onafhankelijk van de categorisatie die lidstaten eraan geven.¹⁰⁸ Om een criminal charge vast te stellen worden sinds jaar en dag de drie *Engel*-criteria aangehouden.¹⁰⁹ Het eerste criterium betreft de classificatie naar het nationale recht.¹¹⁰ Aan dit eerste criterium komt relatief weinig gewicht toe, deze moet meer beschouwd worden als startpunt van het vaststellen van criminal charge.¹¹¹ Het tweede criterium is van meer gewicht.¹¹² Deze betreft het vaststellen van de aard van de overtreding.¹¹³ Om deze vage norm in te vullen kan uit de rechtspraak van het EHRM een aantal factoren worden gedestilleerd. Zo kan gekeken worden of de wetsbepaling in kwestie gericht is tot een specifieke groep of dat deze een algemeen bindend karakter heeft.¹¹⁴ Ook zijn relevante factoren of het proces wordt bestierd door een overheidsorgaan met wettelijke bevoegdheden om het strafproces te handhaven en daarnaast of het opleggen van een sanctie afhankelijk is van een schuldvaststelling.¹¹⁵ Verder dient als handvat de vraag of de betreffende wetsbepaling een punitief of afschrikkend doel heeft en hoe vergelijkbare procedures worden gekwalificeerd in andere lidstaten.¹¹⁶ Tot slot kan als richtsnoer fungeren de vraag of de betreffende wetsbepaling ertoe strekt om het algemeen belang van de samenleving te beschermen, welk belang normaliter wordt beschermd door het strafrecht.¹¹⁷ Dan het derde en laatste *Engel*-criterium. Deze houdt in dat gekeken dient te worden naar de zwaarte van de straf die de verdachte kan worden

108 EHRM 23 maart. 2016, no. 47152/06 (*Blokhin tegen Rusland*), par. 179.

109 EHRM 8 juni 1967, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel en Anderen tegen Nederland*).

110 EHRM 8 juni 1967, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel en Anderen tegen Nederland*), par. 82.

111 EHRM 8 juni 1967, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel en Anderen tegen Nederland*), par. 82 en EHRM 22 december 2020, no. 68273/14 en 68271/14 (*Gestur Jónsson en Ragnar Halldór tegen IJsland*), par. 85.

112 EHRM 23 november 2006, no. 73053/01 (*Jussila tegen Finland*), par. 38.

113 EHRM 8 juni 1967, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel en Anderen tegen Nederland*), par. 82.

114 EHRM 24 februari 1994, no. 12547/86 (*Bendenoun tegen Frankrijk*), par. 47.

115 EHRM 10 juni 1996, no. 19380/92 (*Benham tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 56.

116 EHRM 21 februari 1984, no. 8544/79 (*Öztürk tegen Duitsland*), par. 53.

117 EHRM 23 oktober 2018, no. 47072/15 (*Produkcija Plus Storitveno Podjetje d.o.o. tegen Slovenië*), par. 42.

opgelegd.¹¹⁸ Hierbij gaat het om de maximale straf waarin het recht in een specifiek geval voorziet.¹¹⁹ Het tweede en derde criterium zijn niet per definitie cumulatief van aard, zij kunnen op zichzelf tot de conclusie leiden dat er sprake is van criminal charge.¹²⁰ Indien op grond van een separate analyse van elk criterium geen conclusie kan worden getrokken over de vraag of sprake is van criminal charge, behoort een cumulatieve benadering ook tot de mogelijkheden.¹²¹ In de jurisprudentie van het EHRM is bepaald welke administratiefrechtelijke overtredingen binnen de reikwijdte van artikel 6 EVRM kunnen vallen. In het kader van de strafbeschikking is vermeldenswaardig dat wegens verkeersdelicten die kunnen worden bestraft met boetes of rijontzeggingen als ‘criminal charge’ kunnen worden aangemerkt.¹²² Ook andere lichte vergrijpen komen expliciet terug in de jurisprudentie van het hof, maar over het algemeen geldt dat de strafbeschikking een criminal charge is en dus als afdoeningsmodaliteit binnen de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt. Van belang is verder nog dat zodra een zaak definitief is geworden, er op het moment van een verzoek tot heropening (door de veroordeelde) nog geen sprake is van ‘criminal charge’.¹²³ Pas wanneer het verzoek wordt gehonoreerd en de zaak wordt heropend, kan deze zaak (weer) worden beschouwd als ‘criminal charge’.¹²⁴ Op deze laatste regel bestaat een uitzondering. Mocht een ‘extraordinary remedy’, automatisch dan wel in de specifieke omstandigheden van het geval, leiden tot een volledige heroverweging van de zaak, is artikel 6 EVRM wèl van toepassing.¹²⁵

3.2. Toegang tot onafhankelijke rechter

Het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter vloeit voort uit artikel 6 lid 1 EVRM, en is daarmee onderdeel van het recht op een eerlijk proces.¹²⁶ Hier hangt de positieve verplichting mee samen voor de overheid om het rechtssysteem op een wijze in te richten dat aan de waarborgen van artikel 6 EVRM kan worden voldaan.¹²⁷ Slechts in de situatie waarbij sprake is van een onvoorziene incidentele piek aan zaken kan hierop een uitzondering bestaan, mits de betreffende lidstaat in dat geval op adequate wijze actie onderneemt om de uitzonderlijke situatie het hoofd te bieden.¹²⁸ Structureel excessieve werkdruk kan niet als excuus dienen voor lidstaten om hun verdragsverplichtingen niet na te komen; zoals gezegd worden lidstaten geacht hun rechtssystemen zodanig in te richten dat het rechterlijk apparaat de werkdruk aankan.¹²⁹ Het recht op toegang tot de rechter is dus niet absoluut; in het bijzonder mogen voorwaarden

118 EHRM 8 juni 1967, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel en Anderen tegen Nederland*), par. 82.

119 EHRM 28 juni 1984, no. 7819/77 (*Campbell and Fell tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 72.

120 EHRM 25 augustus 1987, no. 9912/82 (*Lutz tegen Duitsland*), par. 55.

121 EHRM 24 februari 1994, no. 12547/86 (*Bendenoun tegen Frankrijk*), par. 47.

122 EHRM 30 augustus 2016, no. 25555/10 (*Igor Pascari tegen Moldavië*), par. 21-23.

123 EHRM 11 juli 2017, no. 19867/12 (*Moreira Ferreira tegen Portugal*), par. 60-61.

124 EHRM 3 oktober 2000, no. 30546/96 (*Löffler tegen Oostenrijk*), par. 18-19.

125 EHRM 11 juli 2017, no. 19867/12 (*Moreira Ferreira tegen Portugal*), par. 60-72 en EHRM 26 oktober 2021, no. 2236/19 (*Serrano Contreras tegen Spanje*), par. 27-28.

126 EHRM 21 februari 1975, NJ 1975/462 (*Golder tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 36.

127 EHRM 10 juli 1984, Series A vol. 81 (*Guincho tegen Portugal*), par. 40.

128 EHRM 6 mei 1981, Series A vol 42 (*Buchholz tegen Duitsland*), par. 51

129 EHRM 23 maart 1994, no. 14146/88 (*Muti tegen Italië*), par. 15.

gesteld worden aan de ontvankelijkheid van een beroep bij de rechter.¹³⁰ De essentie van het recht op toegang tot de rechter mag evenwel niet worden aangetast door beperkingen.¹³¹ Bovendien moeten dergelijke beperkingen een legitiem doel dienen en proportioneel zijn.¹³² Om de essentie van het recht op toegang tot de rechter te waarborgen (en daarmee niet in strijd te zijn met artikel 6 EVRM), dient het stelsel van toegang tot de rechter voldoende duidelijk te zijn.¹³³ Om van effectieve toegang tot de rechter te kunnen spreken mogen er daarnaast geen onnodige drempels zijn.¹³⁴

3.3. Drempels

Teneinde het recht op toegang tot de rechter te waarborgen, mogen er geen ‘onnodige drempels’ bestaan.¹³⁵ Van een ‘onnodige drempel’ kan bijvoorbeeld gesproken worden in geval van buitensporig formalisme bij het toepassen van de voorwaarden om een beroep te doen op de rechter.¹³⁶ Het recht op toegang tot de rechter kan slechts middels buitensporig formalisme worden beperkt indien deze een legitiem doel dienen en de verhouding tussen doel en middel bovendien evenredig is.¹³⁷ In dit verband zij gewezen op een arrest van het EHRM in een zaak waarbij het verzoek van een verdachte bij de rechter niet-ontvankelijk werd verklaard omdat een ambtenaar van de rechtbank geen aantekening had gemaakt van het zaaknummer op het dossier.¹³⁸ Het EHRM vond dit een niet toegestane, onevenredige inbreuk op het recht tot toegang tot de rechter.¹³⁹ Volgens het EHRM mogen rechters echter ook weer niet te vrij omgaan met vormvoorschriften, omdat dit zou kunnen leiden tot verwaarlozing van bij wet gestelde procedurele voorschriften.¹⁴⁰ Een ander aspect van de ‘drempels’ is gelegen in de verjaringstermijnen om een beroep op de rechter te kunnen doen. Hierbij is goede voorlichting over de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van evident belang (zie ook 2.1.5).¹⁴¹ Ook speelt een rol dat, anders dan in het bestuursrecht, het strafrecht geen figuur als de verschoonbare termijnoverschrijding kent. Verdachten in strafzaken zijn aldus in grotere mate overgeleverd aan de opstelling van het OM en het oordeel van de rechtbank ten aanzien van niet-ontvankelijkheid als gevolg van termijnoverschrijding. Een positieve keerzijde van het strafrecht is evenwel dat in verzet gaan tegen strafbeschikkingen geheel kosteloos is. Er bestaat bij de strafbeschikking aldus geen financiële drempel voor de gang naar de rechter.

130 EHRM 28 mei 1985, Series A no. 93 (*Ashingdane tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 57.

131 Harris, O’Boyle & Warbrick 2009, p. 239 en EHRM 29 juli 1998, 51/1997/835/104 (*Guérin tegen Frankrijk*), par. 37.

132 Harris, O’Boyle & Warbrick 2009, p. 239 en EHRM 21 september 1994, Series A no. 294-B (*Fayed tegen Verenigd Koninkrijk*), par. 65.

133 EHRM 24 februari 2004, no. 73577/01 (*Vodarenska Akciova Spolencnost/Tsjechië*), par. 34.

134 Barkhuysen & Van Emmerik 2006, p. 133.

135 Barkhuysen & Van Emmerik 2006, p. 133.

136 EHRM 28 juni 2005, no. 74328/01 (*Zednik tegen Tsjechië*), par. 29.

137 EHRM 28 juni 2005, no. 74328/01 (*Zednik tegen Tsjechië*), par. 29.

138 EHRM 16 november 2000, (*Société Anonyme Sotiris et Nikos Koutras Attee tegen Griekenland*).

139 EHRM 16 november 2000, (*Société Anonyme Sotiris et Nikos Koutras Attee tegen Griekenland*).

140 EHRM 28 juni 2005, no. 74328/01 (*Zednik tegen Tsjechië*), par. 29.

141 Barkhuysen & Van Emmerik 2006, p. 134.

3.4. Systeem voldoende duidelijk

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het systeem van toegang tot de rechter voldoende duidelijk dient te zijn voor verdachten. In geval van tegenstrijdige en/of verwarrende informatie met betrekking tot de mogelijkheid om van een rechtsmiddel gebruik te maken, kan de essentie van artikel 6 EVRM worden geschonden.¹⁴² Ook kan van schending sprake zijn indien het systeem van rechtsbescherming zelf te ondoorgrondelijk is voor rechtszoekenden.¹⁴³ De regels om de formele wegen naar het recht op toegang tot de rechter te bewandelen alsook de bijbehorende termijnen moeten gericht zijn op het waarborgen van een fatsoenlijke rechtsbedeling.¹⁴⁴ In het bijzonder ziet voorgaande op het beginsel van rechtszekerheid.¹⁴⁵ Deze betreffende regels, alsmede de wijze waarop deze worden toegepast, mogen verdachten dan ook niet belemmeren om gebruik te maken van een hen ter beschikking staand rechtsmiddel.¹⁴⁶ In het kader van de strafbeschikking is relevant om stil te staan bij de verzetsprocedure. Dit is immers de procedure die een verdachte moet volgen om na een opgelegde strafbeschikking de zaak alsnog voor te kunnen leggen aan een rechter. In paragraaf 2.1.3. is uiteengezet welke regels hierbij komen kijken, in hoofdstuk 4 zal de analyse worden gemaakt in hoeverre deze regels hieromtrent ‘voldoende duidelijk’ zijn.

3.5. De jure en de facto waarborging

Van belang is dat om aan artikel 6 EVRM te voldoen, de hieruit voortvloeiende rechten zowel *de jure* als *de facto* moeten worden gerealiseerd.¹⁴⁷ Dit houdt in dat de rechten ex artikel 6 EVRM niet slechts in theorie (of denkbeeldig) worden gewaarborgd, maar dat verdachten deze rechten ook in de praktijk op een effectieve wijze kunnen uitoefenen.¹⁴⁸ In de vorige paragraaf is dit feitelijk ook al aan bod gekomen, zij het dat het hierbij specifiek de duidelijkheid van deze regels betrof: het gaat het er niet alleen om dat de regels zelf een fatsoenlijke rechtsbedeling moeten faciliteren, maar ook dat de toepassing van deze regels op een zodanige wijze moet geschieden dat een verdachte zijn rechten kan effectueren.¹⁴⁹ Het EHRM benadrukt dat voorgaande in het bijzonder geldt bij het recht op toegang tot de rechter, gelet op de prominente plek die het recht op toegang tot de rechter inneemt in een democratische samenleving.¹⁵⁰ In deze bijdrage wordt niet ter discussie gesteld dat de strafbeschikkingspraktijk in Nederland *de jure* de toets van artikel 6 EVRM doorstaat.¹⁵¹ In theorie is de strafbeschikking en de bijbehorende verzetsprocedure zodanig vormgegeven in het Nederlandse rechtssysteem dat

142 EHRM 24 februari 2004, no. 73577/01 (*Vodarenska Akciova Spolencnost/Tsjechië*), par. 34.

143 EHRM 16 december 1992, Series A vol. 253-B (*De Geouffre de la Pradelle tegen Frankrijk*).

144 EHRM 12 november 2002, no. 47273/99 (*Beles e.a. tegen Tsjechië*), par. 49.

145 EHRM 12 november 2002, no. 47273/99 (*Beles e.a. tegen Tsjechië*), par. 49.

146 EHRM 12 november 2002, no. 47273/99 (*Beles e.a. tegen Tsjechië*), par. 49.

147 EHRM 9 oktober 1979, no. 6289/73 (NJ 1979/32 of: Series A vol 32) (*Airey tegen Ierland*), par. 24.

148 EHRM 9 oktober 1979, no. 6289/73 (NJ 1979/32 of: Series A vol 32) (*Airey tegen Ierland*), par. 24.

149 EHRM 12 november 2002, no. 47273/99 (*Beles e.a. tegen Tsjechië*), par. 49.

150 EHRM 9 oktober 1979, no. 6289/73 (NJ 1979/32 of: Series A vol 32) (*Airey tegen Ierland*), par. 24.

151 Crijns 2014, p. 272.

deze niet in strijd is met het recht op toegang tot de rechter. Als uitgangspunt geldt dat ‘voor de waakzamen voldoende toegang tot een volledig bevoegde onafhankelijke strafrechter bestaat’.¹⁵² In het volgende hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de vraag in hoeverre dit ook geldt voor de *de facto*-zijde van het recht op toegang tot de rechter bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

3.6. Conclusie

Het recht op toegang tot de rechter is een recht dat sinds de totstandkoming van het EVRM niet weg te denken is uit het Europese kader voor strafrechtspleging. Ten aanzien van de strafbeschikking kan de conclusie worden getrokken dat deze als strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit binnen de reikwijdte valt van artikel 6 EVRM. Niet alleen behoort de strafbeschikking naar de eigen kwalificatie in het nationale recht tot het strafrecht (het eerste vereiste om van ‘criminal charge’ te kunnen spreken), ook de aard van de overtredingen waarvoor strafbeschikkingen kunnen worden opgelegd (het tweede criterium) en de zwaarte van de potentiële sancties (het derde criterium) maakt dat strafbeschikking onmiskenbaar als ‘criminal charge’ kunnen worden aangemerkt. Hiermee komen aan verdachten dan ook de rechten toe waar artikel 6 EVRM in voorziet, waaronder het recht op toegang tot de rechter. Het wettelijk systeem van de strafbeschikking voorziet weliswaar in dit recht door middel van de verzetsprocedure, maar uit dit hoofdstuk volgt dat het onvoldoende is om louter *de jure* de verdragsrechten te waarborgen. Verdachten moeten deze rechten ook in de praktijk op een effectieve wijze kunnen uitoefenen. In het volgende hoofdstuk komt aan bod hoeverre hiervan sprake is.

152 Centrale Raad van Beroep 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623, r.o. 13.12.

4. De strafbeschikking in relatie tot het recht op toegang tot de rechter

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden wat op basis van het EVRM wordt vereist bij lidstaten als minimale niveau van waarborging van het recht op toegang tot de rechter. Bij de invoering van de strafbeschikking was de wetgever zich hier terdege van bewust. Dit volgt uit de MvT waarin wordt benoemd dat de gang naar de rechter bij uitstek het argument is om het OM strafbeschikkingen te laten uitvaardigen.¹⁵³ De wetgever verwoordt het zelfs zo dat verdachten die zich niet in een strafbeschikking kunnen vinden ‘te allen tijde een beroep op de rechter kunnen doen’.¹⁵⁴ Waarborging van het recht op toegang tot de rechter is temeer van belang (voor verdachten) nu blijkt dat de rechter gemiddeld lager straft dan het OM.¹⁵⁵ Dat de rechter lager straft dan het OM kan worden verklaard door een drietal redenen. Ten eerste wordt gesteld dat ‘het er veel van weg heeft’ dat enkel het doen van de moeite om een gemotiveerde verzetsbrief te schrijven en te verschijnen ter zitting al redengevend is voor de rechter om de straf (iets) te matigen.¹⁵⁶ Ten tweede speelt het tijdsverloop een rol als reden om de straf te matigen.¹⁵⁷ Rechters klagen over de lange doorlooptijden met betrekking tot de pleegdatum, het uitvaardigen van een strafbeschikking en het behandelen van een verzet.¹⁵⁸ Ten derde stellen rechters dat de hoogte van de opgelegde boetes als factor meespeelt in het lager straffen.¹⁵⁹ Rechters noemen de boetebedragen ‘vaak draconisch’ en ‘krankzinnig hoog’ en stellen dat bij de oplegging van de OM-strafbeschikking geen rekening wordt gehouden met de oriëntatiepunten van de LOVS.¹⁶⁰ In hoeverre de laatste factor ten grondslag ligt aan de constatering dat rechters lager straffen, is lastig vast te stellen.¹⁶¹ Mijns inziens valt echter niet in te zien waarom rechters straffen die zij zelf als ‘te hoog’ aanmerken niet zouden matigen in verzetsprocedures. Al met al stel ik mij op het standpunt dat het belang (voor verdachten) van het recht op toegang tot de rechter wordt onderschreven met de hiervoor beschreven discrepantie tussen de hoogte van straffen bij rechters enerzijds en het OM anderzijds. De straffen in de OM-richtlijnen liggen vandaag de dag in de meeste gevallen even hoog of hoger dan de straffen in de LOVS-richtlijnen, waarbij het vaker voorkomt dat straffen in de OM-richtlijnen hoger worden voorgeschreven dan lager. Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat een verdachte doorgaans bij de rechter in ieder geval niet slechter af zal zijn wat betreft de hoogte van de straf ten opzichte van de straf opgelegd door het OM. Al met al stel ik mij dan ook op het standpunt dat het belang (voor verdachten) van het recht op toegang tot de rechter wordt onderschreven met de hiervoor beschreven discrepantie tussen de hoogte van straffen bij rechters enerzijds en het OM anderzijds.

153 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2 en 42.

154 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2 en 42.

155 *Beproefd verzet* 2017, p. 110 en Schoutsen e.a. 2022, p. 133.

156 *Beproefd verzet* 2017, p. 111 en Schoutsen e.a. 2022, p. 134.

157 *Beproefd verzet* 2017, p. 111-112.

158 *Beproefd verzet* 2017, p. 112.

159 *Beproefd verzet* 2017, p. 112.

160 *Beproefd verzet* 2017, p. 112.

161 *Beproefd verzet* 2017, p. 112.

Ook lijkt het percentage vrijspraken bij strafbeschikkingszaken na een verzetsprocedure hoger te zijn dan bij klassieke dagvaardingsprocedures. Op deze constatering kan een nuance worden aangebracht (zie paragraaf 2.2.3.). Deze nuance maakt echter niet dat kan worden gezegd dat de constatering volledig terzijde moet worden geschoven. Gelet op de statistieken uit de onderzoeken van de PG met betrekking tot de kwaliteit van de schuldvaststelling bij strafbeschikkingen (zie paragraaf 2.1.2.) acht ik het aannemelijk dat het percentage vrijspraken bij strafbeschikkingen na een verzetsprocedure met inachtneming van de nuance nog steeds hoger is dan bij klassieke dagvaardingsprocedures. Dit verschil tussen de strafbeschikking en de klassieke dagvaardingsprocedure zal door de nuance slechts minder groot zijn. In ieder geval staat het belang voor verdachten van een toegankelijke weg naar de rechter vast.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op aspecten van de strafbeschikking (meer specifiek de bijbehorende verzetsprocedure) die vraagtekens oproepen of waar eerder kritiek op is geuit en sta ik stil bij de huidige stand van zaken. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 is op grond van artikel 6 EVRM vereist dat het systeem van toegang tot de rechter geen onnodige drempels bevat en tevens voldoende duidelijk is. Een belangrijk aspect van het vereiste ‘voldoende duidelijke systeem’ is de informatievoorziening aan verdachten. Met betrekking tot de strafbeschikking zal dan ook in de volgende paragraaf worden stilgestaan bij de informatievoorziening aan verdachten inzake de mogelijkheid om in verzet te gaan tegen een strafbeschikking. Ten tweede zal in het kader van de ontvankelijkheid van een ingesteld verzet worden stilgestaan bij de verzetstermijnen en de wijze waarop deze in de praktijk uitwerken. Deze analyse van de verzetstermijnen en ontvankelijkheid is van belang in het kader van de hiervoor genoemde ‘drempels’. Tot slot zal worden ingegaan op de (on)mogelijkheid van het aanwenden van rechtsmiddelen in het scenario waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd en reeds geëxecuteerd. Het al dan niet bestaan van een extra mogelijkheid op toegang tot de rechter – buiten de reguliere verzetsprocedure om – is relevant om tot een algehele conclusie te komen met betrekking tot de vraag in hoe de strafbeschikking zich verhoudt tot het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM.

4.1. Informatievoorziening inzake verzetsmogelijkheden

In het kader van de toets *de facto* verdient de informatieverstrekking aan verdachten bij strafbeschikkingen behandeling, meer specifiek ten aanzien van de verzetsmogelijkheden bij strafbeschikkingen. Het moge duidelijk zijn dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking bestaat uit juridische leken, laat staan voor wat betreft het strafrecht. Dit betekent dat wanneer een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, de kans enorm is dat de adressaat geen tot zeer beperkte kennis heeft over het Nederlandse strafprocesrecht noch over diens wettelijke mogelijkheden om hiertegen in verzet te gaan. Zonder toereikende informatievoorziening op dit vlak zou de verzetsprocedure (en hiermee het recht op toegang tot de rechter) een wassen neus zijn. Hier komt nog bij dat ontwikkelingen worden geconstateerd welke erop neerkomen

dat de praktijk van strafbeschikkingen steeds complexer zal worden.¹⁶² In een complexer systeem is een gedegen informatievoorziening van extra groot belang om verdachten de mogelijkheid te geven goed geïnformeerd vervolgstappen te zetten. In hoofdstuk 3 is uitgebreid stilgestaan bij de eisen die vanuit het EHRM worden gesteld aan de informatievoorziening. Vanwege het cruciale belang hiervan, zal in deze paragraaf worden ingegaan op zeven onderdelen van de wijze waarop verdachten worden geïnformeerd over hun verzetsmogelijkheden en de te doorlopen procedure. Op deze onderdelen is in het verleden kritiek geventileerd, deze kritiek zal worden afgezet tegen de hedendaagse situatie. Er zal vervolgens een analyse plaatsvinden hoe deze aspecten van de informatievoorziening bij de strafbeschikking zich verhouden tot de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld ex art. 6 EVRM. Aan de hand van deze analyses zal aan het einde de balans opgemaakt worden en een conclusie worden getrokken ten aanzien van de vraag of de informatievoorziening vandaag de dag de toets van artikel 6 EVRM doorstaat.

4.1.1. Niet voldoen in geval van verzet

Wanneer een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, staat hier standaard bij vermeld dat ‘niet betaald moet worden als verdachte in verzet *gaat*’.¹⁶³ Hierbij ontbreekt de informatie omtrent betalen indien de verdachte reeds in verzet *is gegaan*.¹⁶⁴ Dit kan tot verwarring leiden bij verdachten. Door het achterwege laten van informatie over een specifiek en realistisch scenario wordt een verdachte in onzekerheid gelaten over al dan niet te ondernemen stappen. Om dit te illustreren: in het bestuursrecht is het juist zo dat een bestuurlijke boete eerst moet worden voldaan, alvorens een bezwaarschrift in behandeling wordt genomen door de rechter. In het niet ondenkbare geval dat een verdachte eerdere ervaringen heeft met bestuurlijke boetes, is de denkfout makkelijk gemaakt dat ook bij de strafbeschikking alvast moet worden betaald, ook al is door de verdachte verzet ingesteld. Hier komt bij dat op strafbeschikkingen staat vermeld dat ‘op tijd betaald moet worden om verhoging te voorkomen’.¹⁶⁵ Al met al is het goed voorstelbaar dat een verdachte door deze laatste vermelding, ondanks ingesteld verzet, alsnog betaalt.¹⁶⁶ Sterker nog, volgens het CVOM komt dit ‘met enige regelmaat’ voor.¹⁶⁷ In een dergelijke situatie is door de Hoge Raad evenwel bepaald een eenmaal gedaan verzet niet vervalt enkel door vrijwillig te voldoen aan de strafbeschikking.¹⁶⁸ Hiermee wordt de verdachte weliswaar tegemoet gekomen in zijn recht op toegang tot de rechter, maar het arrest van de Hoge Raad doet niet af aan de constatering dat de informatieverstrekking hieromtrent nog altijd gebrekkig is. Men kan zich afvragen wat dit betekent met betrekking tot de eisen die het EHRM stelt aan de informatieverstrekking. Het gaat er dan om dat, zoals in het onderhavige geval, de

162 Knol 2022, p. 421-422.

163 Abels 2018, p. 240 en *Buiten de rechter OM* 2022, p. 90.

164 Abels 2018, p. 240 en *Buiten de rechter OM* 2022, p. 90.

165 Abels 2018, p. 240.

166 Abels 2018, p. 240.

167 *Beproefd verzet* 2017, p. 70.

168 HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3220, r.o. 2.4.

informatieverstrekking weliswaar gebrekkig is, maar hier een remedie voor bestaat. Deze remedie is gelegen in de door de Hoge Raad geïntroduceerde rechtsregel dat een ingesteld verzet niet komt te vervallen door het alsnog vrijwillig voldoen aan de strafbeschikking. De remedie maakt echter het systeem niet minder onduidelijk.

De Europese jurisprudentie ten aanzien van de informatieverschaffing aan verdachten zwijgt over de vraag in hoeverre remedies tegen een gebrekkige informatievoorziening schending met het recht op toegang tot de rechter kunnen voorkomen (zie hoofdstuk 3). Wel kan aangesloten worden bij andere (meer algemene) rechtspraak van het EHRM, waaruit volgt dat in geval van beperkingen op verdragsrechten door lidstaten waarde wordt gehecht aan een ‘effective remedy’.¹⁶⁹ Analoge toepassing biedt grondslag voor de conclusie dat indien het systeem (deels) onvoldoende duidelijk is (met daardoor mogelijk een beperking van het recht op *de facto* effectieve toegang tot de rechter), een effectieve remedie tegen deze beperking een schending van artikel 6 EVRM voorkomt. Wat betreft het aspect van de bovengenoemde verwarrende informatie voldoet de strafbeschikking dus niet aan de eis van voldoende duidelijkheid om het recht op toegang tot de rechter te waarborgen. Mijn conclusie is echter dat de verwarrende informatie in dit specifieke geval niet in strijd is met artikel 6 EVRM gelet op de standaardjurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de ‘effective remedy’ (zie hoofdstuk 4.1.1).

4.1.2. Implicatie onherroepelijkheid na 14 dagen

In de tweede plaats zij gewezen op de zinsnede op strafbeschikkingen dat 14 dagen na toezending ‘vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafb(a)r(e) feit(en)’.¹⁷⁰ Hiermee werd de suggestie gewekt dat de strafbeschikking na de bewuste 14 dagen onherroepelijk was.¹⁷¹ Dit terwijl na 14 dagen na de uitreiking in persoon of toezending in bepaalde gevallen slechts de tenuitvoerlegging kan aanvangen (ex. art. 6:1:17 Sv). Bovendien werd in dergelijke gevallen niet vermeld wat de verzetstermijn is.¹⁷² Volgens de PG is ‘bepaald niet denkbeeldig’ dat verdachten geen gebruik maakten van hun verzetsmogelijkheid omdat zij (ten onrechte) in de veronderstelling verkeerden dat het daarvoor te laat was.¹⁷³ Het behoeft geen nadere toelichting dat bovenstaande gang van zaken op gespannen voet staat met de eis op grond van artikel 6 EVRM dat het systeem van toegang tot de rechter ‘voldoende duidelijk’ dient te zijn. Uit de bevindingen van het rapport *Buiten de rechter OM* volgt dat dat bovenstaande zinsnede inmiddels is vervangen bij de CVOM-zaakstroom. Op strafbeschikkingen in de CVOM-zaakstroom staat vandaag de dag in plaats daarvan het volgende vermeld: ‘*Als u geen verzet instelt, kan de strafbeschikking vanaf veertien dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking ten uitvoer*

169 EHRM 12 november 2002, no. 47273/99 (*Beles e.a. tegen Tsjechië*), par. 49.

170 *Beproefd verzet* 2017, p. 50.

171 *Beproefd verzet* 2017, p. 50.

172 *Beproefd verzet* 2017, p. 50.

173 *Beproefd verzet* 2017, p. 50.

*worden gelegd.*¹⁷⁴ Deze nieuwe zin is juridisch zuiverder en wekt niet meer de suggestie dat de strafbeschikking na 14 dagen onherroepelijk wordt. Voor de CVOM-zaakstroom geldt derhalve dat de informatie op de hier uitgevaardigde strafbeschikkingen niet meer in strijd is met de eis van een voldoende duidelijk systeem van toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM. Ook ten aanzien van de ZSM-zaakstroom concludeert de PG dat de informatievoorziening met betrekking tot de gevolgen van verzet ‘doorgaans volledig’ is, zij het dat uit het rapport niet specifiek volgt hoe deze informatievoorziening eruit ziet.¹⁷⁵ Al met al leidt voorgaande tot de conclusie dat de hedendaagse informatievoorziening in beide typen zaakstromen niet meer impliceert dat een strafbeschikking na 14 dagen onherroepelijk wordt, met als gevolg dat verdachten onterecht menen dat de verzetstermijn reeds versteken is. De huidige informatievoorziening ten aanzien van de termijn waarna een strafbeschikking kan worden tenuitvoergelegd is dan ook niet in strijd met de eisen die het EHRM stelt aan het systeem van toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM.

4.1.3. Opschortende werking

In de derde plaats volgt uit het rapport *Beproefd verzet* dat de opschortende werking van een gedaan verzet voor onduidelijkheid zorgt bij verdachten met betrekking tot de vraag hoe het recht op toegang tot de rechter geëffectueerd kan worden.¹⁷⁶ Hierbij zij gewezen op een aantal gevallen waarbij aan een verdachte na ingesteld verzet wordt medegedeeld dat het verzet niet leidt tot herziening van de strafbeschikking en dat de verdachte daarom waarschijnlijk zal worden opgeroepen om voor de rechter te verschijnen.¹⁷⁷ Vervolgens wordt aan de verdachte te kennen gegeven dat de dagtekening van de strafbeschikking wordt gewijzigd om de verdachte de gelegenheid te geven alsnog binnen de betaaltermijn te voldoen.¹⁷⁸ Dit terwijl de executie van de strafbeschikking door het verzet is geschorst of opgeschort en de verdachte dus het oordeel van de rechter kan afwachten voordat hij hoeft te betalen.¹⁷⁹ Op deze manier wordt een onduidelijke situatie in het leven geroepen inzake het systeem van toegang tot de rechter. Los van de vraag of de informatie met betrekking tot de opschortende werking misleidend genoemd kan worden, zij evenwel opgemerkt dat de informatie in relatie tot het recht op toegang tot de rechter niet direct problematisch hoeft te zijn. Al zou de verdachte naar aanleiding van deze kennisgeving (onder verkeerde voorwendselen) overgaan tot betaling, trekt hij daarmee rechtens zijn verzet nog niet in (zie ook de bij paragraaf 4.1.1 genoemde uitspraak van de Hoge Raad). De gang naar de rechter staat in dat geval nog steeds open. Hoewel blijft gelden dat het systeem van toegang naar de rechter aan duidelijkheid te wensen overlaat, betekent deze constatering in dit geval nog niet dat verdachten worden beperkt in het aanwenden van de hen ter beschikking staande rechtsmiddelen. In onderhavig scenario is het

174 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

175 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

176 *Beproefd verzet 2017*, p. 90.

177 *Beproefd verzet 2017*, p. 90.

178 *Beproefd verzet 2017*, p. 90.

179 *Beproefd verzet 2017*, p. 90.

rechtsmiddel verzet (en daarmee de toegang tot de rechter) immers reeds aangewend op het moment dat de mededeling aan de verdachte wordt gedaan. Aan het ingestelde verzet verandert niks door het eventueel voldoen aan de strafbeschikking als gevolg van de verwarrende informatieverstrekking. De weg naar de rechter staat dan nog steeds open. Of dit onderdeel van de informatievoorziening bij strafbeschikkingen (dan wel na ingesteld verzet) in strijd is met artikel 6 EVRM hangt dan ook niet af van de vraag hoe deze informatievoorziening er vandaag de dag uitziet.

Overigens staat vandaag de dag op strafbeschikkingen het volgende vermeld in dit kader: ‘*Door verzet tegen de strafbeschikking wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort (...)*’.¹⁸⁰ Hiermee wordt voorzien in een oplossing voor de eerder geconstateerde onduidelijkheid met betrekking tot de opschortende werking van verzet. Uit het recentste rapport van de PG over de strafbeschikking volgt niet wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de informatieverstrekking aan verdachten na ingesteld verzet noch of het nog voor komt dat de dagtekening achteraf wordt gewijzigd. De conclusie zou kunnen worden getrokken dat het ontbreken van soortgelijke signaleringen als in 2017 zo moet worden opgevat dat dit kritiekpunt inmiddels is verholpen. Kort en goed leidt voorgaande tot de conclusie dat de in 2017 geconstateerde onzekerheid als gevolg van onduidelijke informatievoorziening niet daadwerkelijk tot een beperking van het recht op toegang tot de rechter heeft geleid in de zin van artikel 6 EVRM. Wat betreft de huidige stand van zaken kom ik tot dezelfde conclusie, temeer nu de informatievoorziening aan verdachten op dit vlak is verbeterd.

4.1.4. Zwaardere strafeis ter terechtzitting

Ten tijde van het rapport *Beproefd verzet* was het nog zo dat verdachten wordt medegedeeld dat de OvJ op een eventuele rechtszitting een zwaardere straf kan eisen dat in eerste instantie was opgelegd met de strafbeschikking.¹⁸¹ In dit rapport werd verwezen naar een passage uit de Aanwijzing OM-afdoening en de Aanwijzing OM-strafbeschikking, waarin bovenstaande mededeling aan verdachten grondslag vond: ‘*Als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Een dergelijke situatie kan voorkomen wanneer de bestrafte in he verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. In deze gevallen kan een tot maximaal 20% hogere sanctie worden gevorderd*’ en ‘*Ter terechtzitting zal de officier van justitie in beginsel geen zwaardere sanctie eisen dan de sanctie van de strafbeschikking, tenzij de bestrafte geen inhoudelijke gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. Als de zaak ter terechtzitting is aangebracht na mislukte executie, wordt in beginsel een zwaardere sanctie*

180 Buiten de rechter OM 2022, p. 90.

181 *Beproefd verzet* 2017, p. 50.

geëist.¹⁸² De PG plaatste in zijn rapport vraagtekens bij het verhogen van de sanctie omdat betwijfeld kan worden of dit past bij het karakter van de strafbeschikking.¹⁸³ Ook wierp de PG de vraag op of het geven van een dergelijke waarschuwing de weg naar de rechter niet belemmert.¹⁸⁴ Ten aanzien van deze laatste vraag ligt het in de rede om de waarschuwing als een ‘onnodige drempel’ te beschouwen in het systeem van toegang tot de rechter (zie paragraaf 3.3). Inmiddels zijn deze aanwijzingen komen te vervallen. In de recentste aanwijzing komen de hierboven geciteerde passages niet met zoveel woorden terug. In de nu van kracht zijnde Aanwijzing OM-strafbeschikking staat opgenomen dat voor de strafeis van de officier van justitie ter terechtzitting de strafvorderingsrichtlijnen het uitgangspunt vormen en dat hiervan kan worden afgeweken ‘indien het verzetschrift daartoe aanleiding geeft’.¹⁸⁵ In de informatieverstrekking op uitgereikte strafbeschikkingen vandaag de dag staat het volgende vermeld: ‘*De officier van justitie is bij zijn eis op de zitting niet gebonden aan de in de strafbeschikking opgelegde straf*’.¹⁸⁶ De wijze waarop vandaag de dag de gang van zaken met betrekking tot verzet aan verdachten wordt gecommuniceerd, lijkt bij deze huidige tekst beter aan te sluiten bij de ‘meer evenwichtige informatieverstrekking’ die de PG voor ogen had.¹⁸⁷

De zinsnede uit de vigerende Aanwijzing OM-strafbeschikking ‘indien het verzetschrift hiertoe aanleiding geeft’ biedt in beginsel ruimte voor zowel een verhoging als een matiging van de strafeis ter terechtzitting. Het zou zich echter moeilijk verhouden met de bedoeling van de wetgever wanneer de OvJ ter terechtzitting alsnog een hogere straf vordert op grond van (de inhoud van) het verzetschrift, nu de wetgever juist de mogelijkheid heeft opengelaten om pas ter terechtzitting de bezwaren tegen de strafbeschikking aan te voeren: de wetgever biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om in verzet te gaan zonder gronden aan te voeren.¹⁸⁸ Tegen die achtergrond kan het als onredelijk worden aangemerkt dat het voor rekening van de verdachte komt dat hij gebruik maakt van deze door de wetgever gefaciliteerde bevoegdheid. Het is goed voorstelbaar dat een dergelijke gang van zaken een afschrikwekkende werking heeft voor verdachten om in verzet te gaan. Mijns inziens zou het – tegen de bedoeling van de wetgever in – verhogen van de straf naar aanleiding van het verzetschrift dan ook een ‘onnodige drempel’ opleveren voor het recht op toegang tot de rechter. Het is evenwel de vraag hoe frequent het vandaag de dag voor komt dat het OM naar aanleiding van het verzetschrift een hogere straf eist ter terechtzitting. Uit recent onderzoek volgt dat in 10% van de verzetszaken de strafeis hoger is dan de straf die is opgelegd bij de strafbeschikking.¹⁸⁹ Uit ditzelfde onderzoek volgt echter niet welk aandeel hiervan te herleiden valt tot het verzetschrift.

Anderzijds bestaat ook de mogelijkheid dat de OvJ, omwille van bijvoorbeeld nog niet eerder bekende persoonlijke omstandigheden die worden aangedragen in het verzetschrift, een lagere strafeis formuleert ter terechtzitting. Bovendien sluit dit aan op het uitgangspunt dat van de OvJ

182 Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 9 en Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 7.

183 *Beproefd verzet* 2017, p. 51.

184 *Beproefd verzet* 2017, p. 51.

185 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003).

186 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 90.

187 *Beproefd verzet* 2017, p. 51.

188 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 72.

189 Schoutsen e.a. 2022, p. 123.

verwacht mag worden dat hij maatwerk levert.¹⁹⁰ Al met al kan in het kader van het recht op toegang tot de rechter worden geconcludeerd dat de informatievoorziening aan verdachten omtrent de eis van de officier ter terechtzitting vandaag de dag een minder grote drempel vormt in het systeem van toegang tot de rechter dan zoals in 2017 het geval was. De vraag resteert of de bewuste mededeling zoals deze vandaag de dag op de informatietekst bij strafbeschikkingen vermeld staat, de EHRM-toets doorstaat. Mijns inziens dient deze vraag bevestigend te worden beantwoord. Mocht het al zo zijn dat verdachten worden afgeschrikt om in verzet te gaan door de zin *‘De officier van justitie is bij zijn eis ter zitting niet gebonden aan de in de strafbeschikking opgelegde straf’*, en mocht deze zin daarmee als ‘drempel’ kunnen worden aangemerkt, is er in mijn ogen geen sprake van een ‘onnodige drempel’. Ik breng in herinnering dat het EHRM slechts ‘onnodige drempels’ ontoelaatbaar acht (zie paragraaf 3.3). Juist de formulering die vandaag de dag wordt gebezigd laat zoals reeds opgemerkt ook ruimte voor een afwijkende eis van de officier ter terechtzitting na ingesteld verzet in het voordeel van de verdachte. Het is in het belang van verdachten dat zij hiervan op de hoogte zijn, nu deze informatie behelst dat het instellen van verzet dus ook potentieel voordelig(er) kan uitpakken. De bewuste informatie op de strafbeschikking is evenmin misleidend. Het is een feitelijke mededeling over waar de verdachte aan toe is mocht de strafbeschikking op zitting komen. Was de informatievoorziening op strafbeschikkingen ten aanzien van de eis van de OvJ ter terechtzitting in 2017 dubieus, kan de informatievoorziening op dit punt anno 2023 mijns inziens wèl door de beugel.

4.1.5. Justitiële Documentatie / Strafbblad

Ten vijfde is er nog het punt van informatie met betrekking tot de justitiële documentatie. Voor verdachten die een strafbeschikking onder ogen krijgen is het vanzelfsprekend van belang dat voor hen duidelijk is wat de gevolgen zijn van al dan niet aan de strafbeschikking voldoen. De informatievoorziening op strafbeschikkingen blinkt op dit vlak echter niet uit in duidelijkheid. Dit probleem is in 2015 al aangekaart: geruime tijd heeft er op strafbeschikkingen niks vermeld gestaan over de gevolgen van het voldoen van de strafbeschikking voor het strafblad.¹⁹¹ Dit terwijl een strafblad negatieve gevolgen kan hebben voor het verkrijgen van een VOG.¹⁹² Het vaststellen van het al dan niet bestaan van een strafblad is het zelfs het eerste waar naar gekeken wordt bij een VOG-aanvraag.¹⁹³ Het is evenwel niet zo dat elke aantekening op de justitiële documentatie betekent dat iemand kansloos is voor een VOG.¹⁹⁴ Per VOG-aanvraag zal worden beoordeeld of eventuele strafbare feiten op naam van de aanvrager een belemmering vormen voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.¹⁹⁵ Hierbij geldt een terugkijktermijn, welke kan afhangen van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd en/of de

190 Robroek 2017, p. 30.

191 Spronken 2015, p. 295.

192 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

193 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

194 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

195 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

leeftijd van de aanvrager.¹⁹⁶ Ook zal door de beoordelende instantie (Justis) een belangenafweging worden gemaakt tussen het belang van de aanvrager en het belang van de samenleving, dit gelet op het ingeschatte risico.¹⁹⁷ Tot slot is van belang dat in geval van een voorlopige afwijzing van de VOG-aanvraag de mogelijkheid bestaat voor de aanvrager om een zienswijze in te dienen, in geval het besluit van Justis definitief een afwijzing inhoudt kan de aanvrager hiertegen in bezwaar gaan.¹⁹⁸ Al met al doen voorgaande waarborgen voor een zorgvuldig besluit op de VOG-aanvraag niet af aan het feit dat het voldoen aan een strafbeschikking een aantekening op de justitiële documentatie oplevert. Verdachten moeten hiervan op de hoogte zijn om de mogelijke gevolgen van hun handelen op een strafbeschikking te overzien. Het is dan ook problematisch dat werd geconstateerd dat verdachten in voorkomende gevallen niet wisten dat zij met het betalen van de boete een aantekening op hun strafblad krijgen.¹⁹⁹ Zoals reeds opgemerkt werd tot een paar jaar geleden niks op de strafbeschikking vermeld met betrekking tot de gevolgen voor het strafblad, dus dat het voor kwam dat verdachten hier niet van op de hoogte waren kan nauwelijks verbazing wekken. Inmiddels staat op strafbeschikkingen al meer vermeld ten aanzien van de justitiële documentatie dan enkele jaren terug, namelijk: *‘Het is mogelijk dat van deze strafbeschikking een aantekening wordt gemaakt in de justitiële documentatie. Meer informatie vindt u op www.justid.nl/organisatie/JDS/registratie.aspx’.*²⁰⁰ In het rapport van de PG uit 2022 werd vastgesteld dat de betreffende link niet werkt.²⁰¹ Dit is nog steeds het geval.

Verder valt op dat slechts de term ‘justitiële documentatie’ wordt gebezigd, het woord ‘strafblad’ wordt vermeden. Mijns inziens mag er niet vanuit worden gegaan dat de gemiddelde verdachte op de hoogte is van het feit dat een aantekening op de justitiële documentatie gelijk staat aan een strafblad. Deze stelling vindt steun in de literatuur.²⁰² Hiermee bestaat de aanmerkelijke kans dat verdachten niet zelf de connectie zullen maken tussen deze synoniemen. Het probleem dat zich hierbij voordoet is dat de gemiddelde verdachte waarschijnlijk wel weet dat de in de volksmond gebezigde term ‘strafblad’ gevolgen kan hebben voor het verkrijgen van een VOG, maar dat deze realisatie niet plaatsvindt wanneer slechts de term ‘justitiële documentatie’ wordt gebruikt. Uiteraard is het zo dat de term ‘strafblad’ vanuit juridisch perspectief geen betekenis heeft, dus het vervangen van de term ‘justitiële documentatie’ door ‘strafblad’ zou in dat opzicht incorrect zijn. In het kader van een voldoende duidelijke informatievoorziening bij strafbeschikkingen zou het evenwel voor opheldering zorgen wanneer verdachten worden geholpen met het begrijpen van juridische termen die niet als algemeen bekend mogen worden verondersteld. Voorgaande geldt temeer nu de link naar wat vermoedelijk aanvullende informatie had moeten zijn niet werkt. Voor het recht op toegang tot de rechter geldt dat de informatievoorziening omtrent de justitiële documentatie van belang is, omdat deze informatie voor verdachten zonder meer relevant kan zijn bij het maken van een beslissing omtrent verzet. Als een verdachte aan de strafbeschikking voldoet zonder inzicht te

196 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

197 ‘VOG aanvragen met een strafblad’, justis.nl.

198 ‘Beoordeling, besluit en bezwaar’, justis.nl.

199 Abels e.a. 2018, p. 226.

200 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

201 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

202 Abels e.a. 2018, p. 226.

hebben in de gevolgen hiervan voor zijn strafblad, is niet alleen de strafbeschikking onherroepelijk maar ook de aantekening hiervan op zijn justitiële documentatie. Nu bij onherroepelijke en geëxecuteerde strafbeschikkingen de weg naar de rechter (in principe) afgesloten is (zie verder paragraaf 4.3), kunnen zich situaties voordoen waarbij verdachten onverwacht opgescheept zitten met een aantekening op het strafblad waartegen geen rechtsmiddel meer open staat. Zoals in paragraaf 2.1.5 beschreven is het van belang dat verdachten de gevolgen van het afstand doen van verzet overzien.

Nu ligt het in de rede om te denken dat verdachten wel in verzet zullen gaan indien zij een in hun ogen onterechte strafbeschikking krijgen uitgevaardigd, waarmee voorgaande problematiek zich niet voordoet. Hierbij zou het niet uit moeten maken wat de gevolgen van de strafbeschikking zouden kunnen zijn voor het strafblad. Bij deze redenering zou echter ten onrechte als uitgangspunt worden genomen dat uitsluitend daadwerkelijk schuldige verdachten afzien van het instellen van verzet. In de realiteit blijkt namelijk dat het afzien dan wel intrekken van verzet er ook in gelegen kan zijn dat verdachten ‘ervan af willen zijn’ of dat verdachten ‘onzekerheid willen wegnemen’.²⁰³ Voor deze groep verdachten kan het wel degelijk uitmaken of zij bij hun beslissing om af te zien van verzet ook in beeld hebben wat deze keuze betekent voor hun strafblad. Hierbij zij ook nog gewezen op de voor verdachten gunstigere statistieken inzake bewezenverklaringen en de hoogte van straffen bij rechterlijke vonnissen ten opzichte van de OM-strafbeschikkingen (zie paragraaf 2.2.3). Kort en goed meen ik hiermee het belang te hebben aangetoond van toereikende voorlichting over de gevolgen van het voldoen aan een strafbeschikking voor het strafblad. Hoewel er een stap in de goede richting is gezet door het vermelden van de mogelijkheid dat het voldoen aan de strafbeschikking een aantekening oplevert op de justitiële documentatie, kan betwijfeld worden of deze informatie voor de gemiddelde verdachte toereikend is om de gevolgen van het afzien van verzet te overzien. Op dit vlak acht ik het systeem onvoldoende duidelijk ten aanzien van de gevolgen van het voldoen aan de strafbeschikking en het daarmee doen van afstand van het recht op toegang tot de rechter. Zeker nu de bijgevoegde link naar extra informatie niet werkt, kom ik tot de conclusie dat de informatievoorziening ten aanzien van de gevolgen voor het strafblad onvoldoende is naar de maatstaven die voortvloeien uit artikel 6 EVRM.

4.1.6. Recht op consultatie

Verband houdend met bovenstaande is de informatievoorziening aan verdachten met betrekking tot consultatie van een raadsman. Indien de consultatiebijstand bij strafbeschikkingen als te beperkt moet worden aangemerkt, is het des te bezwaarlijker dat de door het OM verschaft voorlichting omtrent de gevolgen voor het strafblad onder de maat wordt beoordeeld. Juist omdat de overgrote meerderheid van de verdachten bestaat uit strafrechtelijke leken, zal het consulteren van een raadsman in voorkomende gevallen geboden

²⁰³ *Beproefd verzet* 2017, p. 70 en Schoutsen e.a. 2022, p. 19.

zijn om en weloverwogen keuze te maken wat betreft het al dan niet voldoen/in verzet gaan tegen een strafbeschikking. Er werd enkele jaren geleden geconstateerd dat verdachten akkoord gingen met een strafbeschikking (en soms de directe tenuitvoerlegging hiervan) zonder zich te realiseren dat het raadzaam kan zijn om een onafhankelijke derde in te schakelen ter consultatie.²⁰⁴ Zoals in paragraaf 2.1.5 benoemd bestaat er geen algemene wettelijke plicht om bij een strafbeschikking verdachten te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Dit is slechts anders indien er sprake is van een verhoorsituatie, zoals wanneer artikel 257c Sv van toepassing is (zie paragraaf 2.1.5.). Toch heeft de kritiek op de gang van zaken bij ZSM-procedures, waarbij strafbeschikkingen werden opgelegd en direct tenuitvoergelegd zonder dat de verdachte hierbij was gewezen op de consultatiemogelijkheid, ertoe geleid dat de minister van Veiligheid en Justitie consultatie van een raadsman verplicht heeft gesteld.²⁰⁵ Vandaag de dag blijkt met betrekking tot het wijzen op het recht op rechtsbijstand dat niet in alle gevallen van de ZSM-zaakstroom waarbij artikel 257c Sv van toepassing is uit het dossier volgt dat de verdachte is gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.²⁰⁶ Pre-Covid werd deze informatie in 9,2% van de ZSM-gevallen niet gegeven, tijdens Covid was dit percentage 10,2%.²⁰⁷ Bij de CVOM-zaakstroom waarbij artikel 257c Sv van toepassing is heeft de voorlichting wèl in alle gevallen correct plaatsgevonden.²⁰⁸ Om conclusies te trekken ten aanzien van de vraag hoe één en ander zich verhoudt tot het recht op toegang tot de rechter, zal moeten worden bezien in hoeverre tekortkomingen in de voorlichting omtrent de consultatiebijstand een onnodige drempel vormen voor de gang naar de rechter. Het gaat er dan dus om of, en zo ja hoeveel beter het recht op toegang tot de rechter zou worden gewaarborgd indien verdachten vaker op de mogelijkheid van consultatiebijstand zouden worden gewezen. In de eerste plaats betekent het informeren van verdachten over hun consultatiemogelijkheid nog niet dat elke verdachte hier gebruik van maakt; het betreft immers geen consultatieplicht. Ook verdachten zullen er lang niet altijd happig op zijn om te moeten wachten tot er een advocaat is gearriveerd, hetgeen in de praktijk namelijk dikwijls tijdrovend is.²⁰⁹ Voorgaande geldt in het bijzonder bij zaken waarvan de verdachte zelf ook weet dat deze bewijstechnisch ‘rond’ zijn (hetgeen het grootste deel van alle strafbeschikkingszaken beslaat, zie paragraaf 2.2.4). Bij deze zaken zal het relatief weinig voor de hand liggen om in verzet te gaan. De toegevoegde waarde van een advocaat is dan in het kader van de gang naar de rechter voor verdachten gering. Al met al brengt mij dit tot de conclusie dat de geconstateerde gebreken bij het informeren van verdachten over hun consultatiemogelijkheden geen ‘onnodige drempel’ vormen voor het recht op toegang tot de rechter. De praktijk met zaakstromen waar zonder consultatie van een raadsman strafbeschikkingen werden uitgevaardigd en ook direct werden geëxecuteerd is verleden tijd, zodat zich hier evenmin inbreuken op artikel 6 EVRM meer voordoen. Wellicht ten overvloede: het onderscheid tussen het niet wijzen op de mogelijkheid van consult terwijl dit wèl (wettelijk of jurisprudentieel) verplicht is en het niet wijzen op de mogelijkheid van consult terwijl dit

204 *Beschikt en Gewogen* 2014, p 34 en 38 en Simon Thomas e.a. 2016, p. 126.

205 Simon Thomas e.a. 2016, p. 126.

206 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 52.

207 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 52.

208 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 52.

209 Simon Thomas e.a. 2016, p. 43.

ook niet (wettelijk of jurisprudentieel) verplicht is doet voor het recht op toegang tot de rechter niet ter zake. Of het één vanuit strafprocesrechtelijk perspectief nou laakbaarder is dan het ander, doet niet af aan de conclusie dat het ontbreken van voorlichting over de consultmogelijkheid geen inbreuk op het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM oplevert.

4.1.7. Onmiddellijke informatieverschaffing omtrent verzet

Tot slot verdient de aandacht dat de (onmiddellijke) informatieverschaffing over de procedure van de strafbeschikking en de rechten van verdachten ‘gebrekkig’ wordt genoemd.²¹⁰ Uit een onderzoek uit 2018 volgt dat (in een niet nader gespecificeerd aantal gevallen) verdachten bij de uitreiking van een strafbeschikking geen schriftelijke uitleg over de procedure en de rechten van de verdachte ontvingen.²¹¹ Dit in strijd met artikel 257a lid 6 Sv. Deze verdachten waren aangewezen op mondelinge informatie, verstrekt door opsporingsambtenaren.²¹² Ook ten aanzien van deze mondelinge inlichtingen kon op basis van de dossiers niet worden vastgesteld of deze informatie ook daadwerkelijk (correct en volledig) was verstrekt.²¹³ Zo komt uit het onderzoek naar voren dat verdachten niet standaard op de hoogte werden gesteld van het bestaan van een verzetsmogelijkheid.²¹⁴ Ook kwam het voor dat verdachten niet werden geïnformeerd over de verzetstermijn.²¹⁵ In de voormelde gevallen zat er een tijdspanne tussen het uitreiken van de strafbeschikking en het informatieve formulier.²¹⁶ Uit paragraaf 2.1.4 volgt dat de verzetstermijn niet pas gaat lopen vanaf het moment dat de procedurele informatie aan de verdachte is uitgereikt. Dit betekent dat verdachten op het moment dat de verzetstermijn al liep nog niet geïnformeerd waren over het bestaan van een verzetsmogelijkheid, laat staan over deze verzetstermijn. Dit gebrek aan informatie kan als strijdig met artikel 6 EVRM. Het betreft hier immers informatie die onontbeerlijk is om te kunnen spreken van een *de facto* voldoende duidelijk systeem van toegang tot de rechter. Er wordt door de onderzoekers gesteld dat deze gebrekkige informatieverschaffing met zich meebrengt dat sprake is van rechtsonzekerheid voor verdachten in de periode tussen de pleegdatum en de verstrekking van schriftelijke informatie.²¹⁷ Ook dit duidt op een onvoldoende duidelijk systeem van toegang tot de rechter. Wel zij opgemerkt dat het lastig is om conclusies te trekken over het systeem in zijn totaliteit, zolang niet duidelijk is om hoeveel gevallen het ging in het betreffende onderzoek waarin de gebreken in de informatievoorziening worden aangekaart. Ook volgt uit het onderzoek niet hoeveel tijd er precies zat tussen de uitreiking van de strafbeschikking en de uitreiking van het formulier met procedurele informatie. Mocht deze tussenliggende periode twee weken

210 Abels e.a. 2018, p. 254.

211 Abels e.a. 2018, p. 254.

212 Abels e.a. 2018, p. 254.

213 Abels e.a. 2018, p. 254.

214 Abels e.a. 2018, p. 254.

215 Abels e.a. 2018, p. 254.

216 Abels e.a. 2018, p. 254.

217 Abels e.a. 2018, p. 254.

bedragen, heeft dit gelet op de eventueel reeds verlopen verzetstermijn een beduidend grotere impact op het recht op toegang tot de rechter dan wanneer het gaat om twee dagen. Los van deze open eindjes in het aangehaalde onderzoek, is voor de onderzoeksvraag vooral van belang hoe de situatie er vandaag de dag voor staat. De PG stelt in zijn recentste rapport weliswaar dat de informatieverstrekking aan verdachten moet worden verbeterd, maar dit geldt in het bijzonder voor de ex artikel 257a lid 6 sub g Sv vereiste toelichting over de tenuitvoerlegging van de aan de verdachte opgelegde sanctie(s).²¹⁸ Aan dit laatste onderdeel van de informatievoorziening komt weinig gewicht toe met betrekking tot het recht op toegang tot de rechter. Op basis van de bevindingen van de PG in zijn recentste rapport, lijken de eerder besproken alarmerende onderzoeksresultaten uit 2018 niet te kunnen worden bevestigd. De PG staat stil bij de informatievoorziening omtrent de verzetsmogelijkheden en de termijnen die achter op het afschrift van de strafbeschikking te vinden zijn.²¹⁹ Op deze informatievoorziening was bij de ZSM-zaken niks aan te merken.²²⁰ Het is evenwel niet duidelijk hoe het zit met de onmiddellijke informatieverschaffing waar het onderzoek uit 2018 kritisch op was; uit het recentste rapport van de PG blijkt überhaupt niks van een tijdsperiode tussen het uitreiken van de strafbeschikking enerzijds en het uitreiken van de procedurele informatie anderzijds. Men kan ook de conclusie hieruit trekken dat dit probleem zich niet (meer) voordoet. Al met al kan geconcludeerd worden dat de (onmiddellijke) informatievoorziening omtrent de verzetsmogelijkheden en -voorwaarden op het niveau is waar deze aan moet voldoen om een *de facto* voldoende gewaarborgd recht op toegang tot de rechter te bewerkstelligen.

4.1.8 Tussenconclusie

Nu alle zeven onderdelen van de informatieverschaffing aan verdachten in het kader van de strafbeschikking zijn behandeld, is het tijd om de balans op te maken. Op basis hiervan kan een tussenconclusie worden getrokken over de vraag of de (verzetsprocedure bij de) strafbeschikking *de facto* het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM voldoende waarborgt. Verder wordt ook in overweging te worden genomen hoe bezwaarlijk de te nemen maatregelen zouden zijn in verhouding tot hetgeen de maatregelen zouden opleveren (proportionaliteit en subsidiariteit). Hoewel de informatie met betrekking tot het strafblad mijns inziens niet voldoet aan de maatstaven die gelden in het systeem van toegang tot de rechter, kom ik over de gehele linie genomen tot de conclusie dat de informatievoorziening in overwegende mate geen strijd met artikel 6 EVRM oplevert.

218 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 120.

219 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

220 *Buiten de rechter OM 2022*, p. 90.

4.2. Verzetsakten

Voor de ontvankelijkheid van ingesteld verzet is van evident belang dat vast komt te staan wanneer de verzetstermijn aanvangt en wanneer deze verstrijkt. Om dit objectief vast te kunnen stellen dient nauwkeurig te worden genoteerd wat de datum is waarop een verdachte verzet heeft ingesteld. Op grond van artikel 257d Sv moet elke strafbeschikking middels een afschrift aan de verdachte worden uitgereikt of toegezonden. Bij de CVOM-zaakstroom worden wordt de strafbeschikking in de meeste gevallen toegezonden, bij de ZSM-zaakstroom is de verdeling tussen toezending en uitreiking in persoon ongeveer gelijk (zie ook paragraaf 2.2.1).²²¹ Zoals in paragraaf 2.1.6 reeds uiteengezet, is op grond van het vierde lid van artikel 257d Sv voorgeschreven dat van elke uitreiking of toezending aantekening dient te worden gemaakt ‘op de wijze bij AMvB bepaald’. Op grond van artikel 2.2 eerste lid van het Besluit OM-afdoening moet van elke uitreiking aantekening gemaakt worden in een landelijk geautomatiseerd register.

Echter, al uit de eerste rapporten van de PG over de OM-strafbeschikking blijkt dat er geen register bestaat ter registratie van de uitreiking en verzending van OM-strafbeschikkingen.²²² Door het ontbreken van dit register kan dan ook achteraf niet altijd precies worden vastgesteld op welke data een strafbeschikking is uitgevaardigd en uitgereikt. De datum van uitvaardiging zal in een aantal gevallen nog wel kunnen worden herleid uit de stukken in het dossier, hetzelfde geldt in geval een strafbeschikking in persoon wordt uitgereikt (het moment van bekend worden met de strafbeschikking kan dan eventueel worden afgeleid uit de aantekeningen in het dossier).²²³ Dit laat onverlet dat er ook een aanzienlijk aantal gevallen zal zijn waarbij de aanvang van de verzetstermijn door het ontbreken van het register met akten niet valt vast te stellen (los van het feit dat het ontbreken van het register in strijd is met de wet). Ook volgt uit het rapport *Buiten de rechter OM* dat in ‘sommige gevallen’ zelfs überhaupt niet kan worden vastgesteld op welke wijze de strafbeschikking aan de verdachte was gecommuniceerd (zie voor de specifieke statistieken paragraaf 2.2.1).²²⁴ Deze problematiek kan zich zowel voordoen bij de strafbeschikking waarop de zes-wekentermijn van toepassing is als waarop de twee-wekentermijn van toepassing is en waarbij de strafbeschikking wordt toegezonden. Bij de zes-wekentermijn moet immers nog wel kunnen worden vastgesteld op welk moment de strafbeschikking aan de verdachte is toegezonden, hetgeen zonder akte dikwijls niet mogelijk is. Bij de twee-wekentermijn kan niet worden vastgesteld wanneer de verdachte bekend is geworden met de strafbeschikking en daarmee kan ook niet het moment worden vastgesteld op welk moment de verzetstermijn bij deze categorie strafbeschikkingen is gaan lopen. Voorgaande is van belang gelet op het arrest van het Hof Den Haag waaruit volgt dat wanneer niet kan worden vastgesteld wanneer de termijn voor verzet is aangevangen, het recht op vrije toegang tot de rechter in het geding is.²²⁵

221 *Beproefd verzet* 2017, p. 12 en 14, *Buiten de rechter OM* 2022, p. 99 en Besluit OM-afdoening art. 2.1.

222 *Beschikt en Gewogen* 2014, p. 55 en *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* 2017, p. III.

223 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 99 en Gerechtshof Den Haag, 16 april 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1437.

224 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 99.

225 Gerechtshof Den Haag, 16 april 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1437.

Uit het rapport *Beproefd Verzet* volgt dat de datum die wordt genoteerd vrijwel steeds de datum is waarop het verzet in GPS wordt geregistreerd en de akte wordt opgemaakt.²²⁶ Dit terwijl het zou moeten gaan om de datum waarop het verzet is ingesteld. Er wordt geconcludeerd dat het verkeerd noteren van de datum van indiening van verzet het ‘vaakst voorkomende gebrek’ is.²²⁷ Voorgaande is in het bijzonder problematisch gelet op de constatering dat gebreken in de akte in het nadeel van de verdachte blijken te werken.²²⁸ Als uitgangspunt geldt immers ook dat de rechter een ingesteld verzet niet-ontvankelijk verklaart als het niet tijdig is gedaan.²²⁹ Dat in geval van twijfel over de datum van instellen van het verzet verdachten een reëel risico lopen niet-ontvankelijk te worden verklaard voelt wrang aan. Niet de verdachte, maar het OM is immers verantwoordelijk voor het bestaan van een wettelijk voorgeschreven register. Dit voorschrift wordt al ruim 15 jaar niet nageleefd. Het is deze niet-nakoming van de wettelijke verplichting tot het instellen van een landelijk register waar de twijfel over de verzetstermijnen zijn bestaan aan te danken heeft. Het College van PG’s neemt de stelling in dat de registratie van toezending en uitreiking weliswaar niet plaatsvindt in een landelijk geautomatiseerd systeem, maar in GPS en in de geautomatiseerde systemen van het CJIB. De PG constateert echter dat deze geregistreeerde gegevens ‘vaak incompleet’ zijn.²³⁰

Met betrekking tot het recht op toegang tot de rechter is dit een tekenend voorbeeld van een situatie waarin *de jure* is voorzien in een voldoende duidelijk systeem van toegang tot de rechter (in theorie zou het register de duidelijkheid verschaffen over de termijnen die nodig is voor een effectieve gang naar de rechter), maar *de facto* de situatie weerbarstiger blijkt te zijn.

4.3. Rechtsmiddelen in geval van uitgevaardigde en geëxecuteerde strafbeschikkingen

Zoals in paragraaf 2.2.4 uiteengezet, is sinds de invoering van de strafbeschikking de nodige kritiek geventileerd op de schuldvaststelling. Deze kritiek reikte verder dan de rapporten van de PG. In paragraaf 2.2.4 is evenwel een nuance aangebracht op de kritiek met betrekking tot het aandeel dat onjuiste feitenomschrijvingen hebben in de gebrekkige schuldvaststellingen. Bovendien ligt ook zonder deze nuance het percentage gebrekkige schuldvaststellingen naar de laatste metingen lager dan bij de eerste metingen. Deze positieve berichten nemen echter niet weg dat de schuldvaststelling bij strafbeschikkingen nooit feilloos zal zijn (en ook niet hoeft te zijn). Dit laatste geldt zelfs voor rechterlijke vonnissen. Daarnaast zij gewezen op de in paragrafen 4.1 en 4.2 geuite kritiek op andere aspecten van het recht op toegang tot de rechter in relatie tot de strafbeschikking. Het is dan ook het onderzoeken waard welke mogelijkheden

226 *Beproefd verzet* 2017, p. 58.

227 *Beproefd verzet* 2017, p. 59.

228 Wilcke 2019, p. 57.

229 Hof Arnhem-Leeuwarden, 4 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2676.

230 *Buiten de rechter OM* 2022, p. 103.

de verdachte nog ter beschikking staan op het moment dat een strafbeschikking is uitgevaardigd en tevens geëxecuteerd.

Voor de toets aan het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM is echter de vraag wat er in dit verband van de Nederlandse wetgever verwacht mag worden. Tegen elke uitgevaardigde en geëxecuteerde strafbeschikking heeft immers in principe een verzetsprocedure open gestaan (*de jure*). In de voorgaande behandeling van hoofdstuk 4 is bij deze verzetsprocedure stilgestaan en geanalyseerd of deze op bepaalde onderdelen ook *de facto* voorziet in een effectief recht op toegang tot de rechter. De conclusies die tot nu toe in hoofdstuk 4 zijn getrokken, komen erop neer dat niet in alle opzichten van de strafbeschikking *de facto* het recht op toegang tot de rechter in voldoende mate wordt gewaarborgd. Deze constatering maakt dat het denkbaar is dat er zich gevallen voordoen waarbij een verdachte onvoldoende gebruik heeft kunnen maken van het recht op toegang tot de rechter. Er bestaan dan ook zorgen over de situatie waarin een verdachte meent ten onrechte te zijn bestraft middels een strafbeschikking, terwijl de strafbeschikking wel reeds (deels) geëxecuteerd is.²³¹ Gelet op de kritiek op de kwaliteit van de schuldvaststelling bij strafbeschikkingen is het onderzoeken van de mogelijkheden om na een uitgevaardigde en geëffectueerde strafbeschikking de weg naar de rechter te bewandelen mijns inziens de moeite waard. Een eventuele mogelijkheid hiertoe zou dan als remedie kunnen dienen tegen de eerder geconstateerde gebreken in de *de facto* waarborging van het recht op toegang tot de rechter.

In de situatie dat een strafbeschikking is uitgevaardigd en geëffectueerd, is de verdachte verstoken van de meeste rechtsmiddelen. De verdachte kan dan geen gebruik meer maken van de verzetsprocedure (zie paragraaf 2.1.3). Er kan ook geen herziening worden ingediend ex artikel 457 Sv. Dit rechtsmiddel is op grond van het eerste lid slechts van toepassing op vonnissen en arresten. De optie tot het verlenen van gratie ex artikel 6:7:1 Sv is evenmin van toepassing op strafbeschikkingen. In het eerste lid staat expliciet vermeld dat ook gratie slechts kan worden verzocht en verleend bij onherroepelijke rechterlijke uitspraken. Van belang voor de strafbeschikking is ook nog het derde lid, waaruit volgt dat gratie niet van toepassing is op onvoorwaardelijke geldboeten tot en met een bedrag van €340. Een aanzienlijk deel van de opgelegde sancties in strafbeschikkingen valt onder deze categorie.²³² Dat de gratieregeling slechts geldt voor rechterlijke beslissingen volgt ook uit artikel 2 sub a Gratiwet ('... *enige omstandigheid, waarmede de rechter...*'). In de literatuur wordt ook wel gesteld dat de optie tot gratie 'om onduidelijke redenen' niet voor de strafbeschikking geldt.²³³ Vermoed wordt dat de strafbeschikking weliswaar een daad van vervolging behelst, maar geen berechting inhoudt in de zin van artikel 113 Grondwet en dat daarom de gratieregeling niet in het systeem van de strafbeschikking zou passen.²³⁴

Wel heeft de officier van justitie de mogelijkheid om een strafbeschikking in te trekken (ex artikel 257e lid 9 Sv). Dit is een ambtshalve bevoegdheid.²³⁵ De officier van justitie kan de

231 Peters 2019, p. 129.

232 Abels e.a. 2018, p. 64.

233 Peters 2019, p. 126.

234 Peters 2019, p. 126.

235 Peters 2019, p. 126.

strafbeschikking ook intrekken indien er geen verzet is ingesteld (ex artikel 257e lid 9). Verdachten hebben daarnaast de mogelijkheid om ‘in voorkomende gevallen’ aan het OM te vragen om intrekking van de strafbeschikking.²³⁶ Het ligt voor de hand om aan te nemen dat de mogelijkheid om vanuit het OM een strafbeschikking, ook al is deze onherroepelijk, in te trekken, er dan ook aan ten grondslag ligt dat de gratieregeling niet ook nog eens van toepassing is op de strafbeschikking. Met de intrekkingbevoegdheid kan immers wat rechtsgevolg betreft hetzelfde worden bewerkstelligd als met de gratieregeling.²³⁷ In beide gevallen kan het orgaan dat de sanctie heeft opgelegd, de tenuitvoerlegging hiervan stopzetten. Het is echter onduidelijk of de intrekkingbevoegdheid van toepassing is op strafbeschikkingen die reeds zijn geëxecuteerd.²³⁸ Als de gratieregeling analoog wordt toegepast op de (qua karakter gelijke) intrekkingbevoegdheid, biedt dit aanknopingspunten om deze laatste vraag bevestigend te beantwoorden. Op grond van artikel 6:7:7 eerste lid Sv is het bij de gratieregeling namelijk zo dat bij een toegewezen verzoek om gratie, waarvan de tenuitvoerlegging reeds is aangevangen of voltooid, het bedrag van de betaalde geldboete of van het reeds betaalde gedeelte van het door de rechter vastgestelde bedrag van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt teruggegeven. Gelet op de aard van beide rechtsmiddelen valt niet in te zien waarom op de intrekkingbevoegdheid bij de strafbeschikking een ander regime van toepassing zou zijn. Wat betreft de toepassing van de intrekkingbevoegdheid, heeft de wetgever voor ogen gehad dat als meest voor de hand liggende reden voor intrekking van een strafbeschikking kan gelden dat de verdachte gegronde bezwaren aanvoert.²³⁹ Uit de *Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging van het college van PG's* volgt in welke situaties van de intrekkingbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Het bekend worden van omstandigheden waar de officier van justitie eerder nog geen rekening mee had gehouden en die aanleiding zouden zijn geweest geen dan wel een andere straf op te leggen, kan in de eerste plaats redengevend hiertoe zijn.²⁴⁰ Ook het wijzigen van een strafbeschikking is mogelijk, wanneer dit geboden is in het licht van een persoonsgebonden aanpak.²⁴¹ Tot slot heeft de OvJ de optie om de inning van de boete te beëindigen indien hij meent dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel meer wordt gediend.²⁴² Procureur-Generaal Wattel stelt dat de *Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging* er niet aan in de weg staat om een reeds geëxecuteerde strafbeschikking op inhoudelijke gronden in te trekken of te wijzigen en ene reeds betaalde boete (deels) te restitueren.²⁴³

Als probleem bij het intrekken van de strafbeschikking wordt in de literatuur genoemd dat geld weliswaar kan worden gerestitueerd, maar dat dit niet geldt voor verloren tijd.²⁴⁴ Echter, voor de gevallen waarin een taakstraf reeds is tenuitvoergelegd zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de compensatie die plaatsvindt in geval iemand bijvoorbeeld in voorlopige hechtenis heeft gezeten en de strafzaak zonder straf of maatregel eindigt. Op grond van artikel

236 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 47.

237 Peters 2019, p. 126.

238 Peters 2019, p. 129 en Schoutsen e.a. 2022, p. 79.

239 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29849, nr. 3, p. 73.

240 *Stcr* 2020A007, 62545, par. 4.1.

241 *Stcr* 2020A007, 62545, par. 4.1.

242 *Stcr* 2020A007, 62545, par. 4.1.

243 Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2022:2623, r.o. 13.6.

244 Peters 2019, p. 129.

533 Sv kan een verdachte in zo'n geval om schadevergoeding verzoeken. Uit de Oriëntatiepunten voor straftoemeting bij artikel 533 Sv volgt dat de normbedragen variëren tussen de €80 en €130 per dag, afhankelijk van het precieze verblijf van de vrijheidsbeneming. De compensatiebedragen voor reeds uitgevoerde taakstraffen zouden waarschijnlijk lager liggen dan die voor vrijheidsbeneming, maar wat betreft het concept wordt op deze wijze wel een uitkomst geboden voor het gesignaleerde probleem.

Ook springt in het oog dat op grond van artikel 6:1:11 eerste lid Sv de Minister van Justitie en Veiligheid de tenuitvoerlegging van geldboeten waarvoor geen gratie kan worden verleend te beëindigen indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend. In de praktijk wordt hiervan gebruik gemaakt op verzoek van ketenpartners, met als doel om ingezette zorgtrajecten of re-integratie niet te verstoren. Waar de gratieregeling niet van toepassing is op geldboeten van onder de €340, kent de regeling van artikel 6:1:11 Sv ten aanzien hiervan geen drempel. Deze mogelijkheid zou temeer interessant kunnen zijn nu de strafbeschikkingspraktijk zich kenmerkt door het grote aandeel dat geldboeten hierbij beslaan en het gegeven dat de gratieregeling er niet op van toepassing is. Wel is van belang dat er niet lichtzinnig wordt omgesprongen met de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging te beëindigen: voor gevallen waarin iemand simpelweg niet solvabel genoeg is op het moment dat de geldboete moet worden betaald is de regeling van artikel 6:1:11 Sv niet bedoeld.²⁴⁵ Voor de toepassing van deze mogelijkheid heeft de wetgever slechts 'uitzonderingsgevallen' voor ogen gehad.²⁴⁶ Tegen een afwijzing van het verzoek tot toepassing van de bevoegdheid tot beëindiging van de tenuitvoerlegging door de Minister staat geen rechtsmiddel open.²⁴⁷

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie onderdelen van de strafbeschikking afgezet tegen de standaarden van het recht op toegang tot de rechter die voortvloeien uit artikel 6 EVRM. In het geval van de informatie over de gevolgen van het voldoen aan de strafbeschikking voor de justitiële documentatie kom ik tot de conclusie dat deze informatie zodanig gebrekkig is dat deze de toets van artikel 6 EVRM niet doorstaat. Het systeem van toegang tot de rechter is op dit vlak in mijn ogen onvoldoende duidelijk, terwijl de potentiële gevolgen groot zijn: een strafblad en geen gang meer naar de rechter om de aan het strafblad ten grondslag liggende strafbeschikking aan te vechten. Voorgaande geldt temeer nu de beschreven onduidelijkheid op weinig bezwaarlijke wijze te verhelpen lijkt. Bij de overige behandelde aspecten van de informatievoorziening ben ik tot de conclusie gekomen dat geen strijd met artikel 6 EVRM bestaat.

Met betrekking tot ontvankelijkheidskwesties van verzet bij strafbeschikkingen in geval van termijnoverschrijding is de situatie zo dat door het ontbreken van het register in voorkomende gevallen niet kan worden vastgesteld wanneer een strafbeschikking is toegezonden of

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 7, p. 6.

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 7, p. 24.

²⁴⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 7, p. 27.

uitgereikt, terwijl het in veel gevallen juist om dit moment draait bij het vaststellen van de ontvankelijkheid van een verzetschrift. De alternatieve wijze van registratie door het OM blijkt niet als volwaardig substituut voor het voorgeschreven landelijk register te functioneren. Hiernaast wordt door het OM niet de datum waarop het verzet is ingediend, maar de datum waarop het verzet in het interne systeem wordt geregistreerd aangehouden als verzetsdatum.²⁴⁸ Dit is een andere, latere datum dan de datum waarop het verzet is ingediend.²⁴⁹ Verdachten worden door deze praktijk benadeeld in de vorm van niet-ontvankelijkverklaring van hun verzet, hetgeen een beperking inhoudt van het recht op toegang tot de rechter. Al met al leidt dit tot de conclusie dat het systeem van toegang tot de rechter *de facto* onvoldoende duidelijk is naar de maatstaf die volgt uit artikel 6 EVRM. Hiermee is overigens niet gezegd dat zolang het bewuste register het levenslicht nog niet gezien heeft, elke verzetszaak waarbij twijfel bestaat over de verzetstermijn dan maar ontvankelijk verklaard zou moeten worden. De constructie om rechters voor te schrijven wat zij moeten beslissing bij ontvankelijkheidsvraagstukken druist overigens ook in tegen hun onafhankelijke taakuitoefening. Wel zou mijns voor de hand liggen om soepel(er) om te gaan met niet-ontvankelijkheid in geval van termijnoverschrijding. Dit zou kunnen plaatsvinden door in geval van discussie over de verzetstermijn, verdachten het voordeel van de twijfel te geven. De opvatting dat de rechter extra kritisch moet zijn bij strafbeschikkingen waar het gaat om ontvankelijkheidsbeletselen bij verzet vindt steun in de literatuur.²⁵⁰ Gelet op het aantal verzetszaken dat niet-ontvankelijk wordt verklaard door termijnoverschrijding (zie paragraaf 2.2.3) liggen hier kansen.

De verdachte is na uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een strafbeschikking verstoken van de meeste rechtsmiddelen. Dit heeft ermeê te maken dat veel rechtsmiddelen in vergelijkbare situaties slechts van toepassing zijn op rechterlijke uitspraken. Toch staat er voor verdachten nog een aantal opties open. In paragraaf 4.3 is uiteengezet dat verdachten na uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een strafbeschikking nog een verzoek bij de officier van justitie kan indienen om de strafbeschikking in te trekken. Voor het toepassingskader is aangesloten bij gratieregeling. Een andere optie is erin gelegen dat de Minister van Justitie en Veiligheid de tenuitvoerlegging van geldboeten kan beëindigen. Het aardige bij deze laatste optie is dat hier geen drempel van €340 geldt. Al met al maken deze rechtsmiddelen na uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een strafbeschikking, hoewel zij technisch gezien geen toegang tot de rechter faciliteren, dat toch enige soelaas wordt geboden voor de eerder geconstateerde beperkingen op het recht op toegang tot de rechter.

248 *Rapport Beproefd Verzet* 2014, p. 58.

249 *Rapport Beproefd Verzet* 2014, p. 58.

250 Vriend 2016, p. 216-217.

5. Conclusie

Zoals de wetgever reeds van belang achtte, is in een aantal waarborgen voorzien in het kader van de verzetsmogelijkheden (en daarmee het recht op toegang tot de rechter) bij strafbeschikkingen. Zo is er ten eerste de waarborg dat de mogelijkheid van verzet niet verloren kan gaan zolang de verdachte niet met de strafbeschikking bekend is geworden.²⁵¹ Daarnaast heeft de wetgever waarde gehecht aan de omstandigheid dat verdachten niet in persoon hoeven te verschijnen, verzet ook ingesteld kan worden door een advocaat of een gemachtigde en verzet ook per brief kan worden ingesteld.²⁵² Ook van belang – en onderscheidend ten opzichte van bijvoorbeeld boetes die op grond van de Awb worden opgelegd – is dat een verzetschrift geen gronden hoeven te bevatten.²⁵³ Evenmin zijn aan het in verzet gaan kosten verbonden. Deze omstandigheden wegen mee in het construeren van de uiteindelijke conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag.

Een positieve conclusie is dat *de jure* in Nederland een artikel 6 EVRM-conforme strafbeschikkingspraktijk wordt gefaciliteerd. Wel valt er een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop *de facto* aan de bestaande wetgeving invulling wordt gegeven. De ruimte voor verbetering is gelegen in de *de facto* waarborging van het recht op toegang tot de rechter. Hiervoor staat het OM het juridische raamwerk (de *de jure*-kant) hiervoor al ter beschikking. Uit de behandelde rapporten van de PG volgt dat het OM de afgelopen jaren in dit kader ontegenzeggelijk stappen in de goede richting heeft gezet. Deze positieve stappen zien in het bijzonder op een betere schuldvaststelling, het voorzien in een betere informatieverstrekking aan verdachten en het in de ban doen van de praktijk waarbij strafbeschikkingen werden opgelegd en geëxecuteerd zonder verdachten te wijzen op de mogelijkheid van consultatiebijstand.

Wat betreft de belangrijkste verbeterpunten geldt mijns inziens ten eerste het ontbreken van een landelijk register ter registratie van de uitreikings- en toezendingsdata in de zin van artikel 257d vierde lid Sv jo. artikel 2.2 eerste lid van het Besluit OM-afdoening (paragraaf 4.2). Dit landelijk register zou duidelijkheid moeten verschaffen bij ontvankelijkheidskwesties met betrekking tot de verzetstermijn. Het ontbreken ervan vandaag de dag creëert situaties waarin niet precies is vast te stellen of een verzet tijdig is ingesteld. Zodoende kan het voor komen dat een verdachte wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk wordt verklaard in zijn verzet op basis van door het OM op andere wijze geregistreerde gegevens die afwijken van de gegevens die in het voorgeschreven landelijk register zouden zijn opgenomen. Op het moment dat de verzetstermijn bij het bestaan van het voorgeschreven landelijk register dan niet zou zijn overschreden, vormt het ontbreken van dit register mijns inziens *de facto* een inbreuk op het recht op toegang tot de rechter. Voorgaande geldt temeer nu rechters in dit kader zeer verschillend om blijken te gaan met ontvankelijkheidsvraagstukken inzake termijnoverschrijding: de ene rechter hanteert de termijnen voor ontvankelijkheid strikt terwijl

251 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 37.

252 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 40.

253 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 72.

de andere rechter hier soepel mee omgaat of zelfs niet eens stilstaat bij de vraag of een verzet ontvankelijk is.²⁵⁴ Hierdoor ontstaat de situatie dat het om het even is of een verdachte zijn recht op toegang tot de rechter kan effectueren, hetgeen ik vanuit het oogpunt van het rechtsgelijkheidsbeginsel onwenselijk acht.

In de tweede plaats kan wat mij betreft winst worden behaald bij de informatievoorziening omtrent de gevolgen van het voldoen aan de strafbeschikking voor de justitiële documentatie (4.1.5). Zoals gezegd acht ik het van belang dat verdachten ruim inzicht hebben in de gevolgen van het afzien van verzet en daarmee van hun recht op toegang tot de rechter. Wat betreft dit laatste verbeterpunt geldt dat deze vanuit het perspectief van het OM zonder al te veel moeite gerealiseerd zou moeten kunnen worden (het zou immers slechts gaan om het toevoegen van niet meer dan enkele zinnen ter verduidelijking). Hoewel dit onderdeel van de informatievoorziening mijns inziens een onvoldoende scoort wat betreft het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM, leveren de overige besproken onderdelen van de informatievoorziening aan verdachten mijns inziens geen strijd met artikel 6 EVRM op.

Ten aanzien van het oplossen van het gebrek in de registratie van akten gaat het hier om een wettelijke verplichting die bovendien in voorkomende strafbeschikkingszaken van cruciaal belang is voor het vaststellen van vermeende termijnoverschrijding (waarmee de ontvankelijkheid van een ingesteld verzet en daarmee de mogelijkheid van toegang tot de rechter mogelijk valt of staat). Het zou evenwel onterecht zijn om oogkleppen op te zetten voor de praktische uitvoerbaarheid van deze verplichting. Het is goed voorstelbaar dat het optuigen van een landelijk geautomatiseerd register behoorlijk wat voeten in de aarde heeft. Zoals ik echter eerder al heb aangekaart komt het mij onrechtvaardig voor dat verdachten in geval van discussie over de verzetstermijn - als gevolg het niet nakomen van de registratieverplichting - worden benadeeld in hun gang naar de rechter. Mijns inziens vormt deze gang van zaken een 'onnodige drempel'. Weliswaar is het zo dat strafbeschikkingen waarvan het verzet niet-ontvankelijk worden verklaard alsnog bij de rechter terecht kunnen indien de tenuitvoerlegging door het OM niet slaagt. Echter, het feit dat al vanaf 14 dagen na toezending of uitreiking in persoon kan worden aangevangen met de tenuitvoerlegging maakt dat deze 'omweg' naar de rechter mijns inziens geen soelaas kan bieden voor deze geconstateerde drempel. Om deze reden concludeer ik dan ook dat in de gevallen waarbij een ingesteld verzet leidt tot niet-ontvankelijkheid als gevolg van de gebrekkige registratie ex artikel 257d lid 4 Sv jo. artikel 2.2 eerste lid van het Besluit OM-afdoening, *de facto* het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM in het geding is. Er zijn geen gegevens met betrekking tot de frequentie waarmee deze situatie zich voordoet. Zoals behandeld staat echter wel vast dat de situatie zich in de praktijk voordoet. Bovendien worden ontvankelijkheidsvraagstukken in voorkomende gevallen in het nadeel van de verdachte beslecht (zie paragraaf 4.2). Nu de verdachte niks te verwijten valt ten aanzien van het niet voldoen aan de registratieplicht, is elk geval waarin een verzet om deze reden niet-ontvankelijk wordt verklaard er wat mij betreft één te veel.

Voor het beantwoorden van de uiteindelijke vraag in hoeverre *de facto* bij de strafbeschikking het recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd, is tot slot van belang dat na een

254 Schoutsen e.a. 2022, p. 116-117 en 144.

uitgevaardigde en geëxecuteerde strafbeschikking (waarmee de verzetsfase en dus de mogelijkheid om de zaak aan de rechter voor te leggen voorbij zijn) de rechtsmiddelen voor de verdachte nog niet helemaal uitgeput zijn. Uit paragraaf 4.3 volgt dat de verdachte in zo'n situatie nog een aantal opties ter hand heeft staan. Deze opties bestaan er weliswaar niet uit dat een daadwerkelijke gang naar de rechter wordt geboden, maar een verdachte kan op deze manier alsnog bewerkstelligen dat de strafbeschikking of de tenuitvoerlegging daarvan wordt ingetrokken. Uit de aangehaalde bronnen volgt dat van deze mogelijkheden ook in de praktijk daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt, zij het in uitzonderingsgevallen. Op het moment dat met een andere remedie (dan de gang naar de rechter) hetzelfde resultaat kan worden bereikt moet dit wat mij betreft wel worden meegewogen in de eindconclusie ten aanzien van het *de facto* recht op toegang tot de rechter. Dit gelet op de reeds genoemde standaardjurisprudentie van het EHRM inzake de 'effective remedy' (zie paragraaf 4.1.1).

Voor de onderzoeksvraag betekent voorgaande dat al met al geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse strafbeschikking anno 2023 *de jure* geen strijd met het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM oplevert. *De facto* wordt dit recht, zij het met enkele kritische kanttekeningen, in overwegende mate gewaarborgd. Hieraan hebben de verbeteringen in de informatievoorziening aan verdachten een groot aandeel. Ten aanzien van de kritische kanttekeningen kan worden geconcludeerd dat een deel hiervan zonder aanmerkelijke bezwaren kan worden verholpen. Wat betreft de kritische kanttekeningen waarbij de verbetering meer voeten in de aarde heeft (het landelijk register), zou ik willen aanbevelen om verdachten meer tegemoet te komen in hun mogelijkheden op toegang tot de rechter bij verzet na strafbeschikkingen.

Bronnenlijst

Abels 2018

D. Abels, 'OM-afdoening en verschillende situaties van niet-ontvankelijkheid', *DD* 2018/20, afl. 3, p. 231-242.

Abels e.a. 2018

D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebrechts & K. Vriend, Evaluatie Wet OM-afdoening, Den Haag: *WODC* 2018, 254/255.

Barkhuysen & Van Emmerik 2006

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM', *TMA* 2006, 4, p. 130-142.

Brants & Stapert 2004

C.H. Brants & B. Stapert, 'Buitengerechtelijke afdoening: discretie en macht', in: M. Boone e.a. *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 249-266.

Corstens 2018

G.J.M. Corstens, M.J. Borgers, T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Corstens & Kuiper 2015

G.J.M. Corstens & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter'. *DD* 2015/25, p.256-264.

Crijns 2006

J.H. Crijns, 'Rationaliteiten achter de Wet OM-afdoening', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Op zoek naar samenhang. Het Algemeen kader herziening strafvordering nader beschouwd*, Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 51-70.

Crijns 2014

J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie. Bestrafing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *RM Themis* 2014, nr. 6, p. 263-274.

Harris, O'Boyle & Warbrick 2009

D.J. Harris, M. O'Boyle & C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Van Kampen 2017

P.T.C. van Kampen, 'Verdediging 2.0', *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2017, p. 313-322.

Kessler 2015

M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Kessler & Keulen 2008

M. Kessler en B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2008.

Keulen 2014

B.F. Keulen, 'Wetboek op stellen. Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014, p. 211-222.

Keulen 2014

B.F. Keulen, 'Strafrechter en consensualiteit', *DD* 2014/71, p. 740.

Keulen & Knigge 2010

B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Knigge 1994

G. Knigge, 'De strafvordering in het geding', in: *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1994-1), W.E.J. Tjeenk Willink, p. 39-116.

Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014

G. Knigge en C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en bewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2014.

Knigge & Peters 2017

G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017.

Knol 2022

M.T. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen', *DD* 2022(5), p. 406-422.

Van der Kruijs 2013

P.W. van der Kruijs, 'ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verrommeling', *Strafblad* 2013 (4), p. 297-308.

Lindeman 2017

J.W.M. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21^e eeuw* (diss. Utrecht UU), Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Lindeman 2018

J.W.M. Lindeman, 'Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad* 2018.

Luchtman & Widdershoven 2018

M.J.J.P. Luchtman & R.J.G.M. Widdershoven, 'Het Nederlandse strafrecht in de ban van het Unierecht', *Ars Aequi* 2018, p. 873-889.

De Meijer & Simmelink 2014

M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in *Het OM verandert*, preadvies NVVS 2014, Nijmegen: WLP 2014, p. 125-290.

De Meijer 2016

M.E. de Meijer, *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie* (oratie UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2016.

Peters 2019

M. Peters, 'Herziening van de strafbeschikking', *TPWS* 2019/51, p. 123-129.

Robroek 2017

R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Schoutsen e.a. 2022

L.M. Schoutsen, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijns, *De strafzaak achter de strafbeschikking. Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Simon Thomas e.a. 2016

M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, M-J Scheffelaers, P. Langbroek en J. van Erp, *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2016.

Spronken 2015,

T. Spronken, 'De wasstraat', *NJB* 2015 (5), 246.

Van Tulder, Meijer en Kalidien 2017

F.P. van Tulder, R.F. Meijer en S.N. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *NJB* 2017, nr. 6, p. 383-392.

Vriend 2016

K. Vriend, 'Avoiding a full criminal trial – shortcuts', *T.M.C. Asser Press*, Den Haag, 2016.
