



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlofstelsel

Crijns, J.H.

Citation

Crijns, J. H. (2010). Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlofstelsel. *Proces, Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 89(6), 392-405. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16278>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16278>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Efficiëntie in het kwadraat

Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlofstelsel*

Jan Crijns

1 Inleiding

Op 1 juli 2007 is bij de Wet stroomlijnen hoger beroep het verlofstelsel voor kleine strafzaken ingevoerd.¹ Binnen dit verlofstelsel is de beantwoording van de vraag of het tegen een kleine strafzaak ingestelde hoger beroep al dan niet wordt behandeld, afhankelijk gemaakt van een voorafgaande beoordeling door de voorzitter van het hof of behandeling van dat hoger beroep in diens ogen al dan niet ‘in het belang van een goede rechtsbedeling’ is (art. 410a Wetboek van Strafvordering (Sv)). De achtergrond van de invoering van het verlofstelsel was, kort gezegd, de wens van de wetgever om de rechterlijke capaciteit in de appèlfase te reserveren voor zaken die daar wegens de op het spel staande juridische en financiële belangen om vragen. Voor zaken die binnen het bereik van het verlofstelsel vallen is – althans, zo is de boodschap van de wetgever – de noodzaak tot het openstellen van de mogelijkheid van een integrale herbeoordeling, gezien de relatief geringe zwaarte van de in eerste aanleg opgelegde sanctie, niet zonder meer gegeven.²

Nu ook de Wet OM-afdoening inmiddels ruim twee jaar geleden in werking is getreden en geleidelijk aan langs beleidsmatige weg een steeds groter toepassingsbereik begint te krijgen, worden de contouren van de wijze waarop kleine strafzaken in Nederland worden afgedaan steeds meer zichtbaar.³ Beide wetsvoorstellen zijn tijdens het wetgevingstraject, op zichzelf niet onbegrijpelijk, met name op hun eigen merites beoordeeld, waarbij ten aanzien van beide voorstellen ook vanuit het perspectief van rechtsbescherming de nodige kritische noten zijn

* Jan Crijns is universitair docent bij het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden en tevens rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Haarlem.

1 Zie de Wet stroomlijnen hoger beroep van 5 oktober 2006, *Stb.* 2006, 470, voor wat betreft het verlofstelsel in werking getreden op 1 juli 2007.

2 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 20, waar wordt gesproken van zaken ‘waarvoor in beginsel met een berechting in één instantie zou kunnen worden volstaan, maar waar gezien de in het geding zijnde belangen toch behoefte is aan een veiligheidsklep’.

3 Zie de Wet OM-afdoening van 7 juli 2006, *Stb.* 2006, 330, (grotendeels) in werking getreden op 1 februari 2008. Zie voor de wijze waarop deze wet gefaseerd wordt geïmplementeerd aantekening 10 van de Inleidende opmerkingen bij Boek II, titel IVA, in: C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, achtste druk, Deventer: Kluwer 2009. Zie voor de meest recente stand van zaken de Aanwijzing OM-afdoening van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2930, in werking getreden op 1 april 2010 en geldig tot 31 maart 2014.

gekraakt.⁴ Nu beide voorstellen in werking zijn getreden, wordt langzaam duidelijk dat zij niet zonder meer los van elkaar kunnen worden gezien, aangezien zij elkaar in belangrijke mate overlappen voor wat betreft het type strafzaken dat door beide 'stelsels' wordt bestreken. Hoewel het bereik van de bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking zowel voor wat betreft de in aanmerking komende strafbare feiten als de op te leggen c.q. opgelegde sancties beduidend groter is dan het bereik van het verlofstelsel,⁵ zal de mate van overlap in kwantitatief opzicht aanzienlijk zijn. Ook wanneer de Wet OM-afdoening volledig zal zijn geïmplementeerd, zal het merendeel van de strafbeschikkingen immers toch bestaan uit strafbeschikkingen waarbij enkel een kale geldboete van geringe hoogte wordt opgelegd. Als gevolg van deze overlap krijgt de kleine strafzaak zowel in de fase van het voorbereidend onderzoek als in de appèlfase te maken met een 'efficiencyslag', waar dit voor wat betreft de behandeling van relatief lichte strafzaken in eerste aanleg al eerder is gebeurd door middel van de invoering (en de uitbreiding van het toepassingsbereik⁶) van de vereenvoudigde procedure voor de politierechter. Naast de nadruk op efficiëntie kenmerken de beschreven ontwikkelingen zich voorts door het feit dat zij beide een actieve en alerte houding van de verdachte veronderstellen. Teneinde de mogelijkheden tot aanvullende rechtsbescherming te effectueren dient de verdachte zelf de nodige moeite te betrachten. Wanneer we deze ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang bezien, rijst de vraag of bij de afdoening van kleine strafbare feiten per saldo nog kan worden gesproken van een volwaardige rechtsgang die daadwerkelijk recht doet aan alle betrokken belangen. In deze bijdrage wordt daarom een beeld geschetst van de situatie zoals die zich voordoet na invoering van het verlofstelsel en de Wet OM-afdoening waar het gaat om de afdoening van kleine strafzaken. Dit is temeer interessant nu het VN-Mensenrechtencomité zich recentelijk kritisch heeft uitgelaten over de praktijk van het Nederlandse verlofstelsel.⁷ Aan het slot van deze bijdrage wordt voorts de vraag opgeworpen of de geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de afdoening van kleine strafbare feiten niet tot een meer wezenlijke herijking en herwaardering van het handhavingsbestel ten aanzien van bagatelfeiten nopen, waarbij ook decriminalisering aan de orde kan komen.

4 Zie voor wat betreft het verlofstelsel o.m. R.C.P. Haentjens, 'Het verlofstelsel als middel de toegang tot de appèlrechter in strafzaken te stroomlijnen', in: P.G. Wiewel & R.E. de Winter (red.), *Stroomlijning van het hoger beroep in strafzaken*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007, p. 31-59; en voor wat betreft de strafbeschikking onder meer 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: Kluwer 2006, p. 51-70.

5 Zie voor de exacte reikwijdte van beide 'stelsels' het vervolg van deze bijdrage.

6 Zie de Wet verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers van 4 juli 2002, *Stb.* 2002, 355, in werking getreden op 1 juli 2002, op grond waarvan het voor de politierechter mogelijk werd gevangenisstraffen tot een maximum van één jaar op te leggen, waar voorheen een maximum van zes maanden gevangenisstraf gold.

7 Zie daarover meer uitgebreid paragraaf 5 van deze bijdrage.

2 De strafbeschikking

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking is neergelegd in artikel 257a-257h Sv.⁸ Artikel 257a Sv verleent de officier van justitie in geval van alle overtredingen alsmede in geval van misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld de bevoegdheid zelfstandig de schuld van de verdachte aan het betreffende strafbare feit vast te stellen en deswege een sanctie op te leggen. Tussenkoms van de rechter voor het opleggen van de door de officier van justitie gewenste sanctie is derhalve niet langer nodig. Het karakteristieke verschil met de van oudsher bestaande bevoegdheid een strafbaar feit door middel van een transactie af te doen, is gelegen in het feit dat deze laatste het afkopen van vervolging inhoudt, terwijl het uitvaardigen van een strafbeschikking expliciet een daad van vervolging (en strafoplegging) behelst. Een tweede karakteristieke verschil schuilt in het feit dat de transactie consensueel van aard is, terwijl de strafbeschikking eenzijdig door de officier van justitie kan worden uitgevaardigd. Medewerking van de verdachte is derhalve niet vereist bij het opleggen van een strafbeschikking.⁹

Artikel 257a lid 2 Sv somt de mogelijk op te leggen sancties op: een taakstraf van maximaal 180 uur, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, een schadevergoedingsmaatregel en een ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal zes maanden. Een cumulatie van deze straffen en maatregelen behoort conform de gewone cumulatieregels van artikel 9 Wetboek van Strafrecht (Sr) eveneens tot de mogelijkheden; het opleggen van een van deze sancties in voorwaardelijke vorm daarentegen niet.¹⁰ Ingevolge artikel 257a lid 3 Sv kan de strafbeschikking voorts diverse aanwijzingen bevatten waaraan de verdachte moet voldoen. Ook aanwijzingen betreffende het gedrag aan verdachte behoren expliciet tot de mogelijkheden. Met dit alles biedt de wettelijke regeling de officier van justitie een breed scala aan straffen, maatregelen en aanwijzingen waarmee een strafbaar feit zelfstandig, zonder tussenkomst van de rechter, kan worden afgedaan. Slechts het opleggen van vrijheidsbenemende sancties bij strafbeschikking is uit den boze; hieraan staat het bepaalde in artikel 113 lid 3 Grondwet (Gw) immers expliciet in de weg.

Als gevolg van het uitgebreide sanctiearsenaal en de betrekkelijk ruim getrokken grenzen wat betreft de strafbare feiten die door middel van een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, kunnen theoretisch gezien ook strafbare feiten van niet geringe omvang en ernst voor afdoening door middel van een strafbeschikking in aanmerking komen. Het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie zal uiteindelijk bepalend zijn voor de vraag in hoeverre het Openbaar Ministerie ook daadwerkelijk gebruikmaakt van deze door de wettelijke regeling geboden

8 Zie daarnaast het Besluit OM-afdoening van 4 juli 2007, *Stb.* 2007, 255, in werking getreden op 1 februari 2008 en nadien meermalen gewijzigd, alsmede de Aanwijzing OM-afdoening van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2930, in werking getreden op 1 april 2010 en geldig tot 31 maart 2014.

9 Zie voor de verschillen in rechtskarakter tussen de strafbeschikking en de transactie o.m. M. Kessler & B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2008, p. 5-9.

10 Zie Kessler & Keulen 2008, p. 23-28.

ruimte.¹¹ Belangrijk voor de in deze bijdrage centraal staande kleine strafzaak – die door het Openbaar Ministerie in ieder geval is c.q. zal worden opgenomen binnen het toepassingsbereik van de strafbeschikking – is evenwel artikel 257b Sv, waarin ook de daartoe bij het Besluit OM-afdoening aangewezen opsporingsambtenaar een gemitigeerde bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking krijgt aangereikt. De abstracte grenzen van de in aanmerking komende strafbare feiten zijn weliswaar hetzelfde – alle overtredingen en de misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld –, nadere inperking vindt plaats aan de hand van het criterium dat het in geval van misdrijven enkel kan gaan om feiten van eenvoudige aard begaan door personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt (art. 257b lid 2 Sv). Bovendien dienen de in aanmerking komende overtredingen en misdrijven in het Besluit OM-afdoening expliciet te worden aangewezen.¹² Voorts geldt een inperking van het ter beschikking staande sanctiearsenaal: opsporingsambtenaren kunnen bij een strafbeschikking enkel een geldboete opleggen, waarbij deze voor misdrijven is gemaximeerd tot € 350.

Voor de afdoening van de kleine strafzaak is voorts de voorziening van artikel 257ba Sv van belang. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen 'lichamen of personen, met een publieke taak belast' binnen de daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid te verlenen een strafbeschikking uit te vaardigen, de zogenoemde bestuurlijke strafbeschikking. Daarmee komt de strafbeschikking – nota bene een daad van vervolging – ook binnen handbereik van de meest uiteenlopende bestuursorganen. Voor de onderhavige context van de kleine strafzaak is echter het meest van belang dat daarmee ook de gemeente de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen kan worden verleend. Dit betekent dat de gemeente voor de strafrechtelijke handhaving van haar APV-feiten niet langer exclusief afhankelijk is van de inzet op dat vlak van de politie en het Openbaar Ministerie, maar ook de handhaving van dit type feiten zelfstandig ter hand kan nemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ongeveer gelijktijdig met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking tevens de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte het levenslicht zag.¹³ Op grond van deze wet kunnen gemeenten ter zake bepaalde krachtens die wet aangewezen overlastgevende en bij algemene plaatselijke (of politie)verordening (APV) *strafbaar* gestelde feiten *bestuurlijke* boetes opleggen. Aldus heeft de gemeente recentelijk twee verschillende instrumenten aangereikt

- 11 Zie voor de actuele stand van zaken de Aanwijzing OM-afdoening van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2930, in werking getreden op 1 april 2010 en geldig tot 31 maart 2014. Vooralnog beperkt het toepassingsbereik van de strafbeschikking zich inderdaad tot betrekkelijk geringe feiten. Deze beleidsmatige inperking van het toepassingsbereik van de strafbeschikking is echter met name ingegeven door argumenten van praktische aard (gefaseerde implementatie) en niet zozeer door een inhoudelijk opportuniteitsoordeel over de meest gewenste wijze van afdoening voor de verschillende categorieën strafbare feiten.
- 12 Zie de Bijlage bij het Besluit OM-afdoening van 4 juli 2007, *Stb.* 2007, 255, in werking getreden op 1 februari 2008 en nadien meermalen gewijzigd.
- 13 Zie de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte van 20 december 2007, *Stb.* 2008, 44, in werking getreden op 14 januari 2009.

gekregen met behulp waarvan zij de handhaving van overlastgevende feiten zelf ter hand kan nemen. Wel dienen gemeenten een keuze te maken tussen deze beide instrumenten,¹⁴ teneinde te voorkomen dat binnen een en dezelfde gemeente bepaalde feiten op verschillende wijzen kunnen worden afgedaan.¹⁵

Het voorgaande leert ons dat de strafbeschikking – hoewel op dit moment nog geenszins over de gehele linie geïmplementeerd – een in potentie groot toepassingsbereik heeft gekregen voor wat betreft zowel de in aanmerking komende strafbare feiten en de op te leggen sancties als de met de bevoegdheid toegeruste organen. In zoverre is de invoering van de strafbeschikking niet alleen vanuit principieel oogpunt een belangrijke stap, ook praktisch gaat het om een ingrijpende ontwikkeling. Een grote groep strafbare feiten kan voortaan zelfstandig door de officier van justitie en de daartoe aangewezen opsporingsambtenaren en bestuursorganen worden afgedaan. Vanzelfsprekend kunnen zij de afdoening niet geheel in eigen hand houden. Met het oog op het in artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gegarandeerde recht op toegang tot een onafhankelijke rechter staat in alle gevallen waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd – een daad van vervolging en daarmee zonder meer ook een *criminal charge* – de weg naar de strafrechter open. Ingevolge artikel 257e Sv kan de verdachte binnen veertien dagen na ontvangst van het afschrift van de strafbeschikking of nadat zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is, verzet hiertegen doen, waarna de strafzaak – behoudens het geval waarin de strafbeschikking door de officier van justitie wordt ingetrokken (art. 257e lid 8 Sv) – door de rechter conform de gewone regels van strafvordering wordt behandeld (art. 257f lid 3 Sv). Dit laatste betekent met name dat niet het opleggen van de strafbeschikking als zodanig door de strafrechter wordt beoordeeld; het gaat uitdrukkelijk om een beoordeling van de onderliggende strafzaak.¹⁶

- 14 Zie voor de verschillende factoren die van belang kunnen zijn bij deze keuze Y. van Setten en P. Boer, 'Bestuurlijke boete en strafbeschikking: de oplossing voor de overlastproblematiek in uw gemeente?', *de Gemeentestem* 2008, 7298, p. 345-350. Zie voorts N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009, p. 9-15; alsmede J.H. Crijns, 'Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie', *Strafblad* 2010, nr. 5.
- 15 Dit gevaar kan niet geheel worden voorkomen, nu de politie – ongeacht de keuze die de gemeente maakt – onverkort bevoegd blijft overlastgevende APV-feiten door middel van een strafbeschikking af te doen. Ingeval de gemeente voor de bestuurlijke boete overlast heeft gekozen, hanteert zij daarmee derhalve een ander instrument dan de politie. De bestuurlijke strafbeschikking biedt aldus meer garanties voor eenheid binnen de handhaving. Vgl. in dit verband ook A.R. Hartmann, 'De bestuurlijke strafbeschikking: panacee voor de gemeentelijke handhaving?', *Proces* 2010/2, p. 64-75.
- 16 Zie uitgebreid over de te volgen procedure na het instellen van verzet door de verdachte Kessler & Keulen 2008, p. 43-80.

3 Het verlofstelsel

Ook in een latere fase van het strafproces is de kleine strafzaak onderwerp geweest van wetgevende activiteiten. Op 1 juli 2007 is bij de Wet stroomlijnen hoger beroep¹⁷ het verlofstelsel ingevoerd, dat inhoudt dat bij strafzaken waarin in eerste aanleg enkel een (of meer) geldboete(s) van (tezamen) maximaal € 500 is opgelegd en die louter betrekking hebben op strafbare feiten waarop maximaal vier jaar gevangenisstraf is gesteld, een ingesteld hoger beroep slechts wordt behandeld 'indien zulks naar het oordeel van de voorzitter in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist' (art. 410a lid 1 Sv). Men onderscheide deze regeling goed van de appèlgrens van artikel 404 lid 2 Sv op grond waarvan de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep in bepaalde (lichte) strafzaken geheel wordt uitgesloten. In het geval van het verlofstelsel gaat het juist om gevallen waarin hoger beroep wel degelijk openstaat, maar waarin de vraag of een ingesteld hoger beroep ook daadwerkelijk inhoudelijk zal worden behandeld, afhankelijk is gemaakt van een beoordeling door de voorzitter van het hof of een dergelijke behandeling al dan niet 'in het belang van een goede rechtsbedeling' zou zijn. Indien dit het geval is, volgt een inhoudelijke beoordeling van het ingestelde hoger beroep. Indien dit naar het oordeel van de voorzitter van het hof echter niet het geval is, komt met dit oordeel de zaak tot een definitief einde, nu daartegen geen rechtsmiddel openstaat (art. 410a lid 4 en 7 Sv). Daarmee ligt niet slechts de behandeling in hoger beroep in handen van de voorzitter van het hof (in de praktijk te verstaan als de beoordelend raadsheer¹⁸), maar het gehele lot van de voorliggende strafzaak. Hoewel het weliswaar om betrekkelijk kleine strafzaken met een geringe strafoplegging gaat, is het belang van de verloffbeslissing daarmee aanzienlijk.

Het belang van de verloffbeslissing heeft zich echter niet vertaald in een eenduidig criterium op basis waarvan deze beslissing dient te worden genomen. 'Het belang van een goede rechtsbedeling' is evident een open norm en zo is deze ook uitdrukkelijk bedoeld door de wetgever. Wat precies onder dit criterium dient te worden verstaan, heeft de wetgever niet in algemene bewoordingen willen weergeven. Het leek de wetgever beter de rechtspraktijk in dezen zijn werk te laten doen.¹⁹ Wel noemt de wetsgeschiedenis een aantal voorbeelden van situaties waarin de

17 Bij deze wet is tevens een beperkt grievenstelsel in het leven geroepen, op grond waarvan het Openbaar Ministerie en de verdachte bij of na het instellen van hoger beroep hun grieven tegen het vonnis in eerste aanleg (moeten/kunnen) indienen, welke grieven vervolgens richtinggevend zijn – maar niet meer dan dat (vgl. art. 415 lid 2 Sv) – voor de behandeling van de zaak in hoger beroep. Zie de Wet stroomlijnen hoger beroep van 5 oktober 2006, *Stb.* 2006, 470, voor wat betreft het grievenstelsel in werking getreden op 1 maart 2007 en voor wat betreft het verloffstelsel op 1 juli 2007.

18 Zie Haentjens 2007, p. 39-40 en M.J. Kuiper, 'Het criterium van een goede rechtsbedeling. Vijf hoven, vijf criteria?', *NJB* 2009, p. 166-167.

19 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 20. Zie voor kritiek op deze keuze A.M. van Woensel, 'Stroomlijning: voortbouwen, afbouwen en doortimmeren', in: P.G. Wiewel & R.E. de Winter (red.), *Stroomlijning van het hoger beroep in strafzaken*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007, p. 20-22.

behandeling van het hoger beroep al dan niet zou moeten worden toegelaten.²⁰ Daarnaast hebben de vijf hoven in 2007 een gezamenlijk werkproces afgesproken waarin verschillende andere situaties worden genoemd waarin behandeling van het hoger beroep al dan niet op zijn plaats zou zijn. Dit gezamenlijke werkproces staat echter niet in de weg aan aanvullende of afwijkende afspraken binnen elk ressort afzonderlijk.²¹ Ondanks het feit dat er derhalve verschillende – weliswaar niet-limitatieve – lijstjes voorhanden zijn die de behandelend voorzitters houvast moeten bieden bij de hantering van het criterium ‘in het belang van een goede rechtsbedeling’, moet volgens Kuiper worden geconstateerd dat er nog geen sprake lijkt te zijn van een uniforme toepassing van dit criterium. De belangrijkste aanwijzing hiervoor is volgens haar dat het percentage zaken waarin het verlot tot hoger beroep wordt geweigerd, sterk fluctueert tussen de vijf hoven.²² Nu baseert Kuiper haar onderzoek op de verlotbeslissingen die kort na inwerkingtreding van het verlotstelsel zijn genomen. Verondersteld zou dan ook kunnen worden dat, nu de regeling eenmaal een paar jaar wordt gehanteerd, thans van een meer uniforme toepassing sprake zou kunnen zijn. Of deze veronderstelling door de werkelijkheid wordt gestaafd, is vooralsnog evenwel onduidelijk. De eerste bevindingen van Kuiper waar het gaat om de toepassing van het zeer open criterium van de goede rechtsbedeling, stemmen in ieder geval tamelijk somber.

4 Efficiëntie in het kwadraat

Na deze korte bespreking van de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen en het verlotstelsel wordt duidelijk hoe het de kleine strafzaak in de nabije toekomst zal vergaan wanneer de Wet OM-afdoening over de gehele linie is geïmplementeerd. Een dergelijk strafbaar feit kan direct en door het Openbaar Ministerie zelf²³ worden afgedaan door ter zake daarvan een strafbeschikking uit te vaardigen en daaraan één of meer sancties te verbinden. Het is vervolgens aan de verdachte om hiertegen in het geweerd te komen door binnen twee weken na ontvangst van de strafbeschikking of nadat zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit zijn bekendheid met de strafbeschikking voortvloeit, verzet aan te tekenen. Vervolgens kan (niet: moet) een nadere beoordeling door de officier van justitie plaatsvinden, waarna hij de strafbeschikking onverkort kan handhaven dan wel wijzigen of intrekken (art. 257e lid 8 Sv). Behoudens het geval waarin hij de strafbeschikking integraal intrekt, dient hij het ingestelde verzet steeds ter kennis van de rechter te brengen (art. 257f lid 1 Sv). Het is daarbij op

20 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 24-25.

21 Zie Kuiper 2009, p. 169.

22 Zie Kuiper 2009, p. 170. Het percentage afgewezen verlotverzoeken in de periode van 1 juli 2007 tot 1 januari 2008 loopt uiteen van 20,7% bij het Hof Amsterdam tot 76,6% bij het Hof Den Haag.

23 Het navolgende heeft zonder meer ook betrekking op strafbeschikkingen die worden uitgevaardigd door de opsporingsambtenaar of een bestuursorgaan. Beiden oefenen deze bevoegdheid echter uit onder regie en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (zie art. 257b lid 3 en art. 257ba lid 2 Sv); dit geeft reden om korthedshalve van het Openbaar Ministerie te spreken.

zichzelf niet uitgesloten de zaak bij de meervoudige kamer van de rechtbank aan te brengen; gezien de aard van de kleine strafzaak zal echter veelal voor de kantonrechter of de politierechter worden gekozen.²⁴ Deze zal vervolgens de onderliggende strafzaak beoordelen volgens de normale procedureregels zoals die voor hem gelden (art. 257f lid 3 Sv). De wijze van oplegging van de strafbeschikking blijft in deze beoordeling in beginsel buiten schot;²⁵ er volgt conform de normale gang van zaken een beslissing op basis van artikel 348/350 Sv. De wijze waarop vervolgens vonnis wordt gewezen, is afhankelijk van de vraag of dit wordt gedaan door de kantonrechter, de politierechter of de meervoudige kamer. Veelal zal het een mondeling vonnis van de politierechter of de kantonrechter betreffen, dat vervolgens wordt aangetekend in een aan de dagvaarding te hechten stuk (art. 378a resp. 395a Sv). Mits wordt voldaan aan de appèlgrenzen van artikel 404 Sv – hetgeen in de regel het geval zal zijn – kan tegen dit mondeling vonnis vervolgens hoger beroep worden ingesteld. Indien het gaat om een vonnis dat binnen de reikwijdte van het verlostelsel valt – hetgeen zal gelden voor betrekkelijk veel zaken die in eerste instantie zijn afgedaan door middel van een strafbeschikking –, is de verdachte ingevolge artikel 410 lid 4 Sv verplicht in een appèlschrift zijn grieven tegen het vonnis kenbaar te maken. De voorzitter van het hof beoordeelt vervolgens op grond van artikel 410a Sv of behandeling van het hoger beroep in het belang van een goede rechtsbedeling is. Indien dat volgens hem het geval is, volgt de daadwerkelijke behandeling van het hoger beroep en eventueel cassatie; indien dat volgens hem evenwel niet het geval is, komt de zaak met de afwijzende verlostbeslissing van de voorzitter van het hof tot een definitief einde (art. 410a lid 4 en 7 Sv).

Natuurlijk, het betreft in de gevallen waarin de strafbeschikking en het verlostelsel met elkaar cumuleren wat betreft de ernst van de feiten en de zwaarte van de opgelegde sanctie, relatief geringe strafzaken. Niettemin is de vraag gerechtvaardigd of de wijze waarop kleine strafzaken worden afgedaan voldoende recht doet aan de betrokken belangen, zeker in gevallen waarin de verdachte de van hem te verwachten inzet maximaal levert door verzet tegen de strafbeschikking in te stellen, ter terechtzitting bij de politierechter gemotiveerd verweer te voeren, en appèl met opgave van grieven tegen het vonnis van de politierechter in te stellen. Ook kleine strafzaken zijn strafzaken en hoewel differentiatie in wijze van afdoening voor verschillende typen strafzaken op zichzelf voor de hand ligt, dient het minimumniveau van een eerlijk proces ook voor kleine strafzaken zonder meer gegarandeerd te blijven. Niet is gezegd dat de invoering van de strafbeschikking en van het verlostelsel de verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces per definitie de das heeft omgedaan, ook niet wanneer beide nieuwe regelingen in onderling verband worden gezien. Na het uitvaardigen van een strafbeschikking is immers te allen tijde verzet bij de strafrechter mogelijk en na de berechting in eerste aanleg bestaat in dezelfde gevallen als voorheen het geval was de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep, waarbij het niet uitmaakt of de procedure

24 De gebruikelijke regels voor de absolute en relatieve competentie zijn onverkort van toepassing. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 74.

25 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 21 en 59, en Kessler & Keulen 2008, p. 66-69.

in eerste aanleg is ingeleid door middel van een strafbeschikking of door middel van het rechtstreeks dagvaarden van de verdachte. Toch ontstaat een wat troosteloos beeld wanneer de wijze van afdoening van de kleine strafzaak in volle omvang wordt gezien, waarbij de vraag of een eerlijk en behoorlijk proces zich in de praktijk daadwerkelijk zal verwezenlijken, in toenemende mate afhankelijk lijkt te zijn geworden van de wijze waarop de verschillende strafvorderlijke organen van hun bevoegdheden gebruikmaken.

Waar het strafproces voorheen werd ingericht vanuit een fundamenteel wantrouwen in strafvorderlijke organen en instituties en vanuit die optiek in een uitgebreid stelsel van *checks and balances* voorzag, lijkt de wetgever zich de laatste jaren juist in toenemende mate te laten leiden door een grote mate van vertrouwen in de professionaliteit en zorgvuldigheid van het optreden van de strafvorderlijke overheid.²⁶ Dit nieuwe richtsnoer wordt niet zozeer gelegitimeerd door een daadwerkelijke, op empirische gegevens terug te voeren, grotere mate van betrouwbaarheid van de strafrechtsketen. Integendeel, de beeldvorming die is ontstaan naar aanleiding van een aantal geruchtmakende gerechtelijke dwalingen lijkt immers eerder op het tegendeel te wijzen en heeft in ieder geval binnen het maatschappelijk debat voor een groeiend wantrouwen in het kunnen van de strafrechtspleging gezorgd. Veeleer wordt dit nieuwe richtsnoer ingegeven door een vanuit de wens naar efficiëntie geboren streven om de in het licht van de op het spel staande belangen als overbodig gepercipieerde waarborgen zo veel mogelijk te slechten. Binnen een strafrechtssysteem dat voortdurend te kampen heeft met capaciteitstekorten is dit een weliswaar verklaarbare, maar ook gevaarlijke ontwikkeling. *Checks and balances* zijn er immers juist voor bedoeld om stappen in de keten die om welke reden dan ook onjuist, onterecht of onvoldoende onderbouwd zijn, tijdig te kunnen herstellen, zodat het eindproduct, de onherroepelijke strafrechtelijke beslissing in welke vorm dan ook (sepotbeslissing, strafbeschikking, vonnis, arrest enz.), een maximale aanspraak op inhoudelijke en procedurele legitimiteit kan maken. De vraag is of we met de min of meer gelijktijdige invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel niet langzaam maar zeker door de ondergrens van een zorgvuldige en legitieme strafrechtspleging aan het zakken zijn.

Daar komt bij dat het vertrouwen in de strafrechtspleging van onderaf moet worden opgebouwd. Maatschappelijke discussies over gerechtelijke dwalingen in geruchtmakende strafprocessen hebben zonder meer een grote impact op het vertrouwen van het grote publiek in de strafrechtspleging. Dit geldt echter evenzeer en wellicht zelfs sterker voor de ervaringen die de burger zelf met de justitiële autoriteiten opdoet op het moment dat hij over de schreef gaat. Wat voor de strafvorderlijke overheid een kleine strafzaak is, kan voor de burger een aangelegenheid van groot en principieel belang zijn. Indien hem het gevoel bekruipt dat hij onvoldoende gelegenheid heeft gekregen om zijn kant van het verhaal onder de aandacht te brengen, kan dit funest uitwerken voor zijn vertrouwen in de strafrechtspleging. Tot slot rijst de vraag in hoeverre het door de wetgever in de

26 Zie o.m. A.A. Franken, Voor de vorm (oratie Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 40-45 en Crijns 2006, p. 62-65.

strafvorderlijke organen gestelde vertrouwen gerechtvaardigd is. De praktijk leert immers dat in de onophoudelijke stroom van (kleine) strafzaken – mede, maar zeer zeker niet alleen, als gevolg van tijdsdruk en capaciteitstekorten – fouten en vergissingen gemakkelijk worden gemaakt. In dit verband is het een veeg teken dat de Hoge Raad in kwantitatief opzicht meer bezig is met het beoordelen en herstellen van vergissingen die in feitelijke aanleg zijn gemaakt, dan met het daadwerkelijk beoordelen van juridisch-inhoudelijke vraagpunten.²⁷ De achilleshiel van de wijze waarop kleine strafzaken thans worden afgedaan, lijkt dan ook met name te zijn gelegen in het feit dat te zwaar wordt geleund op vertrouwen in de strafvorderlijke organen.

5 Kritiek vanuit het VN-Mensenrechtencomité

Inmiddels is duidelijk geworden dat het streven van de wetgever om het strafproces verder te stroomlijnen ook vanuit verdragsrechtelijk perspectief de nodige vragen oproept. Het betreft dan niet zozeer de strafbeschikking – hoewel nog moet worden afgewacht of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gelet op het uitgebreide en ingrijpende sanctiearsenaal zonder meer bereid zal zijn ten aanzien van de strafbeschikking een vergelijkbare redenering te volgen als het gewoon is ten aanzien van de bestuurlijke boete²⁸ – maar met name het verlofstelsel. Dat de verdragsconformiteit van het verlofstelsel discutabel is, werd eerder in de literatuur al onder ogen gezien, waarbij met name werd gewezen op het bepaalde in artikel 14 lid 5 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR): ‘Een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.’²⁹ In een recente uitspraak heeft het VN-Mensenrechtencomité in Genève de wijze waarop in Nederland het verlofstelsel wordt toegepast, inderdaad in strijd geacht met het bepaalde in dit artikel.³⁰ Het Mensenrechtencomité kwam tot deze uitspraak na een klacht van een demonstrant die in 2007 een geldboete van € 200 kreeg wegens het niet voldoen aan een ambtelijk bevel (art. 184 Sr). De politierechter deed mondeling uitspraak, terwijl het uitwerken van het vonnis en het proces-verbaal – ook na het instellen van appèl door de verdachte – op grond van het bepaalde in artikel 378 lid 2 aanhef en sub c Sv achterwege bleef. De voorzitter van het hof oordeelde vervolgens op grond van artikel 410a Sv dat behandeling van het hoger beroep niet in het belang van een goede rechtsbedeling was en verleende geen verlof. Deze gang van zaken kon in de ogen van het Mensenrechtencomité geen genade vin-

27 Zie over de grote hoeveelheid slordigheden waarmee de Hoge Raad wordt geconfronteerd ook de conclusie van A-G Jörg bij HR 25 januari 2005, NJ 2006, 411.

28 Zie J.H. Crijs, ‘Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij’, *Sancties* 2004, p. 231-232.

29 Zie P.G. Wiewel, ‘Een verdragsconforme toepassing van het verlofstelsel. Wet stroomlijnen hoger beroep’, *NJB* 2008, p. 213-216; W.H. Jebbink, ‘Verlofstelsel in strafzaken: schijnrechtspraak in strijd met het IVBPR’, *DD* 2008, p. 849-864.

30 Human Rights Committee 30 July 2010, Communication No. 1797/2008.

den. Op zichzelf acht het comité een verlofstelsel niet in strijd met het bepaalde in artikel 14 lid 5 IVBPR. Het comité struikelt echter over het feit dat de Nederlandse verloffprocedure voor de verdachte onvoldoende waarborgen biedt om effectief van het hem toegekende recht op hoger beroep gebruik te kunnen maken. Als gevolg van het ontbreken van een gemotiveerd vonnis uitgewerkt met bewijsmiddelen en een proces-verbaal van de zitting van de politierechter is het voor de verdediging immers onmogelijk zich adequaat op de appèlfase voor te bereiden, en voor de verloffrechter om tot een daadwerkelijk inhoudelijk oordeel over het verzoek tot verlof te komen, zoals artikel 14 lid 5 IVBPR vereist. De Nederlandse verloffrechter volstond met de enkele constatering dat behandeling van het appèl niet in het belang van een goede rechtsbedeling was, hetgeen volgens het comité niet door de beugel kon:

“The Committee considers this motivation inadequate and insufficient in order to satisfy the conditions of article 14, paragraph 5 of the Covenant, which require a review by a higher tribunal of the conviction and the sentence. Such review, in the frame of a decision regarding a leave to appeal, must be examined on its merits, taking into consideration on one the hand the evidence presented before the first instance judge, and on the other hand the conduct of the trial on the basis of the legal provisions applicable to the case in question.”³¹

Gelet op de eerdere uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité met betrekking tot artikel 14 lid 5 IVBPR is deze uitspraak weinig verrassend.³² Dit neemt echter niet weg dat met deze uitspraak – die op zichzelf niet rechtstreeks bindend is, maar gelet op haar verantwoordelijkheid voor de handhaving van mensenrechten door Nederland niet kan worden genegeerd³³ – de op efficiëntie gerichte Nederlandse strafrechtspraktijk waar het gaat om de wijze waarop de politierechter vonnis wijst en het verlofstelsel wordt toegepast, toch behoorlijk door het ijs lijkt te zakken. Het Mensenrechtencomité eist ‘adequate facilities for the preparation of [the] defence and conditions for a genuine review of [the] case by a higher tribunal’. De huidige Nederlandse praktijk van het verlofstelsel komt onvoldoende tegemoet aan deze eisen en behoeft derhalve aanpassing teneinde toekomstige schendingen te voorkomen.³⁴

6 Tijd voor herijking?

In deze bijdrage zijn de lotgevallen van de kleine strafzaak als gevolg van de invoering van de strafbeschikking en het verlofstelsel gezien. In zijn algemeen-

31 Human Rights Committee 30 July 2010, Communication No. 1797/2008, § 8.3.

32 Zie in gelijke zin T. Spronken, ‘Barsten in het verlofstelsel in strafzaken?’, *NJB* 2010, p. 2019. Zie voor een uitgebreid overzicht van de eerdere uitspraken van het Mensenrechtencomité inzake art. 14 lid 5 IVBPR: Jebbink 2008, p. 852-854.

33 Vgl. Jebbink 2008, p. 861-863.

34 Human Rights Committee 30 July 2010, Communication No. 1797/2008, § 8.4 en § 10.

heid kan een tweetal ontwikkelingen worden herkend. Ten eerste moet de verdachte meer moeite doen dan voorheen om zijn strafzaak (nogmaals) te laten beoordelen door een onafhankelijke rechter. Zowel het rechtsmiddel van verzet tegen de strafbeschikking als het instellen van *appèl* vergezeld van een schriftuur vereisen een alerte en actieve houding van de zijde van de verdachte, terwijl onvoldoende alertheid direct wordt afgestraft door het onherroepelijk worden van de opgelegde sanctie. Ten tweede is de kans dat een strafzaak daadwerkelijk nogmaals door een onafhankelijke rechter wordt beoordeeld geringer dan voorheen, nu de vraag of het ingestelde hoger beroep ook wordt behandeld afhankelijk is van de vraag of de voorzitter van het hof dit al dan niet in het belang van een goede rechtsbedeling acht. Bij deze ontwikkelingen kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst. Dat van de verdachte het nodige initiatief wordt verlangd teneinde aanspraak te kunnen maken op de door hem gewenste aanvullende rechtsbescherming is één, dat het verlostelsel vervolgens de nodige ruimte biedt om de moeite die verdachte zich heeft getroost niet te honoreren, is een tweede. Is het niet in het belang van een goede rechtsbedeling om de verdachte die dit om hem moverende redenen wenst, ruimhartig een herbeoordeling van het tegen hem gewezen vonnis te geven?

Naast de vraag of beide ontwikkelingen in zichzelf wenselijk zijn – welke vraag door de wetgever in ieder geval positief is beantwoord, blijkens de invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel – roepen deze ontwikkelingen voorts de achterliggende vraag op wat wetgever, politiek en samenleving nu eigenlijk willen waar het gaat om de afdoening van kleine strafzaken. Vertrouwde begrippenparen als instrumentaliteit en rechtsbescherming, en *due process* en *crime control* houden ons voor dat noties als effectiviteit en doeltreffendheid steeds en per definitie gepaard dienen te gaan met respect voor de rechtspositie van de verdachte. Men kan zich afvragen of het belang van dit evenwicht waar het gaat om de kleine strafzaak niet te veel naar de achtergrond begint te verdwijnen. Effectiviteit lijkt het sleutelwoord te zijn, rechtsbescherming wordt enkel geleverd indien hierom expliciet wordt gevraagd. Dat het VN-Mensenrechtencomité recentelijk op de rem heeft getrapt ten aanzien van de praktijk van het verlostelsel, is in dit licht een veeg teken. Ook een andere vraag dringt zich naar aanleiding van het voorgaande op. Wanneer de wetgever van mening is dat bepaalde feiten onvoldoende gewicht in de schaal leggen om aanspraak te kunnen maken op de volledig opgetuigde strafrechtelijke procedure, zijn deze feiten dan eigenlijk wel voldoende ernstig om als strafbaar feit te kunnen worden gekwalificeerd? Is het in dezen niet van tweeën één? Of een feit is dermate ernstig dat het het predicaat strafrechtelijk verdient met een daarbij behorende behandeling, of een feit wordt als bagatel beschouwd en wordt ook als zodanig behandeld. Het zal duidelijk zijn dat het aanbrengen van een dergelijke dichotomie te weinig recht doet aan de variëteit aan gedragingen die de samenleving en de wetgever in verschillende gradaties als onwenselijk kwalificeren. Ook ontkent een dergelijke tweedeling de onmiskenbare convergentie die zich de laatste decennia in de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht heeft voorgedaan, waarbij beide handhavings-

stelsels kenmerken van elkaar hebben overgenomen.³⁵ Dit neemt echter niet weg dat het criminaliseren van bepaald gedrag de nodige verplichtingen voor de overheid met zich brengt, waarbij het recht op een eerlijk proces en de daarvan af te leiden deelrechten nog slechts het minimum vormen.

Wat zich hier lijkt te wreken is het feit dat een brede, algemene en consistente oriëntatie op de meest wenselijke inrichting van het handhavingsbestel als geheel lijkt te ontbreken. Na een verschuiving van strafrechtelijke handhaving richting bestuursrechtelijke handhaving in de afgelopen twee decennia, die zich met name heeft geuit in een gestage opmars van de bestuurlijke boete en de nodige decriminalisering van feiten die voorheen strafrechtelijk werden gehandhaafd, lijkt de laatste jaren het strafrecht als handhavinginstrument weer meer in trek te komen. De invoering van de strafbeschikking – en als exponent daarvan de bestuurlijke strafbeschikking – vormt een duidelijk voorbeeld van deze laatste ontwikkeling.³⁶ Ook binnen de handhaving van bagatel feiten lijkt derhalve sprake te zijn van een zekere conjunctuur.³⁷ Nu is het kabinet op zichzelf niet blind voor het belang van een dergelijke brede, algemene oriëntatie op de inrichting van het handhavingsbestel. Zo presenteerde het kabinet in 2008 de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.³⁸ Wat evenwel direct opvalt, is dat in deze nota de effectiviteit van de handhaving centraal wordt gesteld. In een zogenoemde ‘besloten context’ zou (punitieve) bestuursrechtelijke handhaving het meest voor de hand liggen, terwijl in een zogenoemde ‘open context’ handhaving door middel van het strafrecht de voorkeur zou verdienen.³⁹ Nu is de notie van effectiviteit op zichzelf een begrijpelijke oriëntatie bij het maken van een keuze voor een sanctiestelsel, maar het onttrekt wel het zicht op de vraag *waarom* bepaald gedrag tot een strafbaar feit of een bestuurlijk beboetbaar feit is bestempeld. De effectiviteit van een bepaald handhavingssysteem is zonder enige twijfel een relevant gezichtspunt bij de voorliggende keuze, maar er zijn er meer, waarbij niet in de laatste plaats betekenis toekomt aan de ernst van het feit. Hoewel de voorwaarden voor strafbaarstelling van oudsher een wat kwijnend bestaan lei-

35 Zie o.m. G. Knigge, ‘De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht’, in: M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 97-103.

36 Vgl. Hartmann 2010, p. 64. Zie ook *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 VI, D, p. 3-4.

37 Hiermee is niet gezegd dat deze conjunctuur over de gehele linie eenduidig zou zijn, getuige de recente invoering van de eerder in deze bijdrage genoemde Wet bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte, op grond waarvan het mogelijk is bij APV strafbaar gestelde overlastgevend feiten af te doen door middel van een bestuurlijke boete.

38 Zie *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 VI, D en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 69. Zie over deze nota ook P.W.S. Boer & D.R.P. de Kok, ‘Nieuwe keuzes tussen strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Een toelichtende beschouwing bij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel’, *NJB* 2009, p. 671-676.

39 Zie *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 VI, D, p. 6-9. Zie voor kritiek op dit uitgangspunt vanuit de triasleer: Kwakman 2009, p. 11.

den – niet in de laatste plaats omdat zij zo lastig zijn te formuleren –,⁴⁰ is het zinvol blijvend de vraag te stellen waartoe en waarom bepaald gedrag strafbaar is gesteld. De impact van de strafrechtsketen is nog steeds groot. Zij die maatschappelijk geslaagd zijn, worden liever niet met het strafrecht geassocieerd, terwijl zij die maatschappelijk gezien tussen wal en schip zijn geraakt door de werking van het strafrecht, alleen maar verder in de problemen worden gebracht. Prudent gebruik van het strafrecht blijft dan ook geboden.

Dit neemt niet weg dat decriminalisering van kleine strafzaken vermoedelijk niet het ei van Columbus is. Wanneer lichte strafbare feiten die in de meerderheid van de gevallen worden afgedaan met een geldboete worden omgedoopt tot bestuursrechtelijke gedragingen die kunnen worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete, komt dit in feite enkel neer op het verhangen van de bordjes. In ieder geval kunnen rechtsbeschermende waarborgen daarmee niet zonder meer worden omzeild, nu het – gelet op de punitieve aard van de bestuurlijke boete – blijft gaan om een *criminal charge*. Bovendien is decriminalisering van kleine strafzaken geen gemakkelijke opgave. Een debat over decriminalisering is immers per definitie een debat dat zich afspeelt op een abstracter niveau dan een debat over de meest gewenste vorm van afdoening in het concreet voorliggende geval. Het is dan ook onmiskenbaar moeilijk om te komen tot een zodanige inrichting van de afdoening van kleine strafzaken dat voldoende recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen, zeker in tijden waarin de samenleving hoge verwachtingen van de rechtshandhaving koestert, terwijl de daarvoor benodigde middelen steeds schaarser lijken te worden. Deze even complexe als paradoxale situatie ontslaat de wetgever echter niet van de verplichting het verdragsrechtelijk gegarandeerde minimumniveau van rechtsbescherming overeind te houden. Rechtshandhaving kost nu eenmaal tijd, geld en moeite. De samenleving die voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten, doet zichzelf op de lange termijn tekort.

40 Zie o.m. L.H.C. Hulsman, 'Criteria voor strafbaarstelling', in: E. André de la Porte e.a. (red.), *Strafrecht te-recht? Over dekriminalisering en depenalisering*, Baarn: In den Toren 1972, p. 80-93; J. van Bemmelen, 'Positieve criteria voor strafbaarstelling', in: J.F. Glastra van Loon e.a. (red.), *Speculum Langemeijer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1973, p. 1-14; Th.A. de Roos, *Strafbaarstelling van economische delicten: een crimineel-politieke studie* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1987.