

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De wijzigingen betreffen de transactie, de ontnemingsschikking en de strafbeschikking. Aanleiding voor deze wijzigingen wordt gevormd door de evaluatie van de Wet OM-afdoening en de daarop gegeven beleidsreactie (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478).

Wat betreft de transactie wordt de bevoegdheid een transactie aan te bieden overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering en daar, in lijn met de strekking van de Wet OM-afdoening, verder beperkt. Daarbij introduceert dit wetsvoorstel een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. Deze rechterlijke toets komt in de plaats van de op 4 september 2020 in werking getreden aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie (Stcrt. 2020, 46166) op basis waarvan voorgenomen hoge transacties, tot aan inwerkingtreding van de regeling in dit wetsvoorstel, door een onafhankelijke commissie worden getoetst (zie over deze aanwijzing Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 605).

Dit wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. De vormgeving daarvan sluit aan bij de rechterlijke toets van voorgenomen hoge transacties.

Wat betreft de strafbeschikking maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, de geldboete en de taakstraf in een strafbeschikking ook in voorwaardelijke vorm op te leggen. Aansluitend regelt dit wetsvoorstel een omzettingsprocedure voor het geval de voorwaarden worden overtreden of de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke straf niet of niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Ten slotte maakt het wetsvoorstel verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen in een strafbeschikking mogelijk.

Transactie en rechterlijke toetsing daarvan

Zoals hiervoor aangestipt wijzigt het wetsvoorstel de transactiebevoegdheid op drie punten. De wijzigingen – die in de volgende paragraaf nader worden toegelicht – en de redenen daarvoor, zijn de volgende. De overheveling van de transactiebevoegdheid van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering houdt verband met de procedurele aard van deze bevoegdheid. Voor de normering van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening is het Wetboek van Strafvordering een geëigender plaats.

Onder behoud van de wettelijke begrenzing dat een transactie alleen kan worden aangeboden bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld (vgl. huidig artikel 74, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (verder: Sr)), wordt voorgesteld de bevoegdheid een transactie aan te bieden verder wettelijk te beperken tot twee gevalstypen. Het gaat om (i) transacties 'in de sfeer van de rechtspersoon' (dat wil zeggen: transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon) en (ii) gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de aan de staat te betalen geldsom (de 'boetecomponent') niet meer dan € 2.000 bedraagt.

Bij het eerste gevalstype blijkt de transactie voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit een passend alternatief te kunnen zijn voor strafvervolging. Het behoud van de transactiebevoegdheid is specifiek bedoeld voor dit gevalstype, omdat deze in de context van rechtspersonen moeilijk kan worden gemist. Zo wordt in ongeveer tien strafzaken per jaar een hoge transactie aangeboden.¹ Kort gezegd zijn dit zaken waarin de aan de staat te betalen geldsom het bedrag van € 50.000 te boven gaat, dan wel het totale bedrag dat met de transactie is gemoeid – inclusief eventuele andere geldelijke componenten, zoals bedragen ter voordeelsontneming of schadevergoeding – het bedrag van € 500.000 overstijgt (vgl. de per 4 september 2020 vervallen Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties van het openbaar ministerie). Bij dit gevalstype gaat het vaak om langlopende, omvangrijke en complexe strafrechtelijke onderzoeken. Strafvervolging zou een zware wissel trekken op de vervolgings- en zittingscapaciteit, en de afloop daarvan is ongewis. Een langdurig strafproces brengt voor de desbetreffende verdachte onzekerheid en kosten mee. De transactiemodaliteit voorziet in de mogelijkheid van een snellere en meer efficiënte afdoening van financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon. Aan een transactie kunnen financiële voorwaarden worden verbonden, waaronder betaling van een geldsom tot ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het strafbare feit kan worden opgelegd, ontneming van wederrechtelijk voordeel en vergoeding van de door het feit veroorzaakte schade. Daarnaast is het bij de transactie mogelijk aan rechtspersonen voorwaarden omtrent het nemen van compliancemaatregelen te stellen, teneinde de bedrijfscultuur te veranderen en daarmee toekomstige misstanden te voorkomen. Daarmee kan een transactie, zowel bij verdachte rechts- als natuurlijke personen, hetzelfde of meer effect sorteren als een veroordeling. Dit houdt ermee verband dat bij veroordeling van een rechtspersoon geen vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd, terwijl het doen van een transactieaanbod aan natuurlijke personen pas in beeld komt wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat de rechter de zaak met een vermogensrechtelijke sanctie zou afdoen (vgl. de eerdergenoemde tijdelijke Aanwijzing hoge transacties). De nauwe verbondenheid tussen het gedrag van de rechtspersoon enerzijds en dat van personen die – al dan niet als opdrachtgever of feitelijk leidinggever – strafbaar betrokken zijn bij de verboden gedrag van de rechtspersoon anderzijds, pleit voor de keuze om de transactiebevoegdheid voor de bredere categorie van transacties 'in de sfeer van de rechtspersoon' te handhaven. Vanwege die verknooptheid wordt het wenselijk geacht dat de transactieregeling ruimte laat om in één zaak zowel aan de rechtspersoon als aan betrokken natuurlijke personen een transactieaanbod te doen. Bij elkaar genomen biedt de transactie mogelijkheid tot een snelle, efficiënte en effectieve afdoening van financieel-economische criminaliteit in de sfeer van rechtspersonen. Het komt wenselijk voor die vorm van buitengerechtelijke afdoening voor dit type strafzaken te behouden.

De transactiebevoegdheid blijft ook behouden voor de uitzonderlijke situaties van het tweede gevalstype: gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvoeren van een strafbeschikking. Hierbij gaat het om gevallen waarin een volledig consensuele afdoening, waarbij van een formele schuldvaststelling wordt afgezien, de voorkeur verdient. In gevallen als deze geldt telkens dat de boetecomponent van de transactie niet meer dan € 2.000 mag bedragen. Dit maximum sluit aan bij de grens die ingevolge artikel 4.4 van het Besluit OM-afdoening wordt gesteld aan het gebruik van de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Die grenswaarde is afgeleid van de hoorgrens: het drempelbedrag dat in het kader van de OM-strafbeschikking geldt, waarboven ingevolge artikel 257c, tweede lid, de verplichting geldt om – voorafgaande aan de uitvoering van de desbetreffende strafbeschikking – de verdachte onder rechtsbijstand te horen.

De verdere inperking van de transactiebevoegdheid tot de twee genoemde gevalstypen is in lijn met de strekking van de Wet OM-afdoening en de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van die wet, om de transactie zoveel mogelijk te vervangen door de strafbeschikking. Naar huidig recht bestaat de transactieregeling naast de regeling van de strafbeschikking, doordat de

¹ <https://www.om.nl/onderwerpen/hoge-transacties/vraag-en-antwoord/hoe-vaak-wordt-een-hoge-transactie-aangeboden>.

onderdelen van de Wet OM-afdoening die tot gevolg hebben dat de transactieregeling vervalft nog niet in werking zijn getreden. In de praktijk kan op grond van de beleidsregels van het Openbaar Ministerie nog naar de transactie worden uitgeweken bij het stellen van een voorwaarde strekkende tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject door jeugdigen en tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het wetsvoorstel scheidt duidelijkheid door op het niveau van de wet het toepassingsbereik van de transactie te beperken tot de twee genoemde gevalstypen. Het brengt geen verandering in het uitgangspunt dat het uitvoeren van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod; strafzaken die zich daarvoor lenen dienen in beginsel door middel van een strafbeschikking te worden afgedaan (vgl. Aanwijzing OM-strafbeschikking). De transactie blijft daarmee een restfunctie houden.

Het derde punt waarop dit wetsvoorstel de transactiebevoegdheid wijzigt betreft de introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. De politieke wens daartoe bestaat al langer, zoals ook blijkt uit de motie-Van Nispen en Groothuizen (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 51). Het invoeren van een dergelijke rechterlijke toets is ook door de Raad voor de Rechtspraak aanbevolen,² en kan tevens in de literatuur op een breed draagvlak rekenen³. Introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties is ook toegezegd in de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering door een raadkamerprocedure bij het gerechtshof inzake het verlenen van verlof voor een transactieaanbod te introduceren, die bij voorgenomen hoge transacties moet worden gevolgd (verder ook: verlofprocedure). Centrale argumenten voor het invoeren van een rechterlijke toets als deze zijn dat rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge transacties bijdraagt aan de legitimiteit van dergelijke transacties, betere rechtsbescherming biedt aan de verdachte en de transparantie van het transactieproces vergroot. De verlofprocedure kan uitsluitend aan de orde zijn in het geval van het hiervoor beschreven eerste gevalstype (kort gezegd: transigeren bij financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon). Binnen dat kader is de procedure in twee gevallen van toepassing. In de eerste plaats wanneer het totale bedrag van het voorgenomen transactieaanbod boven een bepaald drempelbedrag ligt. In dat geval mag slechts een definitief transactieaanbod aan de verdachte rechtspersoon of natuurlijke persoon worden gedaan, indien het gerechtshof hiertoe verlof heeft verleend. Een drempelbedrag van € 200.000 geldt wanneer het totale bedrag van de voorgenomen transactie uitsluitend een 'boetecomponent' kent (dat wil zeggen: de betaling aan de staat van een geldsom). Een drempelbedrag van in totaal € 1.000.000 geldt in het geval het totale bedrag de optelsom is van meerdere geldelijke componenten (waaronder bijvoorbeeld de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding). Wat betreft de hoogte van beide drempelbedragen is aangesloten bij de bedragen die worden gehanteerd in de tijdelijke Aanwijzing hoge transacties van het Openbaar Ministerie. Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd knoopt aan bij de situatie dat aan een persoon – dat zal in de regel een rechtspersoon zijn – een voorlopig transactieaanbod boven een van beide drempelbedragen is gedaan. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een transactieaanbod aan andere personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan een of meer strafbare feiten waarop het voorgenomen hoge transactieaanbod betrekking heeft. Een belangrijke reden dat de verlofprocedure ook dan moet worden gevolgd is dat de gedragingen van de deelnemer feitelijk

² Zie het consultatieadvies van 12 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 12 en 18, en <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-moet-megaschikkingen-kunnen-toetsen.aspx> (28 februari 2018).

³ Zie onder meer J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het openbaar ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 588-592; T. van Roomen & A. Verbruggen, 'Corruptie: status quo en de toekomst', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, Den Haag: BJu, 2015/6; K.C.J. Vriend, 'De hoge en bijzondere transactie: een pleidooi voor rechterlijke controle op de afdoening buiten geding', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2016/4; J.H. Crijns en R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure', in: L. Coenraad e.a. (red.), *Afscheid van de klassieke procedure?* (preadviezen NJV), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 329-330 en G.J.M. Corstens/J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2018, hoofdstuk XVIII.4.

en juridisch nauw samenhangen met de verboden gedraging van de rechtspersoon waarin de voorgenomen hoge transactie haar grond vindt. Tegen die achtergrond is het gerechtvaardigd en wenselijk in voorkomende gevallen ook een voorgenomen transactieaanbod aan deelnemers te onderwerpen aan rechterlijke toetsing.

In lijn met de beklagprocedure toetst het gerechtshof zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit van de voorgenomen beslissing van de officier van justitie om een transactieaanbod te doen. De centrale vraag is of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan.

Opmerking verdient dat hoge transacties in de regel alleen voorkomen in relatie tot rechtspersonen. In lijn met de motie-Van Nispen/Van Oosten (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 52) blijft ook op grond van de tijdelijke Aanwijzing hoge transacties uitgangspunt dat zo mogelijk strafvervolging wordt ingesteld tegen opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden als bedoeld in artikel 51 Sr. In uitzonderlijke gevallen kan het zijn dat de officier van justitie in het kader van de hoge transactie met een rechtspersoon ook een transactieaanbod wil doen aan natuurlijke personen die strafbaar betrokken zijn geweest bij de verboden gedraging van de desbetreffende rechtspersoon. In dergelijke omstandigheden is een transactieaanbod aan een natuurlijk persoon te allen tijde aan rechterlijke controle onderworpen; de transactie komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend.

Rechterlijke toetsing van hoge ontnemingschikkingen

Dit wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingschikkingen. Artikel 511c voorziet in de mogelijkheid om in de ontnemingszaak een ontnemingschikking met de verdachte of veroordeelde (hierna ook: betrokkene) te treffen tot betaling van een geldbedrag of overdracht van voorwerpen aan de staat ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De ontnemingschikking is een vorm van consensuele buitengerechtelijke afdoening waarbij met instemming van de betrokkene van (de waarborg van) een rechterlijk oordeel over de ontneming en de waarborg van een openbare zitting wordt afgezien. Een eerste belangrijk verschil met een transactie met ontnemingscomponent betreft het rechtsgevolg van een ontnemingschikking. Deze heeft slechts gevolgen voor de ontnemingszaak, niet voor de strafzaak; door nakoming van de schikkingstermen komt het recht tot het instellen van een ontnemingsvordering te vervallen of, indien die vordering al was ingediend, eindigt de ontnemingszaak van rechtswege (artikel 6:4:18, eerste lid). Een tweede verschil met de transactie is dat een ontnemingschikking nog tot aan de sluiting van het onderzoek op de ontnemingszitting in eerste aanleg tot stand kan komen.

De Raad voor de rechtspraak is voorstander van invoering van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingschikkingen.⁴ De Onderzoekscommissie Ontnemingschikking heeft aanbevolen te bezien of een dergelijke vorm van rechterlijke toetsing wenselijk is.⁵ Introductie van een rechterlijke toets is toegezegd in de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Daarbij is erop gewezen dat – in het licht van overeenkomsten met een hoge transactie met een grote ontnemingscomponent – het de voorkeur verdient de rechterlijke toetsingsprocedure voor beide instrumenten zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering door een raadkamerprocedure inzake het verlenen van verlof voor een ontnemingschikking te introduceren, die bij voorgenomen hoge schikkingen moet worden gevolgd en die in hoge mate aansluit bij de verlofprocedure voor hoge transacties. Voor introductie van rechterlijke toetsing van hoge schikkingen pleiten dezelfde centrale argumenten als die hierboven naar voren zijn gebracht in het kader van hoge transacties: rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge ontnemingschikkingen draagt bij aan de legitimiteit van dergelijke ontnemingschikkingen, biedt betere rechtsbescherming aan de betrokkene en vergroot de transparantie van het schikkingsproces.

⁴ Zie het consultatieadvies van 12 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 12 en 18.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34362, nr. 2.

Voorwaardelijke strafbeschikking en omzettingsprocedure

De redenen om oplegging van enkele straffen in de strafbeschikking ook in voorwaardelijke vorm mogelijk te maken, zijn de volgende. De mogelijkheid van voorwaardelijke bestraffing, die nu bij de strafbeschikking ontbreekt, wordt zoals blijkt uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening in de praktijk gemist. Dat betreft vooral de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, maar ook de geldboete en taakstraf. Het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie heeft bij verschillende gelegenheden gepleit voor invoering van de mogelijkheid om deze straffen in de strafbeschikking ook voorwaardelijk te kunnen opleggen (zie o.a. het consultatieadvies van het College van juli 2018 bij het conceptwetsvoorstel Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 13-15). Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft zich daarvan voorstander getoond (zie het advies van 31 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 9). Ook in de literatuur kunnen voorwaardelijk straffen in een strafbeschikking op een breed draagvlak rekenen.⁶

Met een mogelijkheid om in een strafbeschikking voorwaardelijke straffen op te leggen kan de officier van justitie beter aansluiten bij de, ook voor strafbeschikkingen leidende, straftoemeting door de rechter. Het in de praktijk verbeteren van deze aansluiting was een van de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die in de hierboven genoemde beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening ter harte zijn genomen. Dit wetsvoorstel draagt aan het beter realiseren van die aansluiting bij. Nu is het immers zo dat de officier van justitie in een strafbeschikking een rijontzegging, taakstraf of geldboete mag opleggen, maar als de aansluiting bij de rechterlijke straftoemeting die de officier van justitie daarbij moet nastreven, de oplegging van deze straffen in een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke vorm zou vergen, dan zal de officier van justitie de verdachte moeten dagvaarden om voor de (politie)rechter te verschijnen, die voorwaardelijke oplegging van die straffen wel in zijn sanctiepakket heeft zitten. Het is niet goed verdedigbaar waarom een officier van justitie die het meerdere zelf mag doen (een onvoorwaardelijke straf opleggen) voor het mindere (de voorwaardelijke variant van die straf) de zaak voor de rechter moet brengen, zoals nu het geval is. Behalve dat dit de officier van justitie minder goed in staat stelt om in strafbeschikkingen op de rechterlijke straftoemeting te anticiperen, levert het daarnaast ook geen bijdrage aan het verder bevorderen van een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter. Het gevolg is immers dat lichtere zaken die een voorwaardelijke straf indiceren voor de rechter komen, terwijl wat zwaardere zaken die een onvoorwaardelijke straf indiceren door de officier van justitie zelf worden afgedaan. Daardoor is het wettelijk systeem niet op de meest optimale wijze van het afdoen van strafbare feiten toegesneden. Dat bezwaar heeft door de coronacrisis, die tot een achterstand in de afdoening van strafzaken heeft geleid bij rechtspraak en openbaar ministerie, aan kracht gewonnen. Het tijdig kunnen afdoen van strafzaken vergt dat de mogelijkheden voor verdeling van zaken over gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoening worden geoptimaliseerd. Dit wetsvoorstel levert daaraan met de mogelijkheid van voorwaardelijke bestraffing in de strafbeschikking een bijdrage.

Introductie van een effectieve mogelijkheid om de genoemde straffen in de strafbeschikking voorwaardelijk te kunnen opleggen, vergt ook een procedure tot omzetting van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke, voor het geval de verdachte de gestelde voorwaarden niet naleeft. Vaak zal niet alleen wenselijk zijn dat de voorwaardelijke straf alsnog in een onvoorwaardelijke

⁶ Zie onder andere M.S. Groenhuijsen en J.N.H.M. Simmelink, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten', in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjes-bundel), Nijmegen: Wolf legal publishers 2005, p. 183, J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie, Bestrafing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *RM Themis* 2014, p. 269 en 274, J.H. Crijns en R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure', in: *Afscheid van de klassieke procedure*, Handelingen NJV, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p. 325-327, R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 118 en A.E. Hartevelde en R. Robroek, *Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken*, preadvies NVVS 2019, Oisterwijk: WLP 2019, p. 96-98.

wordt omgezet, maar ook dat, al op dat moment, vervangende hechtenis wordt bepaald voor het geval de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke straf mislukt. Dat gegeven maakt regeling van deze onderwerpen in onderling verband noodzakelijk. Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is ervoor gekozen om geen omzettingsprocedure te introduceren, maar om in geval van mislukte tenuitvoerlegging alsnog tot een volledige berechting over te gaan. De invoering van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking is de directe aanleiding om die keuze te heroverwegen. Maar introductie van een omzettingsprocedure is ook los van invoering van voorwaardelijke straffen gewenst. Het nadeel van het huidige systeem is dat als de verdachte geen verzet doet tegen de strafbeschikking en deze onherroepelijk wordt, de zaak bij niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging door de rechter geheel wordt overgedaan, met de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie. De strafbeschikking is echter onherroepelijk, en het gaat er slechts om de tenuitvoerlegging daarvan veilig te stellen. Het overdoen van de zaak door de rechter om langs die weg te zorgen voor tenuitvoerlegging verhoudt zich daar niet goed mee. Het geeft een niet-meewerkende verdachte bovendien een oneigenlijk voordeel dat een meewerkende verdachte niet heeft; in de huidige situatie heeft het niet uitvoeren door de verdachte van een onherroepelijke strafbeschikking een volledige berechting tot gevolg zonder dat daarvoor een toereikende rechtvaardiging bestaat. De centrale reden waarom destijds voor het huidige systeem werd gekozen is dat een feitenvaststelling door de officier van justitie, zonder een tegensprekelijke procedure zoals die bij berechting plaatsvindt, niet een toereikende basis zou vormen voor oplegging van zwaardere straffen, met name vrijheidsbeneming, die in geval van niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging nadrukkelijk in beeld komen (zie Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 18-19). De strafbeschikking is echter bedoeld voor lichtere strafbare feiten, waarbij de feitenvaststelling eenvoudig is. Daarbij is het verantwoord om ervan uit te gaan dat als de verdachte geen verzet instelt, de strafbeschikking onherroepelijk wordt, en dat daarmee ook de schuldvaststelling definitief is. Dit is alleen anders wanneer vrijheidsbeneming op het spel staat. In de voorgestelde omzettingsprocedure wordt dan ook de rechter ingeschakeld om de in een strafbeschikking opgelegde straf in een vrijheidsbenemende sanctie om te zetten. In die gevallen moet de schuldvaststelling van het openbaar ministerie wel ter discussie kunnen (blijven) worden gesteld. Tegen deze achtergrond introduceert dit wetsvoorstel een omzettingsprocedure waarbij de rechter, van wie wordt gevorderd om wegens het niet-naleven van de voorwaarden bij een voorwaardelijke straf of wegens niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging een vrijheidsbenemende sanctie (in geval van omzetting in een onvoorwaardelijke straf de vervangende hechtenis) op te leggen, de onherroepelijke strafbeschikking kan (blijven) vernietigen wanneer de schuldvaststelling naar zijn oordeel ontoereikend is. Dit vloeit bovendien voort uit artikel 113, derde lid, van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Met deze waarborgen is invoering van een omzettingsprocedure, waarin tegen de omzettingsbeslissing van de rechter geen rechtsmiddel wordt opengesteld, verantwoord en gewenst.

Invoering van een omzettingsprocedure is bepleit door het College van procureurs-generaal (zie het consultatieadvies van juli 2018 bij het conceptwetsvoorstel Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 13-15). Ook in de literatuur is daarvoor steun te vinden.⁷

Een volledige berechting volgens de gewone strafvorderlijke procedureregels met de bijbehorende rechtsmiddelen blijft uiteraard wel voorzien wanneer een verdachte verzet aantekent tegen de strafbeschikking. Daarin brengt dit wetsvoorstel dus geen verandering. Anders is slechts dat het verzet na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook een strafbeschikking kan betreffen waarin een voorwaardelijke straf is opgelegd. In geval van verzet wordt de zaak voor de strafrechter gebracht, die tot berechting van het feit overgaat en zijn beslissingen, onder vernietiging van de strafbeschikking, in de plaats stelt.

⁷ Zie A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 32-33 en 169-175; Groenhuijsen en Simmelink, t.a.p., p. 188-191; Robroek, a.w., p. 115-117; Hartevelde en Robroek, a.w., p. 99-102.

Invoering van een omzettingsprocedure vergt (nog meer) dat bij het uitvaardigen van de strafbeschikking de rechtswaarborgen en de kwaliteit van de schuldvaststelling waarop de strafbeschikking berust, op orde zijn. Dat is voor het zetten van deze stap een randvoorwaarde.

Wat betreft de rechtswaarborgen geldt dat bij strafbeschikkingen die door de officier van justitie voor een misdrijf worden uitvaardigd, in de praktijk standaard wordt voorzien in zogeheten afdoeningsbijstand. Daarmee wordt erop gedoeld dat een verdachte zich in het kader van de afdoening van een misdrijf met een strafbeschikking door een raadsman kan laten bijstaan. En het direct betalen van een geldboete die in een strafbeschikking is opgelegd, kan alleen onder bijstand van een raadsman plaatsvinden. Op deze wijze kan elke verdachte door een raadsman worden ingelicht over het al dan niet instellen van verzet tegen de strafbeschikking van de officier van justitie, en over de gevolgen die deze keuze voor hem heeft.

Wat betreft de kwaliteit van de schuldvaststelling zijn, na aanvankelijk daarin geconstateerde gebreken, door het openbaar ministerie door de jaren heen de nodige maatregelen genomen om die kwaliteit te waarborgen. Dit blijkt uit de vervolgrapportages van de toezichthoudende procureur-generaal bij de Hoge Raad en uit de interne kwaliteitsmetingen van het openbaar ministerie. Diverse verbetermaatregelen van het openbaar ministerie – specifiek gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline – hebben geleid tot verbetering van de kwaliteit van de uitvaardigde OM-strafbeschikkingen. In de vervolgrapportages van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt geconcludeerd dat het openbaar ministerie met voortvarendheid en grote inzet verbeteringen in de praktijk van de OM-strafbeschikking heeft doorgevoerd (Wordt vervolgd: beschikt en gewogen, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (2017), p. 5). Uit de zogeheten "2-meting OM-strafbeschikking" (zie Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 606), blijkt dat de door de procureur-generaal bij de Hoge Raad bedoelde kwaliteitsontwikkeling van de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking zich heeft voortgezet. Dat geldt in het bijzonder voor de dossiervorming en de kwaliteit van de schuldvaststelling.

2. Hoofdpijnen (hoge) transactie en hoge ontnemingsschikking

De redenen voor de wijziging van de transactiebevoegdheid – waaronder invoering van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties – en de introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen zijn hierboven uiteengezet. In deze paragraaf worden de hoofdpijnen van deze twee elementen van het wetsvoorstel nader beschreven.

Transactie en rechterlijke toetsing daarvan (voorgestelde artikelen 553 t/m 565 en aanpassing artikelen 12f en 12l)

Het wetsvoorstel wijzigt de transactiebevoegdheid op drie punten. Allereerst wordt de transactiebevoegdheid overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering. Dit houdt verband met de aard van deze bevoegdheid. Door te voldoen aan de voorwaarden die aan een transactieaanbod zijn verbonden, vervalt het recht tot strafvordering. Daarmee is de transactie, net als de strafbeschikking, een vorm van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Voor de normering daarvan is het Wetboek van Strafvordering de geëigende plaats.

Daarnaast wordt de bevoegdheid een transactie aan te bieden – onder behoud van de wettelijke begrenzing dat een transactie alleen kan worden aangeboden bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld (vgl. artikel 74, eerste lid, Sr) – verder wettelijk beperkt tot twee gevalstypen. Het gaat om (i) transacties 'in de sfeer van de rechtspersoon' (dat wil zeggen: transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon) en (ii) gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de aan de staat te betalen geldsom (de 'boetecomponent') niet meer dan € 2.000 bedraagt.

Het eerste gevalstype is eerst en vooral begrepen het doen van een transactieaanbod aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 Sr – of entiteiten die in het derde lid van dat artikel met een rechtspersoon worden gelijkgesteld – die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan. Daarnaast kan het aanbod worden gedaan aan natuurlijke personen die betrokken zijn geweest bij de door de rechtspersoon verrichte verboden gedraging. Het kan dan gaan om een persoon die ervan wordt verdacht opdracht te hebben gegeven tot of feitelijke leiding te hebben gegeven aan die verboden gedraging als bedoeld in artikel 51, tweede lid, Sr, of anderszins aan die verboden gedraging heeft deelgenomen in de zin van artikel 47 of 48 Sr.

Het tweede gevalstype betreft uitzonderlijke gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de aan de staat te betalen geldsom (de 'boetecomponent') niet meer dan € 2.000 bedraagt. Gedacht kan worden aan het geval van de buitenlandse vrachtwagenchauffeur op doorreis, die op heterdaad wordt betrapt bij het zonder vergunning daartoe – en in strijd met Europese regelgeving voor Afvalstoffen (EVOA) – exporteren van een geringe hoeveelheid sloopafval. Wanneer de verdachte chauffeur first offender is, volledig meewerkt, het feit bekent en bereid is de te stellen transactievoorwaarden onmiddellijk te voldoen, kan – mede gelet op de aard van het feit, de procesopstelling van de verdachte en het belang van diens snelle doorreis – het wenselijk zijn om in een dergelijk specifiek geval via een consensuele afdoening met de transactie strafrechtelijk te handhaven. Mutatis mutandis kan afdoening met de transactie tevens wenselijk zijn in het geval van een buitenlandse verdachte op doorreis die op Schiphol wordt betrapt met een busje pepperspray.

Het derde punt waarop dit wetsvoorstel de transactiebevoegdheid wijzigt betreft de introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. De verlofprocedure kan uitsluitend aan de orde zijn in het geval van het hiervoor beschreven eerste gevalstype (kort gezegd: transigeren bij financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon). Binnen dat kader is de procedure in twee gevallen van toepassing. In de eerste plaats wanneer het totale bedrag van het voorgenomen transactieaanbod boven een bepaald drempelbedrag ligt. In dat geval mag slechts een definitief transactieaanbod aan de verdachte rechtspersoon of natuurlijke persoon worden gedaan, indien het gerechtshof hiertoe verlof heeft verleend. Een drempelbedrag van € 200.000 geldt wanneer het totale bedrag van de voorgenomen transactie uitsluitend een 'boetecomponent' kent (dat wil zeggen: de betaling aan de staat van een geldsom). Een drempelbedrag van in totaal € 1.000.000 geldt in het geval het totale bedrag de optelsom is van meerdere geldelijke componenten (waaronder bijvoorbeeld de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding). Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd knoopt aan bij de situatie dat aan een persoon – dat zal in de regel een rechtspersoon zijn – een voorlopig transactieaanbod boven een van beide drempelbedragen is gedaan. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een transactieaanbod aan andere personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan een of meer strafbare feiten waarop het voorgenomen hoge transactieaanbod betrekking heeft. Die verplichting geldt dus ook wanneer het aanbod aan de verdachte deelnemer – te denken valt aan opdrachtgevers en feitelijk leidinggevendenden als bedoeld in artikel 51 Sr – op zichzelf (ver) onder een van beide drempelbedragen blijft.

In lijn met de beklagprocedure toetst het gerechtshof zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit van de voorgenomen beslissing van de officier van justitie om een transactieaanbod te doen. Het gerechtshof beoordeelt of (a) is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het doen van een transactieaanbod en (b) de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen (zie nader het artikelsgewijs deel van deze toelichting, onder artikel 563).

De centrale vraag is of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Het gerechtshof beantwoordt die vraag op basis van de stukken die in de verlofprocedure zijn overgelegd. Het openbaar ministerie dient ervoor zorg te dragen dat de door hem overgelegde stukken voldoende informatie bevatten voor de rechterlijke toetsing. Teneinde het openbaar ministerie in de gelegenheid te stellen om het gerechtshof zo duidelijk en volledig mogelijk te informeren, is de in artikel 12f vervatte regeling van kennisneming van de stukken en de beperking daarvan van overeenkomstige toepassing. Dit brengt mee dat de voorzitter van het gerechtshof een verzoek van de rechtstreeks belanghebbende tot kennisneming van bepaalde stukken onder toepassing van een uitzonderingsgrond kan afwijzen. Tevens voegt het wetsvoorstel aan die regeling een uitzonderingsgrond toe: de voorzitter kan (gedeelten van) stukken uitzonderen wegens zwaarwegende economische of financiële belangen van de verdachte. Directe aanleiding voor die toevoeging is de wenselijkheid om in het kader van de verlofprocedure voor hoge transacties te voorzien in een specifieke grond waarlangs in het bijzonder koersgevoelige bedrijfsinformatie van kennisneming door een rechtstreeks belanghebbende kan worden uitgezonderd. Aldus kan worden voorzien in een vorm van adequate informatievoorziening en rechterlijke controle. Tegelijk kan de verlofprocedure een snelle rechtsgang met korte doorlooptijden zijn. Zo kan deze procedure effectief bijdragen aan de legitimiteit van hoge transacties en betere rechtsbescherming bieden aan de verdachte.

De verlofprocedure is een raadkamerprocedure. Daarmee zijn de algemene regels met betrekking tot de behandeling door de raadkamer van toepassing (zie de Zesde Afdeling van Titel I van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering; de artikelen 21 tot en met 25), tenzij daarvan in de voorgestelde bijzondere regeling van de verlofprocedure wordt afgeweken (zie de voorgestelde Tweede Afdeling van Titel X van het Vierde Boek). Conform het algemene voorschrift van artikel 22, eerste lid, is de behandeling van de vordering tot het verlenen van verlof door de raadkamer van het gerechtshof niet openbaar. Met het oog op de vergroting van de transparantie van het transactieproces is ervoor gekozen dat, in afwijking van de algemene raadkamerregeling, de uitspraak wordt gedaan op een openbare zitting. Daarnaast wordt een uitspraak die strekt tot het verlenen van verlof voor een hoge transactie gepubliceerd. De complexiteit of omvang van de zaak en de grote belangen die bij een voorgenomen hoge transactie op het spel staan, rechtvaardigen aanvullende rechtswaarborgen voor de verdachte en rechtstreeks belanghebbenden. Zo wordt de verdachte voorafgaande aan de raadkamerbehandeling onder bijstand van een raadsman gehoord door de officier van justitie, en kan hij ook tijdens de raadkamerbehandeling ten overstaan van het gerechtshof zijn zienswijze geven over het voorgenomen transactieaanbod. Ook de rechtstreeks belanghebbende die bekend is, kan tijdens die behandeling worden gehoord.

Wanneer het gerechtshof in het kader van die verlofprocedure aan de officier van justitie verlof heeft verleend tot het doen van een hoog transactieaanbod, is – indien dit transactieaanbod vervolgens aan de verdachte wordt gedaan – beklag door de rechtstreeks belanghebbende ter zake van het desbetreffende feit in beginsel uitgesloten. Die hoofdregel kent één uitzondering. Beklag is wel toegelaten in het geval de verdachte niet binnen of gedurende de daarvoor door de officier van justitie bepaalde termijn aan de in het transactieaanbod gestelde voorwaarden heeft voldaan.

Rechterlijke toetsing van hoge ontnemingschikkingen (voorgestelde artikelen 511ca t/m 511cc en aanpassing artikel 511c)

Dit wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingschikkingen. Artikel 511c voorziet in de mogelijkheid om in de ontnemingszaak een ontnemingschikking met de betrokkene te treffen tot betaling van een geldbedrag of overdracht van voorwerpen aan de staat ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

De verlofprocedure voor hoge ontnemingschikkingen moet in twee gevallen worden gevolgd. Het eerste geval waarin rechterlijk verlof is vereist betreft een voorgenomen ontnemingschikking waarvan het totale bedrag € 200.000 of meer bedraagt. Dit drempelbedrag sluit aan bij het

grensbedrag dat bij een voorgenomen hoge transactie geldt, indien die transactie uitsluitend bestaat uit een boetecomponent. Door bij de enkelvoudige geldelijke component van de ontnemingsschikking hetzelfde grensbedrag te hanteren, wordt één lijn getrokken waarboven rechterlijke toetsing wenselijk is. Het tweede geval waarin de verloffprocedure moet worden gevolgd, heeft specifiek betrekking op ontnemingsschikkingen in de sfeer van de rechtspersoon. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een voorgenomen ontnemingsschikking met een persoon die wordt vervolgd of veroordeeld ter zake van deelneming aan een of meer door een rechtspersoon begane strafbare feiten, ter zake van welk(e) feit(en) met de rechtspersoon een (voorlopige) schikking ten bedrage van € 200.000 of meer is aangegaan. Die verplichting geldt dus ook wanneer de eerstgenoemde ontnemingsschikking op zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft. Te denken valt aan schikkingen die betrekking hebben op voordeel dat is verkregen uit strafbare feiten die zijn begaan door een rechtspersoon, waaraan bijvoorbeeld ook bij die rechtspersoon werkzame natuurlijke personen als opdrachtgever of feitelijk leidinggever als bedoeld in artikel 51 Sr zijn betrokken. Bij een dergelijke feitelijke en juridische samenhang is het wenselijk om in voorkomende gevallen ook een voorgenomen schikking die op zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft, te onderwerpen aan rechterlijke toetsing.

De inrichting van de verloffprocedure voor een hoge ontnemingsschikking sluit aan bij de verloffregeling voor hoge transacties; de tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit brengt onder andere mee dat ook de verloffprocedure voor het aangaan van een hoge schikking wordt ingeleid door een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie bij het gerechtshof, dat die procesgang het karakter heeft van een raadkamerprocedure met uitspraak op een openbare zitting en dat rechtsbijstand voor de betrokkene is gewaarborgd. Op onderdelen heeft de verloffprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen een eigen invulling gekregen of is voorzien in een aanvullende regeling. Dit houdt verband met het ontnemingskarakter van laatstgenoemde verloffprocedure en met de omstandigheid dat een ontnemingsschikking – anders dan een hoge transactie – ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg tot stand kan komen.

Die afwijkende of aanvullende onderdelen van de verloffprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen zullen in het artikelsgewijs deel nader worden toegelicht. De belangrijkste zijn de volgende.

Allereerst heeft de verloffvordering vanzelfsprekend betrekking op het aangaan van een hoge ontnemingsschikking. De aard van de rechterlijke toets verschilt omdat het voorwerp van rechterlijke toetsing de schikking tot voordeelsontneming betreft. Centrale vraag bij het daarop toegesneden beoordelingskader is telkens of de officier van justitie in redelijkheid tot de hoge ontnemingsschikking heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Deze kernvraag valt uiteen in twee hoofdvragen die op basis van de overgelegde stukken moeten worden beantwoord: (a) is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het aangaan van een schikking en (b) heeft de officier van justitie in redelijkheid de schikking kunnen aangaan, in aanmerking genomen het bedrag van de schikking in verhouding tot de geschatte omvang van het totale bedrag van het ingevolge artikel 36e Sr voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft (proportionaliteit). Een rechterlijke proportionaliteitstoets waarborgt dat schikkingsbedragen niet onredelijk laag zullen zijn. Daarmee kan zo'n toets het maatschappelijk vertrouwen in 'ontnemingsdeals met criminelen' versterken.

In verband met het feit dat een (hoge) ontnemingsschikking nog tot aan de sluiting van het onderzoek op de ontnemingszitting in eerste aanleg tot stand kan komen, zijn verder twee specifieke bepalingen opgenomen. Deze regelen gevallen waarin een verloffvordering is gedaan nadat al een ontnemingsvordering is ingediend. Daarmee zijn voorzieningen getroffen voor de situatie waarin een verloffvordering wordt gedaan (i) in het stadium tussen de ontnemingsvordering en de ontnemingszitting en (ii) na aanvang van de ontnemingszitting. Beoogd is samenloop van procedures te voorkomen of – met betrekking tot de situatie onder (ii) – samenlopende procedures op elkaar af te stemmen. Met de keuze voor het gerechtshof als verloffgerecht worden processuele

complicaties in eerste aanleg bij de rechtbank voorkomen, die zich zouden kunnen voordoen in het geval de rechtbank als verlofgerecht zou worden aangewezen.

3. Hoofdpijnen voorwaardelijke strafbeschikking en omzettingsprocedure

De redenen voor invoering van een voorwaardelijke strafbeschikking en een omzettingsprocedure zijn hierboven uiteenzet. In deze paragraaf worden de hoofdpijnen van deze twee elementen van het wetsvoorstel beschreven, als ook het voorstel om verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen mogelijk te maken.

Voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking (voorgestelde artikelen 257ab t/m 257ad)

Dit onderdeel van het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de officier van justitie een drietal straffen die ook nu al in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, voortaan in geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke vorm kan opleggen. Het betreft de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen, de taakstraf en de geldboete. De proeftijd die daarbij in de strafbeschikking moet worden bepaald, bedraagt maximaal een jaar. De voorwaarden die kunnen worden gesteld zijn de algemene voorwaarde dat betrokkene in de proeftijd geen nieuwe strafbare feiten begaat en enkele bijzondere voorwaarden, waarvan een contactverbod of locatieverbod de belangrijkste zijn.

Met deze regeling wordt nauw aangesloten bij de bestaande mogelijkheden. Het wetsvoorstel brengt – met uitzondering van de toevoeging van de mogelijkheid om in een strafbeschikking inbeslaggenomen voorwerpen verbeurd te verklaren (zie hierna) – geen verandering in de straffen en maatregelen die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Het verandert slechts dat de drie hierboven genoemde straffen voortaan ook voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. Bovendien bouwt het wetsvoorstel voort op de bestaande mogelijkheid van de officier van justitie om een strafbaar feit onder de algemene voorwaarde voorwaardelijk te seponeren, waarbij een proeftijd van een jaar gebruikelijk is. En de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld, kunnen op grond van de huidige regeling nu al als aanwijzing in een strafbeschikking worden gegeven. Een voorwaardelijke straf kan nu alleen door de rechter worden opgelegd. Dit wetsvoorstel maakt mogelijk dat ook de officier van justitie dat kan. De voorgestelde regeling van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking sluit in die zin aan bij de bestaande regeling van de voorwaardelijke veroordeling, dat deze kan worden gezien als een beperkte variant daarvan. Een in het oog springend, belangrijk verschil met de voorwaardelijke veroordeling is dat in een voorwaardelijke strafbeschikking geen vervangende hechtenis kan worden bepaald voor het geval de verdachte de voorwaarden niet naleeft. De oplegging van vrijheidsbenemende sancties is en blijft een exclusieve bevoegdheid van de rechter. Als de officier van justitie meteen vervangende hechtenis bepaald wil zien bij een voorwaardelijke straf, moet hij tot dagvaarden overgaan. Daarvoor kan de voorwaardelijke strafbeschikking met andere woorden niet worden ingezet. Een ander verschil met de voorwaardelijke veroordeling is dat het stellen van de meest ingrijpende bijzondere voorwaarden zoals opnemings in een zorginstelling aan de rechter blijft voorbehouden; deze voorwaarden kunnen met andere woorden niet in een strafbeschikking als voorwaarde aan een voorwaardelijke straf worden verbonden. Dit zal artikelsgewijs verder worden toegelicht.

Zoals hierboven al is aangegeven, zijn de bestaande rechtswaarborgen die bij een strafbeschikking in acht moeten worden genomen, onverkort van toepassing wanneer in de strafbeschikking voorwaardelijke straffen worden opgelegd.

Verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen (voorgestelde aanpassing artikelen 257a en 257c)

In dit wetsvoorstel wordt er één straf aan het sanctiepalet van de strafbeschikking toegevoegd: de verbeurdverklaring van daarvoor vatbare voorwerpen, die zijn inbeslaggenomen. Het openbaar ministerie heeft op toevoeging van deze sanctie aangedrongen, omdat het ook bij buitengerechtelijke afdoening in een strafbeschikking een passende sanctie kan zijn. In de strafbeschikking kan nu al de aanwijzing worden gegeven afstand te doen van inbeslaggenomen

voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring. Te denken valt aan de bij de verdachte aangetroffen gestolen fiets of het gereedschap waarmee een fietsendiefstal is gepleegd. De constructie van de aanwijzing brengt mee dat als de verdachte geen afstand doet, de officier van justitie tot dagvaarden moet overgaan. Het kan in bepaalde gevallen in de rede liggen het inbeslaggenomen voorwerp in de strafbeschikking, zonder dat een afstandsverklaring nodig is, verbeurd te verklaren. De verdachte die het daarmee niet eens is kan vervolgens verzet doen. Toegang tot de rechter is daarmee, ook bij deze vermogenssanctie, volledig en zonder restrictie gewaarborgd.

Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is ervan afgezien om verbeurdverklaring van voorwerpen in een strafbeschikking mogelijk te maken. De reden was dat bij deze vermogensstraf lastige waarderingsvragen en civielrechtelijke kwesties kunnen spelen (Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 24). Met dit wetsvoorstel wordt deze keuze heroverwogen. In de praktijk gaat het bij strafbeschikkingen veelal om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. Omdat de strafbeschikking is bedoeld voor relatief eenvoudige zaken is er om praktische redenen voor gekozen de mogelijkheid van verbeurdverklaring te beperken tot voorwerpen die zijn inbeslaggenomen. Dit houdt de regeling eenvoudig en vergemakkelijkt de tenuitvoerlegging van deze vermogensstraf. In zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit zijn waarderingsvragen bij verbeurdverklaring, anders dan de wetgever destijds veronderstelde, bovendien overzichtelijk en in het algemeen niet gecompliceerder dan bij de onttrekking aan het verkeer of de schadevergoedingsmaatregel, die beide al in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd.⁸

Verbeurdverklaring is een vermogenssanctie waarbij het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht in het geding is. De officier van justitie zal wanneer hij overweegt in de strafbeschikking een inbeslaggenomen voorwerp verbeurd te verklaren, de proportionaliteit daarvan in het individuele geval moeten beoordelen door het algemeen belang bij verbeurdverklaring af te wegen tegen het belang van de verdachte. Dit sluit overigens aan bij het algemene uitgangspunt dat de officier van justitie beoordeelt welke sanctie in de strafbeschikking passend en geboden is, daarbij anticiperend op de straftoemeting door de rechter. Bij de proportionaliteitsafweging die de officier van justitie voor wat betreft de verbeurdverklaring moet maken kan het aangewezen zijn de verdachte daarover te horen. Op dit punt sluit het wetsvoorstel aan bij de voor vermogenssancties al in de huidige wettelijke regeling opgenomen hoorplicht. Voor de vermogenssancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel), geldt op grond van die regeling namelijk dat wanneer deze afzonderlijk of gezamenlijk meer dan € 2.000 belopen, de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking onder bijstand van een raadsman moet worden gehoord door de officier van justitie. Deze waarborg wordt in dit wetsvoorstel ook van toepassing wanneer het gaat om verbeurdverklaring van voorwerpen. Dit betekent dat wanneer het te verbeuren voorwerp meer dan € 2.000 waard is of die waarde, opgeteld bij het bedrag dat met andere in de strafbeschikking opgelegde vermogenssancties is gemeoid, meer dan dat bedrag beloopt, de verdachte vooraf onder bijstand van een raadsman moet worden gehoord door de officier van justitie. Wanneer de strafbeschikking waarin het voorwerp wordt verbeurdverklaard afwijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt dat de verdachte bij gelegenheid van dit horen heeft ingenomen, dan moet de officier van justitie dit motiveren.

De rechten die derden op het inbeslaggenomen voorwerp kunnen doen gelden (om bij de hierboven gegeven voorbeelden te blijven: de fiets of het gereedschap die onder de verdachte zijn inbeslaggenomen, zijn van iemand anders), zijn op dezelfde wijze gewaarborgd als nu. Bij een strafbeschikking met een aanwijzing tot het doen van afstand van een voor verbeurdverklaring vatbaar voorwerp kunnen belanghebbenden zich beklagen om de reden dat het voorwerp hun toebehoort en de officier van justitie niet bereid is het terug te geven (artikel 552ab). Belanghebbenden aan wie een voorwerp toebehoort kunnen zich ook beklagen over

⁸ Vgl. Groenhuijsen en Simmelink, t.a.p., p. 181.

verbeurdverklaring door de rechter (artikel 552b). Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat deze laatste regeling ook van toepassing is wanneer de verbeurdverklaring in een strafbeschikking is uitgesproken.

Omzettingsprocedure (voorgestelde artikelen 6:6:38 t/m 6:6:42)

De omzettingsprocedure, die onherroepelijke strafbeschikkingen betreft waarin een straf of maatregel – al dan niet in voorwaardelijke vorm – is opgelegd, kan in twee gevallen worden ingezet: i) wanneer betrokkene de voorwaarden van de voorwaardelijke strafbeschikking niet heeft nageleefd; ii) wanneer de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet of niet volledig heeft plaatsgevonden. Voor die gevallen bevat de voorgestelde procedure twee mogelijkheden: de officier van justitie kan de strafbeschikking zelf wijzigen en hij kan de rechter inschakelen door te vorderen de strafbeschikking te wijzigen.

Eerst wordt ingegaan op de mogelijkheid voor de officier van justitie om de onherroepelijke strafbeschikking zelf te wijzigen (artikel 6:6:39). Dat kan hij doen door i) de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke om te zetten of ii) de niet- of niet-volledig ten uitvoer gelegde straf in een andere om te zetten, dat laatste uiteraard binnen de bestaande wettelijke begrenzingen van straffen die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Tegen de beslissing van de officier van justitie kan de veroordeelde bij de rechter een bezwaarschrift indienen (artikel 6:6:41). Dat kan hij bijvoorbeeld doen wanneer hij, anders dan de officier van justitie, van mening is dat hij zich aan de voorwaarden heeft gehouden, of wanneer hij vindt dat de strafbeschikking wel kan worden tenuitvoergelegd en voor een andere straf geen aanleiding is. In de bezwaarschriftprocedure staat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust niet meer ter discussie; de verdachte heeft tegen die strafbeschikking immers geen verzet ingesteld. Dit is een verschil met de huidige procedure waarin bij onvoltooide tenuitvoerlegging wordt gedagvaard; dan berecht de rechter de zaak opnieuw. In de voorgestelde regeling staat alleen de beslissing van de officier van justitie tot wijziging van de straf centraal. De rechter is in deze procedure, en daarin komt deze overeen met de huidige procedure van dagvaarding na onvoltooide tenuitvoerlegging, niet gebonden aan de beslissing van de officier van justitie; hij legt gezien de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de straftoemeting de straf op die hij passend vindt. Verwacht mag worden dat van de procedure waarin de officier van justitie de strafbeschikking zelf wijzigt, met de mogelijkheid van betrokkene om tegen die wijziging een bezwaarschrift bij de rechter in te dienen, in de praktijk vooral gebruik zal worden gemaakt in geval van overtreding van een bijzondere voorwaarde die in de strafbeschikking is verbonden aan een voorwaardelijke straf, en in geval van omzetting van een niet-betaalde geldboete in een taakstraf, en (voor beide gevallen) geen vervangende hechtenis behoeft te worden bepaald.

De omzettingsprocedure maakt het ook mogelijk dat de officier van justitie in beide beschreven gevallen (schending voorwaarden of onvoltooide tenuitvoerlegging) niet zelf de onherroepelijke strafbeschikking wijzigt, maar de rechter inschakelt om de vorderen dat deze in een rechterlijke beslissing de strafbeschikking wijzigt (artikel 6:6:42). Van deze procedure zal de officier van justitie gebruik maken wanneer de algemene voorwaarde van een voorwaardelijke strafbeschikking is geschonden of wanneer hij een vrijheidsbenemende sanctie wil vorderen, waarvan de oplegging uiteraard aan de rechter is voorbehouden.

Wanneer degene tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd de daarin bepaalde algemene voorwaarde overtreedt door in de proeftijd opnieuw een strafbaar feit te begaan, zal voor dat nieuwe feit een dagvaarding worden uitgebracht of een strafbeschikking worden uitgevaardigd. In geval van dagvaarding en in geval de verdachte verzet aantekent tegen die strafbeschikking, schrijft dit wetsvoorstel voor dat de wijziging van de oorspronkelijke strafbeschikking van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke straf slechts gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit kan plaatsvinden (artikel 6:6:40). In dat geval wordt het nieuw feit dus door de rechter berecht en vordert de officier van justitie, voor het geval de verdachte voor het nieuwe feit wordt veroordeeld, tevens dat de voorwaardelijke straf uit de strafbeschikking in een onvoorwaardelijke wordt omgezet. In dit opzicht komt de regeling in sterke mate overeen met de regeling van de voorwaardelijke veroordeling, waarin het ook zo is, dat als de algemene voorwaarde wordt

overtreden, de vordering tenuitvoerlegging gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit wordt behandeld.

Een tweede belangrijke categorie van zaken waarin de officier van justitie zal vorderen dat de rechter in een rechterlijke beslissing de strafbeschikking wijzigt betreft zaken waarin naar het oordeel van de officier van justitie een vrijheidsbenemende sanctie moet worden opgelegd. Het kan zijn dat iemand de taakstraf die in de onherroepelijke strafbeschikking is opgelegd, niet uitvoert. Dan is vrijheidsbeneming vaak het alternatief. Het kan ook zijn dat de voorwaarden van een in de strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke geldboete of taakstraf zijn overtreden, en de officier van justitie niet alleen die straf onvoorwaardelijk wil maken, maar ook meteen vervangende hechtenis bepaald wil zien voor het geval die onvoorwaardelijke straf *vervolgens* niet wordt uitgevoerd. Denk aan een voorwaardelijke taakstraf onder een bijzondere voorwaarde, zoals een contactverbod. Als dat verbod wordt geschonden zal de officier van justitie, zo hij niet al meteen gevangenisstraf wil vorderen, toch op zijn minst vervangende hechtenis bepaald willen zien als betrokkene de onvoorwaardelijk te maken taakstraf vervolgens niet uitvoert.

Wanneer de officier van justitie een vrijheidsbenemende sanctie vordert, beoordeelt de rechter de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust. Dit grondwettelijke en verdragsrechtelijke vereiste is expliciet in de regeling vastgelegd. Dit vereiste geldt niet wanneer geen vrijheidsbeneming op het spel staat. De rechter is niet aan de vordering van de officier van justitie gebonden. Gezien de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de straftoemeting wijzigt hij in zijn beslissing de strafbeschikking in een straf die hem passend voorkomt.

De voorgestelde omzettingsprocedure maakt het, alles bij elkaar genomen, mogelijk voor het openbaar ministerie om beleid te ontwikkelen met betrekking tot de vraag of het zelf tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking overgaat of daartoe de rechter inschakelt. Verwacht mag worden dat de laatste optie in de praktijk de meest gekozen optie zal zijn.

De omzettingsprocedure komt in de plaats van de huidige constructie waarin de officier van justitie de verdachte moet dagvaarden wanneer de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke strafbeschikking niet volledig is, waarna berechting volgt. Deze constructie blijft evenwel voor twee gevallen behouden.

Het eerste betreft het geval waarin het gerechtshof op het beklag van de rechtstreeks belanghebbende op grond van artikel 12 alsnog vervolging beveelt in een zaak die met een strafbeschikking is afgedaan, die onherroepelijk is geworden. De verdachte moet in dat geval alsnog voor de rechter verschijnen om in het openbaar terecht te staan.

Het tweede betreft het geval waarin in de strafbeschikking een aanwijzing wordt gegeven. Wanneer die aanwijzing niet wordt nageleefd, volgt dagvaarding, geen omzetting. De mogelijkheid om aanwijzingen te geven blijft met dit wetsvoorstel vooralsnog behouden. Een nadeel van die keuze is dat de aanwijzingen die in een strafbeschikking kunnen worden gegeven, inhoudelijk deels overlappen met bijzondere voorwaarden die op grond van dit wetsvoorstel in de strafbeschikking aan een voorwaardelijke straf kunnen worden verbonden; bijvoorbeeld een contactverbod kan in de strafbeschikking zowel in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf als in de vorm van een gedragsaanwijzing worden gegoten. In het eerste geval volgt bij niet-naleving omzetting, in het tweede geval dagvaarding. Hetzelfde probleem kan zich voordoen als in een strafbeschikking een geldboete en een aanwijzing worden gecombineerd. Niet-tenuitvoerlegging van de geldboete leidt tot omzetting, niet-naleving van de aanwijzing tot dagvaarding, terwijl beide in dezelfde strafbeschikking zijn opgelegd.

De reden waarom de aanwijzingen niettemin vooralsnog gehandhaafd blijven is dat het openbaar ministerie heeft laten weten behoefte te hebben aan het behoud van deze mogelijkheid in bijvoorbeeld huiselijk geweld-zaken waarin een geldboete te zwaar op het gezinsbudget zou drukken en een taakstraf door betrokkene wegens een beperking niet kan worden uitgevoerd. Dan is een locatieverbod of contactverbod onder dreiging dat bij overtreding dagvaarding volgt en gevangenisstraf zal worden gevorderd, vaak effectief. Op zichzelf genomen zou dit ook met een voorwaardelijk sepot onder een dergelijke voorwaarde kunnen worden bereikt. Maar het is een ontegenzeggelijk voordeel van gedragsaanwijzingen in een strafbeschikking dat daarvoor een

schuldvaststelling is vereist, in waarborgen is voorzien zoals de hoorplicht en dat de verdachte door verzet te doen de rechter kan inschakelen. Om het hierboven bedoelde nadeel van mogelijke samenloop van vervolgproudures zoveel mogelijk te verminderen, is in het wetsvoorstel bepaald dat wanneer in een strafbeschikking is volstaan met het geven van een aanwijzing of in geval daarin een aanwijzing met een straf of maatregel wordt gecombineerd, de omzettingprocedure is uitgesloten (artikel 6:6:38). Met deze bepaling wordt meer eenduidigheid geschapen wat betreft de procedure die volgt in bijvoorbeeld het geval waarin de verdachte het contactverbod overtreedt; als dat verbod in de vorm van een aanwijzing was opgelegd volgt dagvaarding; wanneer het de vorm heeft van een bijzondere voorwaarde volgt omzetting. En in geval in de strafbeschikking een aanwijzing met (bijvoorbeeld) een geldboete is gecombineerd, volgt dagvaarding, zowel in geval de aanwijzing niet is nageleefd als in het geval de geldboete niet is betaald.

Wanneer de regeling in dit wetsvoorstel na aanvaarding en inwerkingtreding daarvan wordt overgezet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal worden gezien of de aanwijzingen als zelfstandige modaliteit naast de nieuwe mogelijkheid van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking zal blijven bestaan, dan wel in de regeling van het voorwaardelijk sepot kunnen worden geïntegreerd. Een dergelijke wijziging nu doorvoeren zou de spanwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gaan.

4. Uitvoeringsconsequenties

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op diverse typen regelingen van buitengerechtelijke afdoening. De precieze uitvoeringsconsequenties van de verschillende onderdelen worden parallel aan de formele consultatie van het wetsvoorstel door middel van een impactanalyse in kaart gebracht en na de consultatiefase nader geduid.

5. Consultatie

Het concept van dit wetsvoorstel en memorie van toelichting is voorgelegd in internetconsultatie en daarnaast voorgelegd aan het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Korpschef van de politie (NP).

Op deze plek zal in algemene zin worden ingegaan op de ontvangen adviezen.

II. Artikelsgewijs

Hieronder is verwezen naar (huidige of voorgestelde) artikelen in het Wetboek van Strafvordering, tenzij anders is aangegeven.

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel wijzigt artikel 12f, tweede en derde lid, dat deel uitmaakt van de regeling van beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten. Deze te wijzigen artikelleden zijn, zo wordt voorgesteld, van overeenkomstige toepassing bij de verlofprocedure voor hoge transacties (zie artikel 560, tweede lid).

In het tweede lid van artikel 12f wordt de mogelijkheid van kennisneming van de op de zaak betrekking hebbende stukken en de beperking van die kennisneming geregeld.

Kennisneming is uitsluitend mogelijk na een daartoe strekkend verzoek van de klager of de persoon wiens vervolging wordt verlangd, waarop door de voorzitter van het gerechtshof wordt beslist. Uitgangspunt is dat de voorzitter het verzoek inwilligt. De voorzitter kan, op een van de in het tweede lid opgesomde gronden, bepaalde stukken uitzonderen van kennisneming. In beginsel wordt van alle stukken waarvan kennis mag worden genomen telkens een afschrift verstrekt, zij het dat het derde lid dezelfde uitzonderingsgronden bevat als het tweede lid.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel voegt aan het tweede en derde lid van artikel 12f een uitzonderingsgrond toe: de voorzitter kan – ambtshalve, op vordering van de advocaat-generaal of op verzoek van de persoon wiens vervolging wordt verlangd – (gedeelten van) stukken uitzonderen wegens zwaarwegende economische of financiële belangen van de persoon wiens vervolging wordt verlangd. Toepassing hiervan laat zich in het bijzonder denken bij beklag over het niet-vervolgen van financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon. De rechtspraak bevat voorbeelden van dergelijke beklagzaken waarin bepaalde stukken worden uitgezonderd van kennisneming door de klager (vgl. de beschikkingen van het Gerechtshof Den Haag van 19 mei 2015 (ECLI:NL:GHDHA:2015:1204) en 9 december 2020 (ECLI:NL:GHDHA:2020:2347)). Directe aanleiding voor introductie van de voorgestelde uitzonderingsgrond is de wenselijkheid om in het kader van de verlofprocedure voor hoge transacties te voorzien in een specifieke grond waarlangs in het bijzonder koersgevoelige bedrijfsinformatie van kennisneming door een rechtstreeks belanghebbende kan worden uitgezonderd. Maar ook in de context van de beklagprocedure kunnen de stukken dergelijke bedrijfsinformatie bevatten waarbij in de praktijk, zoals uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak is gebleken, de wens bestaat de klager de kennisneming daarvan te onthouden.⁹ Tegen die achtergrond komt het wenselijk voor deze uitzonderingsgrond voor beide procedures in te voeren. Met het oog daarop is de uitzonderingsgrond in de (algemene) regeling van de beklagprocedure opgenomen en wordt deze op de (bijzondere) regeling van de verlofprocedure voor hoge transacties van overeenkomstige toepassing verklaard. Aldus kan worden voorkomen dat – bij een verzoek tot kennisneming van de klager – bedrijfsinformatie waarmee zwaarwegende financieel-economische belangen zijn gemoeid, zonder meer langs de weg van het recht op inzage en kopieverstrekking ter kennis van de klager komt. Het enkele feit dat de klager de vervolging van een bepaalde rechtspersoon wenst, rechtvaardigt immers op zichzelf niet dat in de beklagprocedure van dergelijke niet-openbare bedrijfsinformatie door de klager kennis zou worden genomen.

Bij beursgenoteerde bedrijven kunnen zwaarwegende economische of financiële belangen in het geding zijn bij stukken die, zoals hiervoor al aangestipt, nog niet openbaar gemaakte, koersgevoelige informatie bevatten (voorwetenschap). Gedacht kan worden aan belangrijke actuele informatie over de financiële positie van het bedrijf. De toepasselijke regelgeving laat ruimte aan bedrijven om op eigen verantwoordelijkheid de openbaarmaking van voorwetenschap uit te stellen

⁹ In de praktijk vormt de mogelijkheid om van de stukken kennis te nemen soms het voornaamste doel van het beklag (vgl. L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid* (WODC, 2016), p. 100-102).

(vgl. artikel 17, vierde lid, van de Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173)). In een dergelijke situatie kan sprake zijn van een zwaarwegend economisch of financieel belang bij voorlopige geheimhouding van de desbetreffende informatie. Genoemde zwaarwegende economische of financiële belangen kunnen bijvoorbeeld ook aan de orde zijn bij stukken die een bedrijfsgeheim, bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen, bevatten. Kort gezegd gaat het bij een bedrijfsgeheim om knowhow en bedrijfsinformatie die waardevol zijn omdat zij geheim zijn, ook bedoeld zijn om vertrouwelijk te blijven en waarvoor de houder ook maatregelen heeft genomen om deze geheim te houden. Deze bedrijfsgeheimen kunnen betrekking hebben op een breed scala aan informatie, waaronder technologische kennis, bedrijfsplannen en marktstrategieën (vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34821, nr. 3, p. 1). Met op bedrijfsgeheimen gebaseerde concurrentievoordelen kunnen grote financieel-economische belangen zijn gemoeid. In concrete gevallen waarin een op de zaak betrekking hebbend stuk dergelijke bedrijfsinformatie bevat, kan de voorzitter een verzoek tot kennisneming daarvan onder toepassing van de voorgestelde uitzonderingsgrond afwijzen. De beslissing is te allen tijde aan de voorzitter van het gerechtshof: van geval tot geval zal deze moeten afwegen of bescherming van de genoemde economische of financiële belangen zwaarder weegt dan het belang van de klager bij inzage in of afschrift van het desbetreffende stuk.

Het voorgaande laat zien dat de uitzonderingsgrond mede strekt tot bescherming van de genoemde gewichtige economische en financiële belangen. Daarbij komt dat specifieke bescherming van deze zwaarwegende bedrijfsbelangen bevordert dat het openbaar ministerie in financieel-economische strafzaken nog duidelijker en vollediger stukken aan de raadkamer kan overleggen. Dit versterkt de basis voor een adequate rechterlijke toetsing van het beklag.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel staat in verband met de introductie van de procedure van rechterlijk verlof voor het doen van een aanbod voor een hoge transactie.

Wanneer het gerechtshof in het kader van die verlofprocedure aan de officier van justitie verlof heeft verleend tot het doen van een hoog transactieaanbod, is – indien dit transactieaanbod vervolgens aan de verdachte wordt gedaan – beklag door de rechtstreeks belanghebbende ter zake van het desbetreffende feit in beginsel uitgesloten. Ingeval van verlofverlening is het desbetreffende transactieaanbod al getoetst door het gerechtshof. In het kader van die procedure heeft het gerechtshof geoordeeld over de vraag of de wettelijke voorwaarden voor het doen van een transactieaanbod zijn nageleefd en de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen (waaronder de belangen van de rechtstreeks belanghebbende die bekend is) in redelijkheid tot het transactieaanbod heeft kunnen komen (artikel 563, derde lid). Hiermee strekt de rechterlijke toets in de verlofprocedure zich uit tot zowel de rechtmatigheid als de wenselijkheid van het transactieaanbod. Van een wezenlijk verschil met de toetsingsbevoegdheid van het gerechtshof in het kader van een beklagprocedure over het niet vervolgen van strafbare feiten – waarin tevens de rechtmatigheid en opportuniteit van de vervolgingsbeslissing centraal staat – is geen sprake. Daar komt bij dat beide procedures erin voorzien dat de rechtstreeks belanghebbende die bekend is in de gelegenheid wordt gesteld zich over de zaak uit te laten. Gelet op het voorgaande is het gerechtvaardigd de beklagprocedure als regel niet open te stellen ter zake van feiten waarvoor een hoge transactie is aangeboden overeenkomstig het daartoe door het gerechtshof verleende verlof. Ware het anders, dan zou in de beklagprocedure in feite van het gerechtshof worden gevraagd zijn eigen verlofverlening te heroverwegen.

Genoemde hoofdregel kent één uitzondering. Beklag is wel toegelaten in het geval de verdachte niet binnen of gedurende de daarvoor door de officier van justitie bepaalde termijn aan de in het transactieaanbod gestelde voorwaarden heeft voldaan. Dan is het feit immers niet afgedaan overeenkomstig het hoge transactieaanbod waarop de verlofverlening betrekking heeft. In die situatie heeft beklag tegen niet-vervolgen van het desbetreffende feit niet het karakter van een

verkapt rechtsmiddel tegen een gegeven oordeel van het gerechtshof. Beklag is in dat geval op grond van artikel 12, eerste lid, toegelaten.

Artikel I, onderdeel C

In het eerste lid van dit onderdeel wordt artikel 257a, tweede lid, gewijzigd door daarin de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen toe te voegen aan de straffen en maatregelen die door de officier van justitie in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Deze wijziging is in het algemeen deel toegelicht.

In het derde lid van dit onderdeel wordt artikel 257a ook gewijzigd op het punt van de informatie die een strafbeschikking moet bevatten. Wanneer een straf voorwaardelijk wordt opgelegd moeten de proeftijd en de voorwaarden in de strafbeschikking worden vermeld. Ook moet daarin uiteraard worden vermeld of de straf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk is opgelegd. En ook deze informatie moet, in geval een strafbeschikking voor een misdrijf is uitgevaardigd, op grond van het artikel worden vertaald in geval de verdachte het Nederlands niet of onvoldoende beheerst.

Artikel I, onderdeel D

Met dit onderdeel worden artikelen toegevoegd die de voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van de in de strafbeschikking opgelegde straf betreffen of daarvoor van belang zijn. Deze artikelen worden hieronder per artikel besproken.

Artikel 257ab

Eerste lid

Voorwaardelijke bestraffing wordt mogelijk gemaakt bij de geldboete, de taakstraf en de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen. De officier van justitie kan bepalen dat de straf geheel of deels niet wordt tenuitvoergelegd.

Tweede lid

De proeftijd is maximaal een jaar. Deze proeftijd geldt nu ook voor, en sluit dus aan bij, gedragsaanwijzingen die thans in de strafbeschikking kunnen worden gegeven.

Artikel 257ac

Eerste lid

Evenals in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling het geval is, geldt in geval van voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van de straf in de strafbeschikking steeds de algemene voorwaarde die inhoudt dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

Tweede lid

Naast de algemene voorwaarde kan de officier van justitie een of meer bijzondere voorwaarden in de strafbeschikking verbinden aan een daarin opgelegde voorwaardelijke straf. De bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld, kunnen nu ook al als aanwijzingen in een strafbeschikking worden gegeven (zie artikel 257a, derde lid). In zoverre is van een inhoudelijke verandering in de reikwijdte van de regeling van de strafbeschikking geen sprake. Wel zijn de bijzondere voorwaarden voor de werkbaarheid in de praktijk limitatief omschreven. Zij corresponderen met de bijzondere voorwaarden als omschreven in artikel 14c, tweede lid, onderdelen 1^o t/m 9^o en 13^o, Sr, welke voorwaarden de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling kan verbinden. Voor de overzichtelijkheid zijn zij in het tweede lid uitgeschreven. De bijzondere voorwaarden inzake opnemings in een zorginstelling (onderdeel 10^o), de verplichting zich onder behandeling van een deskundige of zorginstelling te stellen (ambulante behandeling, onderdeel 11^o) en het verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang (onderdeel 12^o) zijn gezien hun mate van vrijheidsbeperking te ingrijpend om aan een strafbeschikking te worden verbonden; het stellen van zulke voorwaarden blijft voorbehouden aan de rechter.

Omdat de aanwijzingen die in een strafbeschikking kunnen worden gegeven in dit wetsvoorstel voorsnog gehandhaafd zijn, en bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal worden beoordeeld of en in hoeverre dat zo blijft, zijn ook de "aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend" onveranderd gebleven. Zoals blijkt uit de wetgeschiedenis van de Wet OM-afdoening kunnen deze ook ambulante begeleiding betreffen. In beleidsregels van het openbaar ministerie zullen nadere voorwaarden worden bepaald die betrekking hebben op de proportionaliteit van de begeleiding. Een verdachte die geen of een andere vorm van ambulante begeleiding wenst, kan verzet doen tegen de strafbeschikking of niet meewerken, wat dagvaarding tot gevolg heeft. In beide gevallen oordeelt de rechter over de straftoemeting. Opneming in een zorginstelling en verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke omvang worden vanwege hun ingrijpende karakter overigens niet als gedragsaanwijzingen in een strafbeschikking gegeven, zo zal in beleidsregels van het openbaar ministerie worden bepaald. Hetzelfde geldt voor elektronisch toezicht. Bij de, bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering te beantwoorden, vraag naar de handhaving van de aanwijzingen zal dit hoe dan ook wettelijk worden verankerd.

Derde lid

De officier van justitie kan opdracht geven dat de reclassering toezicht houdt. Een vergelijkbare bepaling is voor de voorwaardelijke veroordeling voorzien in artikel 14c, zesde lid, Sr.

Artikel 257ad

In dit artikel is het huidige artikel 257a, vierde en vijfde lid, over de identiteitsvaststelling in geval van een strafbeschikking, ongewijzigd overgenomen.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 257c schrijft voor dat de verdachte in een aantal gevallen voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking door de officier van justitie moet worden gehoord. Dat is onder andere het geval als de officier van justitie overweegt om in de strafbeschikking een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen of een geldboete boven een bepaald bedrag op te leggen. Doordat in dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt om deze straffen in voorwaardelijke vorm op te leggen, geldt de bestaande hoorplicht – daarmee – niet alleen in de gevallen waarin deze straffen onvoorwaardelijk worden opgelegd (zoals nu), maar ook in gevallen waarin deze geheel of deels voorwaardelijk worden opgelegd.

Het eerste lid van dit onderdeel voegt aan de hoorplicht van artikel 257c, eerste lid, het geval toe dat de officier van justitie aan de voorwaardelijke straf in de strafbeschikking een van de in dit wetsvoorstel voorziene bijzondere voorwaarden wil verbinden. Ook daarover moet de verdachte worden gehoord. Dit is overeenkomstig de bestaande regeling waarin een hoorplicht geldt in gevallen waarin in de strafbeschikking een gedragsaanwijzing wordt gegeven.

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet blijft de mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen te geven, voorsnog gehandhaafd. Om deze reden blijft ook de bestaande hoorplicht voor het geven van gedragsaanwijzingen gehandhaafd.

Het tweede lid van dit onderdeel heeft betrekking op de hoorplicht bij in een strafbeschikking opgelegde vermogenssancties. Artikel 257c, tweede lid, schrijft voor dat als deze sancties afzonderlijk of gezamenlijk € 2.000 of meer belopen, de officier van justitie die deze strafbeschikking wil uitvaardigen daaraan voorafgaand de verdachte, bijgestaan door een raadsman, moet horen. Het tweede lid van dit onderdeel voegt aan dit voorschrift de vermogenssanctie van de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen toe. Wanneer deze een waarde vertegenwoordigen van meer dan € 2.000, of wanneer dat bedrag met het totaal van de vermogenssancties inclusief de verbeurdverklaring is gemoeid, moet de verdachte evenzeer voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking onder bijstand van een raadsman worden gehoord.

Artikel I, onderdeel F

Zowel onherroepelijke strafbeschikkingen als strafbeschikkingen die nog niet onherroepelijk zijn kunnen op grond van het huidige artikel 257e door de officier van justitie worden ingetrokken en gewijzigd. Dit onderdeel bevat een aanvulling van artikel 257e, die nodig is omdat het wijzigen van onherroepelijke strafbeschikkingen in het nadeel van de veroordeelde op grond van dit wetsvoorstel alleen mogelijk wordt in gevallen die zijn benoemd in de voorgestelde omzettingsprocedure. Verwezen wordt kortheidshalve naar de toelichting op het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 6:6:38 e.v.

Artikel I, onderdeel H

Dit onderdeel houdt verband met de mogelijkheid die dit wetsvoorstel introduceert dat de officier van justitie een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking indient bij de rechter en deze vordering gelijktijdig met de berechting wordt behandeld. Dit is aan de orde wanneer de verdachte binnen de, in de onherroepelijke strafbeschikking gestelde, proeftijd de daarin opgenomen algemene voorwaarde heeft overtreden door een strafbaar feit te begaan dat ingevolge artikel 6:6:40 bij de strafrechter ter berechting wordt aangebracht. In dat geval beraadslaagt en beslist de strafrechter ook over die vordering en wordt zijn beslissing in het vonnis met betrekking tot het nieuwe strafbaar feit opgenomen.

Artikel I, onderdelen I, J en O, en artikel II

In onderdeel I worden de aanwijzingen die op grond van het jeugdstrafrecht in een strafbeschikking kunnen worden gegeven, overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht (artikel 77f, tweede lid, Sr) naar het Wetboek van Strafvordering. De reden om deze aanwijzingen op te nemen in een artikel (490a, tweede lid) dat aan de Titel over het jeugdstrafprocesrecht wordt toegevoegd, is dat de andere aanwijzingen, waaronder de aanwijzing die voor het adolescentenstrafrecht is voorzien, ook in dat wetboek zijn opgenomen. Ook is het afwijkende maximum van de taakstraf die in het jeugdstrafrecht in een strafbeschikking kan worden opgelegd (artikel 77f, eerste lid, Sr) inhoudelijk ongewijzigd overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering. De reden daarvan is dat ook de maximale taakstraf die in het volwassenenstrafrecht in een strafbeschikking kan worden opgelegd, in dat wetboek is vermeld.

Artikel I, onderdelen K en L

Deze onderdelen introduceren een procedure van rechterlijk verlof voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking (hierna ook: verlofprocedure). Deze verlofprocedure sluit aan bij die voor hoge transacties. De bepalingen over de hoge ontnemingsschikking zijn neergelegd in Titel IIIb van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. De aan deze titel toegevoegde artikelen en artikelleden worden hieronder afzonderlijk besproken.

Aan artikel 511c wordt een lid toegevoegd. Daarin is bepaald dat in twee gevallen voor het aangaan van een schikking rechterlijk verlof is vereist.

Het eerste geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd betreft de voorgenomen hoge ontnemingsschikking. Daarvan is sprake indien het totale bedrag waarop de schikking betrekking heeft € 200.000 of meer bedraagt. Dit drempelbedrag sluit aan bij het grensbedrag dat bij een voorgenomen hoge transactie geldt, indien die transactie uitsluitend bestaat in een boetecomponent. Door bij de enkelvoudige geldelijke component van de ontnemingsschikking hetzelfde grensbedrag te hanteren, wordt één lijn getrokken.

Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd, heeft specifiek betrekking op ontnemingsschikkingen in de sfeer van de rechtspersoon. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een voorgenomen ontnemingsschikking naar aanleiding van een vervolging of veroordeling wegens deelneming aan een of meer door een rechtspersoon begane strafbare feiten, ter zake van welk(e) feit(en) met de rechtspersoon een (voorlopige) hoge ontnemingsschikking is aangegaan. Die verplichting geldt dus ook wanneer de voorgenomen schikking met de deelnemer – te denken valt aan opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden als bedoeld in artikel 51 Sr – op

zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft. Dit brengt mee dat – in lijn met de verloffprocedure bij hoge transacties – in het geval de officier van justitie in het kader van een hoge ontnemingsschikking met een rechtspersoon ook een schikkingsaanbod wil doen aan betrokken natuurlijke personen, laatstgenoemd aanbod zonder meer aan rechterlijke controle is onderworpen; de ontnemingsschikking komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend.

Artikel 511ca

Dit artikel bepaalt dat de bepalingen van de verloffprocedure voor een hoge transactie – opgenomen in de tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek (zie nader Artikel I, onderdeel M) – in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn op een hoge ontnemingsschikking. Dit brengt onder andere mee dat ook de verloffprocedure voor het aangaan van een hoge schikking wordt ingeleid door een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie bij het gerechtshof, dat die procesgang het karakter heeft van een raadkamerprocedure met uitspraak op een openbare zitting en dat rechtsbijstand voor de betrokkene is gewaarborgd.

Op onderdelen is afgeweken van de verloffprocedure voor hoge transacties en heeft de verloffprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen een eigen invulling gekregen. Dit houdt onder meer verband met het ontnemingskarakter van laatstgenoemde verloffprocedure. Met het oog daarop bevatten de onderdelen a tot en met c afwijkende voorschriften. Die voorschriften worden hieronder toegelicht.

Onderdeel a

In het kader van een hoge ontnemingsschikking heeft de verloffvordering van de officier van justitie betrekking op het aangaan van die schikking. Deze schikking vindt haar grondslag in de vervolging of (onherroepelijke) veroordeling in de strafzaak ter zake van een of meer strafbare feiten (de hoofdzaak). De ontnemingsprocedure vormt immers niet een op zichzelf staande rechtsgang, maar een voortzetting van de eerdere strafvervolging in de hoofdzaak. Aldus kan een (hoge) ontnemingsschikking in verschillende stadia van de strafvervolging aan de orde zijn: bij een lopende vervolging vóór de behandeling van de desbetreffende strafzaak in eerste aanleg, maar ook na een (onherroepelijke) veroordeling (vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3, p. 51). In lijn met de verloffprocedure bij de hoge transactie is het gerechtshof als toetsingsbevoegde rechter aangewezen. De competentieregeling van artikel 559, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing. Ingevolge het huidige artikel 511c kan het aangaan van een hoge schikking – anders dan het doen van een transactieaanbod – ook ná aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg plaatsvinden. Artikel 511cc voorziet in een regeling ten aanzien van die procesfase.

Onderdeel b

Een ander verschil met de verloffprocedure voor een hoge transactie betreft de aard van de stukken die het openbaar ministerie aan de raadkamer van het gerechtshof overlegt. Dit houdt verband met het ontnemingskarakter van de schikking die aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen. Het gerechtshof moet onder meer kunnen toetsen of – kort gezegd – het schikkingsbedrag niet in onredelijke verhouding staat tot de geschatte omvang van het totale wederrechtelijk verkregen voordeel (proportionaliteit). Daartoe dienen de stukken die aan de raadkamer worden overgelegd de rechter in een toereikende informatiepositie te brengen. Daarmee is het belang gegeven dat in ieder geval inzicht wordt gegeven in de voordeeltberekening waarop de voorgenomen hoge schikking berust. Met dat doel legt het openbaar ministerie een schriftelijk bescheid houdende de beredeneerde begroting van het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden geschat over aan de raadkamer van het gerechtshof. Het ligt in de rede dat dit of een ander over te leggen bescheid tevens de aanleiding en het verloop van het ontnemingsonderzoek bevat. Doel is immers het gerechtshof duidelijk en volledig te informeren over de redelijkheid van de ontnemingsschikking en de termen daarvan. Tegen die achtergrond ligt het voor de hand dat stukken die daarop anderszins nader licht kunnen werpen, eveneens aan het gerechtshof ter hand worden gesteld. Vanzelfsprekend worden in ieder geval ook het verslag van het horen en de voorlopige ontnemingsschikking overgelegd.

Onderdeel c

De centrale vraag is of de officier van justitie in redelijkheid tot de voorlopige schikking heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Bij wezenlijke (procedurele) tekortkomingen wijst het gerechtshof de vordering tot verlofverlening af. De voorlopige schikking vormt het voorwerp van rechterlijke toetsing. De schikking strekt tot voordeelsontneming. Daarom gelden daarop toegesneden toetsingscriteria. In een ontnemingsprocedure zijn krachtens artikel 511e centrale vraagpunten of sprake is van wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 36e Sr en, zo ja, op welke omvang dat voordeel moet worden geschat. De rechterlijke toetsing in de verlofprocedure sluit bij deze vraagpunten aan. Daarnaast ligt het in de rede, in lijn met de verlofprocedure bij hoge transacties, de naleving van meer procedurele waarborgen daarin ten toets te laten komen. Het voorgaande laat zich vertalen in twee hoofdvragen die op basis van de overgelegde stukken moeten worden beantwoord:

- Is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het aangaan van een schikking (subonderdeel 1^o); en
- Heeft de officier van justitie in redelijkheid de schikking kunnen aangaan, in aanmerking genomen het bedrag van de schikking in verhouding tot de geschatte omvang van het totale bedrag van het ingevolge artikel 36e Sr voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft (subonderdeel 2^o).

In het kader van subonderdeel 1^o zijn onder meer de volgende vraagpunten van betekenis:

- (a) Is voldaan aan de formele vereisten voor het aangaan van een hoge schikking die besloten liggen in het huidige artikel 511c?

Daaronder vallen onder meer de beperkingen ten aanzien van het processtadium waarin een schikking kan worden aangegaan en de voorwaarden die in een schikking kunnen worden gesteld. In dit kader is ook relevant of sprake is van consensualiteit: heeft de verdachte of veroordeelde (hierna ook: betrokkene) vrijwillig ingestemd met de termen van de voorlopige schikking en is de betrokkene voldoende geïnformeerd over het rechtsgevolg daarvan (in het bijzonder: is het deze duidelijk dat onderliggende delicten strafrechtelijk vervolgbaar blijven)?

- (b) Is het rechtsbijstandsvereiste nageleefd (vgl. het toepasselijke artikel 558)?
- (c) Heeft de hoge schikking betrekking op voordeel dat ingevolge artikel 36e Sr voor ontneming vatbaar is?

Een eerste vraag is daarbij of uit de overgelegde stukken blijkt dat de schatting van de omvang van dat voordeel steunt op redengevende feiten en omstandigheden. Ook de aard van de strafbare feiten waaruit het voordeel is verkregen kan van betekenis zijn. Zo bepaalt artikel 74 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen dat ter zake van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten artikel 36e Sr geen toepassing vindt (vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3, p. 49). Ingevolge artikel 10:14 van de Algemene douanewet geldt hetzelfde ter zake van bij die wet strafbaar gestelde feiten. Bewijsvragen die betrekking hebben op een strafbaar feit waarvoor de verdachte strafrechtelijk wordt vervolgd of is veroordeeld horen thuis in de desbetreffende strafprocedure. Blijft ter zake daarvan een onherroepelijke veroordeling uit dan kan de gewezen verdachte het openbaar ministerie verzoeken om teruggave van betaalde geldbedragen of overgedragen voorwerpen (artikel 6:4:18, tweede lid). De voorlopige schikking kan evenwel ook (mede) betrekking hebben op voordeel verkregen uit andere strafbare feiten in de zin van artikel 36e, tweede en derde lid, Sr. De verlofrecchter kan wel toetsen of het in aanmerking genomen voordeel dat uit dergelijke andere feiten is verkregen, op grond van dat tweede en derde lid voor ontneming vatbaar is. Bij de feiten van het tweede lid gaat het dan in het bijzonder om de vraag of 'voldoende aanwijzingen' bestaan dat zij door de verdachte zijn begaan (vgl. HR 29 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1523).

- (d) Zijn eventuele aan benadeelde derden in rechte onherroepelijk toegekende vorderingen in mindering gebracht op het schikkingsbedrag?

Aansluitend bij artikel 36e, negende lid, Sr moet in verband met een ontnemingschikking worden voorkomen dat de betrokkene hetzelfde wederrechtelijk verkregen voordeel meermalen moet terugbetalen. Dit brengt mee dat wanneer – als gevolg van een veroordeling wegens een strafbaar feit dat in de ontnemingschikking is meegenomen – door een benadeelde gevorderde schadevergoeding al in rechte onherroepelijk is toegekend, het daarmee corresponderende voordeel voor de betrokkene niet nogmaals langs de weg van een ontnemingschikking mag worden ontnomen. Te denken valt aan vorderingen van een benadeelde partij die in de onderliggende strafprocedure al onherroepelijk zijn toegekend.

(e) Is sprake van voldoende draagkracht?

Indien aanstonds duidelijk is dat de huidige en de redelijkerwijs te verwachten toekomstige draagkracht van de betrokkene niet toereikend zullen zijn om het schikkingsbedrag te voldoen, dan kan het gerechtshof het verlov tot het aangaan van die schikking niet verlenen. Dit toetsingspunt sluit aan bij het bepaalde in artikel 36e, vijfde lid, vijfde en zesde volzin, Sr.

Subonderdeel 2^o bevat een proportionaliteitstoets. Kernvraag is of de officier van justitie in redelijkheid de schikking heeft kunnen aangaan, in aanmerking genomen het bedrag van de schikking in verhouding tot de geschatte omvang van het totale bedrag van het ingevolge artikel 36e Sr voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft. Bij zijn beoordeling slaat het gerechtshof acht op alle omstandigheden van het geval, waaronder – in lijn met artikel 36e, vijfde lid, vierde volzin, Sr – eventuele gronden voor matiging van het schikkingsbedrag. Bij disproportionaliteit tussen de hoogte van het schikkingsbedrag enerzijds en de geschatte omvang van het totale voordeel anderzijds, zal de rechter de verlofvordering moeten afwijzen.¹⁰ De rechterlijke proportionaliteitstoets waarborgt dat schikkingsbedragen niet onredelijk laag zijn. Dit is van betekenis, ook omdat een betrokkene er belang bij kan hebben om zoveel mogelijk strafbare feiten en zo min mogelijk voordeel onder de schikking te brengen. De stukken die aan de raadkamer worden overgelegd dienen zodanige informatie te bevatten dat het gerechtshof in de gelegenheid wordt gesteld om de proportionaliteit te kunnen toetsen. De rechter zal zicht moeten worden geboden op de gehanteerde rekenmethode en de toepassing daarvan.

Artikel 511cb

Dit artikel heeft betrekking op de situatie dat de vordering tot het verlenen van verlov voor het aangaan van een hoge schikking wordt ingediend in een specifieke procesfase: het stadium waarin al een ontnemingsvordering als bedoeld in artikel 36e Sr bij de rechtbank aanhangig is gemaakt maar het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen. Daarmee is de ontnemingszaak nog niet onder de rechter. Artikel 511cb verplicht dan tot intrekking van de ontnemingsvordering. Dit voorkomt dat de ontnemingsrechter nodeloos in de zaak wordt betrokken. Met het indienen van de verlofvordering neemt de verlovprocedure een aanvang. Die procedure verloopt overeenkomstig artikel 511ca. Bij een toewijzende beslissing op de verlofvordering kan een definitieve ontnemingschikking tot stand worden gebracht. Wanneer de betrokkene aan de termen van die hoge schikking voldoet, vervalt het recht tot indiening van een ontnemingsvordering (artikel 6:4:18, eerste lid, laatste zin). Voldoet de betrokkene niet aan de schikkingstermen dan kan het openbaar ministerie de zaak alsnog via een nieuwe ontnemingsvordering aan de ontnemingsrechter voorleggen. Diezelfde mogelijkheid bestaat na een afwijzende beslissing op de verlofvordering.

Artikel 511cc

Ingevolge het huidige artikel 511c in verbinding met artikel 511g kan een ontnemingschikking uiterlijk tot aan de sluiting van de ontnemingszitting in eerste aanleg tot stand komen. Daarmee kan ook na aanvang van de ontnemingszitting – dat wil zeggen: na het uitroepen van de zaak (artikel 270 in verbinding met artikel 511d, eerste lid) – worden geschikt. Het voorgestelde artikel 511cc heeft betrekking op de situatie dat de verlofvordering inzake een hoge ontnemingschikking bij het gerechtshof wordt ingediend na aanvang van de ontnemingszitting in eerste aanleg. De ontnemingszaak is dus onder de rechtbank op het moment dat bij het gerechtshof een

¹⁰ Vgl. ook Commissie Oosting, *Rapport van de onderzoekscommissie ontnemingschikking* (2015), p. 282.

verlofvordering aanhangig wordt gemaakt. In die processuele context moet de verlofprocedure worden ingebed. Het onderhavige artikel beoogt daarin te voorzien.

Eerste en tweede lid

Wanneer in de hiervoor geschetste processuele context de verlofvordering bij het gerechtshof wordt ingediend, ligt het in de rede dat de officier van justitie de rechtbank hiervan zo spoedig mogelijk in kennis stelt. De rechtbank zal daarop ter (nadere) terechtzitting het onderzoek in de ontnemingszaak schorsen overeenkomstig artikel 281 in verbinding met artikel 511d, eerste lid. Ingeval van gelijktijdige behandeling van de strafzaak (de hoofdzaak) en de ontnemingszaak – dat wil zeggen: de ontnemingsvordering is gelijktijdig met de dagvaarding in de hoofdzaak aan de verdachte uitgebracht en wordt aansluitend op de behandeling van de hoofdzaak, nadat het onderzoek daarin is gesloten, behandeld – kan de strafzaak wel door de rechtbank worden afgedaan. Bij gelijktijdige berechting van meerdere betrokkenen blokkeert de indiening van de verlofvordering evenmin de afdoening van die andere zaken.

Het gerechtshof, zo brengt het tweede lid van artikel 511cc tot uiting, behandelt de verlofvordering van de officier van justitie overeenkomstig de regeling van de verlofprocedure die in artikel 511ca is vervat. Het ligt voor de hand dat de officier van justitie de rechtbank zo spoedig mogelijk informeert over de uitkomst van de verlofprocedure.

Derde lid

De omstandigheid dat de ontnemingszitting al was aangevangen op het moment dat de verlofvordering wordt gedaan, heeft een processuele consequentie. Strafvorderlijk uitgangspunt is immers dat het uitroepen van de ontnemingszaak meebrengt dat de ontnemingsvordering niet meer kan worden ingetrokken en de ontnemingsrechter naar aanleiding van die vordering uitspraak moet doen (vgl. de artikelen 266 en 270, in verbinding met de artikelen 511b, vierde lid, en 511d, eerste lid). Het onderhavige artikellid regelt op welke wijze een einde komt aan de al aangebrachte ontnemingszaak als het gerechtshof verlof verleent voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking.

In dat geval is, zo wordt voorgesteld, de officier van justitie van rechtswege niet-ontvankelijk in zijn ontnemingsvordering. De afdoeningsvorm van niet-ontvankelijkheid past in het bestaande beslissingsmodel dat ingevolge artikel 511e, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is in ontnemingszaken. Als na aanvang van de ontnemingszitting in eerste aanleg bij de rechtbank, door het gerechtshof verlof wordt verleend voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking, dan is het gerechtshof met de officier van justitie en de betrokkene van oordeel dat de zaak in het concrete geval geschikt is voor afdoening langs de weg van die schikking. Dit vormt de grond voor niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in zijn ontnemingsvordering in eerste aanleg. De keuze voor niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie 'van rechtswege' brengt met zich dat voor het intreden van dit rechtsgevolg geen extra proceshandelingen hoeven te worden verricht. Dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van het alternatief dat – na verlofverlening door het gerechtshof – de rechtbank zou worden belast met het uitspreken van de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in zijn ontnemingsvordering. Dan zou immers, alvorens de niet-ontvankelijkheid kan worden uitgesproken, eerst het onderzoek op de nadere terechtzitting moeten worden hervat en gesloten. Een redelijk belang is daarmee niet gediend. Daarom is ervoor gekozen dat ingeval het gerechtshof het verlof tot het aangaan van een schikking verleent, de officier van justitie van rechtswege niet-ontvankelijk is in zijn ontnemingsvordering. Deze niet-ontvankelijkheid van rechtswege is herstelbaar (zie hieronder).

Bij nakoming van de schikkingstermen door de betrokkene eindigt de zaak van rechtswege (artikel 6:4:18, eerste lid). Bij niet-nakoming van de schikkingstermen kan de officier van justitie de ontnemingszaak via een nieuwe ontnemingsvordering bij de ontnemingsrechter aanbrengen. Artikel 68 Sr staat daaraan niet in de weg (vgl. HR 17 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG4258, NJ 2009/121).

Vierde lid

Dit artikellid drukt uit dat wanneer het gerechtshof geen verlof tot het aangaan van een schikking verleent, behoudens het geval dat de officier van justitie een gewijzigde verlovordering indient, de behandeling van de ontnemingsvordering op het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg bij de rechtbank wordt hervat. De algemene voorschriften van de artikelen 281 en 319 tot en met 322 zijn op grond van artikel 511d, eerste lid, van overeenkomstige toepassing. Dit brengt mee dat het onderzoek in de ontnemingszaak op de nadere terechtzitting kan worden hervat in de stand waarin het zich op het tijdstip van de schorsing bevond (artikel 322, eerste lid).

De mogelijkheid tot hervatting van het onderzoek in de ontnemingszaak kan ook worden benut in uitzonderlijke gevallen waarin de verlovordering door de officier van justitie wordt ingetrokken dan wel – na verlovverlening door het gerechtshof als bedoeld in het derde lid van artikel 511cc – een definitieve ontnemingschikking niet tot stand komt.

Artikel I, onderdeel M

Met dit onderdeel wordt aan het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering een titel toegevoegd.¹¹ Deze titel heeft betrekking op de transactie in het algemeen (de artikelen 553 tot en met 557 van de Eerste Afdeling) en de procedure van rechterlijk verlof voor het doen van een aanbod voor een hoge transactie (de artikelen 558 tot en met 565 van de Tweede Afdeling). De in deze titel opgenomen artikelen worden hieronder per artikel besproken.

Artikel 553

Dit artikel regelt in welk stadium en onder welke algemene wettelijke voorwaarden de officier van justitie bevoegd is tot het doen van een transactieaanbod (eerste lid), tot welke gevalstypen deze bevoegdheid is beperkt (tweede lid) en wanneer een voorafgaande verlovprocedure bij het gerechtshof geldt (derde lid).

Eerste lid

Overeenkomstig het huidige artikel 74, eerste lid, Sr bepaalt het eerste lid dat de officier van justitie vóór de aanvang van de terechtzitting een transactieaanbod met voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgung kan doen. Vanzelfsprekend is het doen van een transactieaanbod niet mogelijk in het geval geen sprake is van een aangevangen terechtzitting, maar ter zake van het feit al een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Daarnaast vloeit uit het eerste lid voort dat de officier van justitie alleen dan van de transactiebevoegdheid kan gebruikmaken, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. In onderdeel a is vastgelegd dat de verdachte moet erkennen dat hij de geconstateerde feitelijke gedraging ter zake waarvan het transactieaanbod is gedaan, heeft verricht. Het erkennen van de feitelijke gedraging moet worden onderscheiden van het bekennen van schuld aan een strafbaar feit. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Stel dat de officier van justitie een transactieaanbod doet aan een bank vanwege schuldwitwassen (artikel 420quater Sr), in de kern op de grond dat die bank ernstig is tekortgeschoten bij de uitvoering van het wettelijk verplichte cliëntenonderzoek. De erkenning van de feitelijke gedraging door de rechtspersoon zou zich dan kunnen beperken tot de wijze waarop het cliëntenonderzoek in de desbetreffende periode feitelijk gestalte heeft gekregen. Die erkenning hoeft zich niet uit te strekken tot het meeromvattende strafrechtelijk verwijt, waaronder de voor het schuldwitwassen relevante vaststelling dat de bank redelijkerwijs had moeten vermoeden dat bepaalde geldstromen een criminele herkomst hadden (de voor culpa vereiste verwijtbare aanmerkelijke onvoorzichtigheid). Die strafrechtelijke vertaalslag is aan de officier van justitie, zoals ook blijkt uit de onderdelen b en c van de voorgestelde bepaling. Instemming met de door de officier van justitie toepasselijk geachte strafbaarstellingen – de juridische kwalificatie van de feiten – is dus niet vereist. De erkenningseis verzekert dat tussen de

¹¹ Artikel I van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering) strekt eveneens tot wijziging van titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. De samenloopkwesie zal in een later stadium nader worden bezien.

officier van justitie en de verdachte overeenstemming bestaat over de door de verdachte verrichte gedragingen waarop het transactieaanbod betrekking heeft. In de huidige situatie is bij hoge en bijzondere transacties het stellen van deze eis gangbare praktijk (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2208, p. 3). Deze wordt nu wettelijk verankerd en krijgt een algemeen toepassingsbereik.

In onderdeel b is als voorwaarde gesteld dat de geconstateerde gedraging een overtreding of een misdrijf betreft waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Deze begrenzing is overgenomen uit het huidige artikel 74, eerste lid, Sr en is tevens gelijk aan de grens voor buitengerechtigde afdoening met een strafbeschikking.

Onderdeel c drukt uit dat de geconstateerde gedraging naar het oordeel van de officier van justitie bewijsbaar en strafbaar moet zijn (vgl. met betrekking tot hoge transacties de tijdelijke Aanwijzing hoge transacties). Dit betekent dat het openbaar ministerie beoordeelt of er sprake is van een strafbare gedraging. Wanneer de officier van justitie op basis van het voorhanden zijnde bewijsmateriaal oordeelt dat de strafrechter niet tot een bewezenverklaring zou komen wanneer het feit hem ter berechting zou zijn voorgelegd, of oordeelt dat de gedraging niet strafbaar is, dan doet hij geen transactieaanbod. Deze eis strekt zich bij deelnemingsvormen ook uit tot de deelnemingsgedraging. Wanneer het gaat om het opdracht geven tot of het feitelijk leidinggeven aan de verboden gedraging van een rechtspersoon, dan is dus ook vereist de constatering dat de verdachte tot die gedraging van de rechtspersoon opdracht heeft gegeven of daaraan feitelijke leiding heeft gegeven. Diezelfde aanvullende eis geldt vanzelfsprekend voor andere deelnemingsvormen, zoals het medeplegen en de medeplichtigheid.

Tweede lid

De transactiebevoegdheid beperkt zich tot twee gevalstypen. Het eerste gevalstype – waarvoor het wetsvoorstel de transactiebevoegdheid specifiek heeft bedoeld omdat die in deze context moeilijk kan worden gemist (zie nader paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting) – kan worden gevat onder de noemer ‘transacties in de sfeer van de rechtspersoon’. Daaronder is eerst en vooral begrepen het doen van een transactieaanbod aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 Sr – of entiteiten die in het derde lid van dat artikel met een rechtspersoon worden gelijkgesteld – die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan. Daarnaast kan het aanbod worden gedaan aan natuurlijke personen die betrokken zijn geweest bij de door de rechtspersoon verrichte verboden gedraging. Het kan dan gaan om een persoon die ervan wordt verdacht opdracht te hebben gegeven tot of feitelijke leiding te hebben gegeven aan die verboden gedraging als bedoeld in artikel 51, tweede lid, Sr, of anderszins aan die verboden gedraging heeft deelgenomen in de zin van artikel 47 of 48 Sr. Reden daarvoor is dat het gedrag van die natuurlijke personen nauw verbonden is met het gedrag van de rechtspersoon. Daarmee sluit de regeling ook niet uit dat in één zaak zowel aan de rechtspersoon als aan de betrokken natuurlijke personen een transactieaanbod wordt gedaan. In zoverre bestaan gelijke afdoeningsmogelijkheden. De bevoegdheid om ter zake van een door een rechtspersoon begaan strafbaar feit een transactieaanbod te doen aan een persoon die ervan wordt verdacht aan die verboden gedraging te hebben deelgenomen, kan ook bestaan indien die rechtspersoon nadien is ontbonden (vgl. HR 16 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM3630, NJ 2010, 625).

Het tweede gevalstype betreft gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de aan de staat te betalen geldsom (de ‘boetecomponent’) niet meer dan € 2.000 bedraagt (zie nader paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting).

Derde lid

De verloffprocedure kan uitsluitend aan de orde zijn bij het eerste gevalstype, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a (kort gezegd: transigeren bij financieel-economische criminaliteit in de

sfeer van de rechtspersoon). Het derde lid bepaalt in welke twee gevallen de verlofprocedure moet worden gevolgd.

Het eerste geval houdt in dat wanneer de geldelijke component van het voorgenomen transactieaanbod boven een bepaald bedrag ligt – in welk geval sprake is van een voorgenomen hoge transactie – een definitief aanbod alleen mag worden gedaan indien het gerechtshof hiertoe verlof heeft verleend (onderdeel a). Daartoe moet de procedure worden gevolgd die in de Tweede Afdeling van deze titel is beschreven. Er gelden twee drempelbedragen: wat betreft de hoogte van beide is aangesloten bij de bedragen die worden gehanteerd in de tijdelijke Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie. In het geval de voorgenomen transactie de betaling aan de staat van een geldsom als bedoeld in artikel 554, eerste lid, onder a inhoudt, geldt een drempelbedrag van € 200.000 of meer. Deze begrenzing brengt mee dat bij voorgenomen hoge transacties met natuurlijke personen die uitsluitend zo'n boetecomponent kennen, in de regel op grond van onderdeel a niet de verplichting zal gelden om de verlofprocedure te volgen. De reden daarvoor is dat de boetecomponent van een transactie niet meer mag bedragen dan het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd (artikel 554, eerste lid, onder a), terwijl voor zover commune misdrijven worden bedreigd met een geldboete deze de vijfde categorie niet te boven gaat (ingevolge artikel 23, vierde lid: € 87.000). De mogelijkheid om op grond van het zevende lid van artikel 23 – indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat – een geldboete op te leggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie, is beperkt tot rechtspersonen.

Daarnaast moet de verlofprocedure worden gevolgd wanneer het totale bedrag dat met het voorgenomen transactieaanbod is gemoeid € 1.000.000 of meer bedraagt. Voor de berekening van dit totaalbedrag moet de totale geldelijke component van de voorwaarden die op de voet van artikel 554, eerste lid, worden gesteld in aanmerking worden genomen. Behalve de aan de staat te betalen geldsom, kan het onder meer gaan om de waarde van voorwerpen of geldbedragen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring (artikel 554, eerste lid, onder b), de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (onder d) en schadevergoeding (onder e).

Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd knoopt aan bij de situatie dat een voorlopig transactieaanbod boven een bepaald drempelbedrag voorligt. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een transactieaanbod aan andere personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan een of meer strafbare feiten waarop het voorgenomen hoge transactieaanbod betrekking heeft (onderdeel b). Die verplichting geldt dus ook wanneer het aanbod aan de verdachte deelnemer op zichzelf (ver) onder een van beide drempelbedragen blijft. Daarmee is verzekerd dat in het geval de officier van justitie in het kader van een hoge transactie met een rechtspersoon ook een transactieaanbod wil doen aan betrokken natuurlijke personen, laatstgenoemd aanbod zonder meer aan rechterlijke controle is onderworpen; de transactie komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend.

Artikel 554

Dit artikel komt – met enkele aanvullingen – overeen met het huidige artikel 74, tweede tot en met zesde lid, Sr.

Eerste lid

In het eerste lid is het huidige artikel 74, tweede lid, Sr grotendeels ongewijzigd overgenomen. Geregeld wordt welke voorwaarden door de officier van justitie kunnen worden gesteld in een transactieaanbod. Wel bevat deze bepaling twee nieuwe voorwaarden.

De eerste betreft de storting van een geldbedrag in een schadefonds of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (onderdeel e). De voorwaardelijke veroordeling en de strafbeschikking kennen dezelfde categorie (vgl. respectievelijk de artikelen 14c, tweede lid, onder 4^o, Sr en 257a lid 3 sub d). Invoeging

hiervan als transactievoorwaarde sluit aan bij de bestaande geldelijke voorwaarden, zoals de vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade.

De tweede nieuwe voorwaarde betreft de naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht gericht op compliancebeleid (onderdeel h). Dergelijke aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het tot stand brengen, implementeren en naleven van een compliance programma. Externe, onafhankelijke toezichthouders kunnen worden betrokken bij het toezicht op de nakoming van het herstel- en verbetertraject (zoals een omgevingsdienst, De Nederlandsche Bank of de Autoriteit Persoonsgegevens). De door het openbaar ministerie benoemde onafhankelijke toezichthouder kan een zekere tijd, mogelijk zelfs enkele jaren, controleren of de desbetreffende rechtspersoon werkt aan de in de transactieovereenkomst afgesproken maatregelen om in de toekomst wél te voldoen aan wet- en regelgeving. De toezichthouder kan dwingende maatregelen opleggen en rapporteert zowel aan het openbaar ministerie als aan de onderneming, waarbij de laatste de kosten voor rekening neemt. Door middel van onafhankelijke compliance monitoring zal het openbaar ministerie beter in staat zijn de transigerende rechtspersoon aan de afspraken te houden, en kunnen toekomstige regelschendingen worden voorkomen. Een alternatief kan zijn een verbeterprogramma onder toezicht van een compliance manager die wordt aangesteld en betaald door de onderneming, maar rapporteert aan het openbaar ministerie of aan de toezichthouder. Deze afweging wordt per geval gemaakt en kan niet in algemene voorschriften worden vervat. Met de invoering van compliance als transactievoorwaarde wordt aangesloten bij internationale ontwikkelingen op dit punt.

Tweede lid

Dit voorschrift sluit aan bij de voorgeschreven identiteitsvaststelling bij het opleggen van een taakstraf of het geven van een gedragsaanwijzing in het kader van de strafbeschikking (artikel 257a, vierde lid).

Derde lid

Voor alle in het eerste lid genoemde voorwaarden geldt dat voldoening aan die voorwaarden binnen een door de officier van justitie bepaalde termijn moet plaatsvinden, zoals ook het geval is ten aanzien van de voorwaarden die door de rechter kunnen worden gesteld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14b Sr e.v.). In aansluiting op die regeling van de voorwaardelijke veroordeling bedraagt de termijn ten hoogste drie jaar. Deze termijn kan met betrekking tot het stellen van voorwaarden in het kader van gedragstoezicht gericht op compliancebeleid (eerste lid, onderdeel h) door de officier van justitie met ten hoogste twee jaar worden verlengd. Deze voorwaarde kan immers inhouden dat gedurende enkele jaren toezicht wordt gehouden op de naleving van een herstel- en verbeterprogramma. Het is niet gewenst dat deze naleefplicht langer zou kunnen voortduren dan bij door de rechter in het kader van een voorwaardelijke veroordeling gestelde (gedrags)voorwaarden als uitgangspunt geldt. Het derde lid laat overigens toe dat, binnen de gestelde maxima, de termijnen voor verschillende voorwaarden verschillend worden vastgesteld.

Vierde lid

De verwijzing naar artikel 6:1:1 – overeenkomstig het huidige artikel 74, vierde lid, Sr – beoogt te regelen dat transacties worden verstrekt aan de Minister van Justitie en Veiligheid teneinde daaraan uitvoering te geven. De verwijzing naar artikel 6:3:14 brengt tot uitdrukking dat het openbaar ministerie is belast met het toezicht op de naleving van gestelde transactievoorwaarden. Daarbij kan het desgewenst externe, onafhankelijke toezichthouders inschakelen, bijvoorbeeld in het kader van het toezicht op de naleving van compliancebeleid (eerste lid, onderdeel h).

Vijfde lid

Dit artikellid komt inhoudelijk overeen met het huidige vijfde lid van artikel 74 Sr. Het bepaalt dat nadere regels die verband houden met de inhoud en tenuitvoerlegging van de taakstraf van overeenkomstige toepassing zijn op de voorwaarde die strekt tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject als bedoeld in het eerste lid, onder g.

Zesde en zevende lid

Deze artikelliden vormen een uitsplitsing van het huidige zesde lid van artikel 74 Sr. Zij voorzien in de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de voorwaarden uit het eerste lid. Voor de voorwaarde neergelegd in het eerste lid, onderdeel a, geldt evenals nu het geval is, een verplichting nadere regels te stellen.

Artikel 555

In dit artikel is het bepaalde in het huidige artikel 74, derde lid, Sr overgenomen. Het behelst de verplichting om, in het geval de transactie betrekking heeft op een misdrijf, de rechtstreeks belanghebbende in te lichten over de datum van het transactieaanbod. Artikel 555 geldt alleen bij transacties die buiten de in de Tweede Afdeling van deze titel neergelegde verlofprocedure om vorm kunnen krijgen. De reden daarvoor is dat de verlofregeling met artikel 559, derde lid, eigen voorziening kent voor het informeren van de rechtstreeks belanghebbende door de officier van justitie.

Artikel 556

Eerste lid

Het eerste lid is afgeleid van de tweede volzin van het huidige artikel 74, eerste lid, Sr. Het brengt tot uitdrukking dat het recht tot strafvordering vervalst, indien en voor zover de verdachte voldoet aan de gestelde transactievoorwaarden. In dat geval kan ter zake van hetzelfde feit – behoudens het geval dat het gerechtshof in een beklagprocedure op grond van artikel 12i een vervolgingsbevel geeft – geen strafvervolgning tegen de verdachte worden ingesteld.

Tweede lid

Op grond van artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie in verbinding met artikel 167 Wetboek van Strafvordering beslist het openbaar ministerie zelfstandig of vervolging moet plaatsvinden. In lijn daarmee bepaalt het tweede lid van artikel 556 dat bij overtreding van de gestelde voorwaarden door de officier van justitie zelf een nieuwe vervolgingsbeslissing moet worden genomen. Daarvan doet de officier van justitie – in lijn met de in artikel 555 vervatte mededelingsplicht – in geval van misdrijf onverwijld schriftelijk mededeling aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is. Tegen een beslissing tot niet-vervolgen kan door de rechtstreeks belanghebbende beklag als bedoeld in artikel 12 worden gedaan.

Artikel 557

Dit artikel sluit aan bij het huidige artikel 74b Sr.

Eerste lid

Het eerste lid heeft betrekking op het bijzondere geval dat, na voldoening van de gestelde transactievoorwaarden, het recht tot strafvordering herleeft als ware het niet vervallen geweest. Dit bijzondere geval doet zich voor ingeval een rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof rechtsgeldig beklag over de niet-vervolgning van de verdachte heeft gedaan, en het gerechtshof in het kader van die beklagprocedure op grond van artikel 12i een vervolgingsbevel geeft. In een dergelijk geval herleeft het vervolgingsrecht. Opmerking verdient dat deze situatie zich uitsluitend kan voordoen bij transacties waarop de verlofprocedure die in de Tweede Afdeling van deze titel is beschreven, niet van toepassing is. In het geval van een hoge transactie waarvoor langs de weg van die verlofprocedure verlof is verleend door het gerechtshof, staat op grond van de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 12i geen beklag open tegen die afdoeningswijze (zie nader de toelichting op die bepaling). Reeds daarom doet zich in die gevallen niet de mogelijkheid voor dat langs de weg van de beklagprocedure het vervolgingsrecht herleeft.

Tweede tot en met vierde lid

Aan de regeling in het huidige tweede tot en met vierde lid van artikel 74 Sr is het volgende toegevoegd. Na een door het gerechtshof gegeven vervolgingsbevel moet ook een storting als

bedoeld in artikel 554, eerste lid, onder e, onverwijld worden terugbetaald (tweede lid). Volgt een veroordeling, dan dient de rechter ook rekening te houden met het compliancebeleid dat is gevoerd op grond van artikel 554, eerste lid, onder h.

Artikel 558

Dit artikel is onderdeel van de Tweede Afdeling inzake de raadkamerprocedure van rechterlijk verlof voor het doen van een aanbod voor een hoge transactie. Het bevat voor de officier van justitie de verplichting om – voorafgaand aan het doen van een voorlopig aanbod voor een hoge transactie en het initiëren van de verlofprocedure – de verdachte te horen, en regelt de wijze waarop aan die hoorplicht invulling moet worden gegeven. Aangesloten is bij de systematiek van artikel 257c in het kader van de strafbeschikking.

Eerste lid

De verlofprocedure dient niet alleen het belang van externe controle op en externe openbaarheid van hoge transacties – in die zin dat de rechter een voorgenomen hoge transactie toetst en zijn beslissing uitspreekt op een openbare zitting – maar deze procedure heeft ook een rechtsbeschermende functie voor de verdachte. Aan die functie wordt onder meer uitwerking gegeven door de verplichting die op de officier van justitie rust om – voorafgaand aan het doen van een voorlopig aanbod voor een hoge transactie – de verdachte onder bijstand van een raadsman te horen. Bij dit type transacties zijn deze waarborgen gangbaar en onontbeerlijk. Artikel 257c, tweede lid, voorziet in het kader van een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen boven het daarin genoemde drempelbedrag in een gelijksoortige regeling voor de verdachte. Tijdens het horen kan nog discussie plaatsvinden over de precieze feitelijke gedraging die de verdachte wordt verweten of de transactievoorwaarden. Dit betekent dat bijvoorbeeld onderwerp van bespreking kan zijn welke maatregelen ter voorkoming van toekomstige misstanden moeten worden genomen. Voor de officier van justitie is van belang om na te gaan of de verdachte bereid is te voldoen aan de voorwaarden die de officier van justitie aan het voorgenomen transactieaanbod wil verbinden en of de verdachte dat transactieaanbod vrijwillig zal aanvaarden.

Is de verdachte een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 Sr of een entiteit die in het derde lid van dat artikel met een rechtspersoon worden gelijkgesteld, dan wordt de rechtspersoon of entiteit vertegenwoordigd door een persoon die volgens artikel 528, eerste en tweede lid, vertegenwoordigingsbevoegd is, zij het dat de vertegenwoordiger niet bij gemachtigde kan verschijnen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat van het horen een schriftelijk verslag wordt opgemaakt. Dit voorschrift is afgeleid van de regeling van de strafbeschikking, die eveneens voorschrijft dat van het horen een schriftelijk verslag wordt opgemaakt (zie artikel 257c, derde lid, Sv). Het verslag van het horen kan bestaan uit een korte en bondige, niet woordelijke weergave van hetgeen tijdens het horen aan de orde is geweest. De verslaglegging kan op grond van artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie worden gemandateerd aan een binnen het openbaar ministerie werkzame functionaris.

Het verslag van het horen geeft inzicht in de erkenning door de verdachte van de door de officier geconstateerde feitelijke gedragingen. Het geeft ook blijk – al dan niet door middel van een door de verdachte opgesteld geschrift dat aan het verslag is gehecht en daarvan deel uitmaakt – van de zienswijze van de verdachte. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat de kern van de transactie is gelegen in consensualiteit; de vrijwillige aanvaarding van het transactieaanbod door de verdachte is een essentiële voorwaarde voor de totstandkoming van de transactie. Ingevolge artikel 560 wordt het verslag van het horen in de verlofprocedure aan het gerechtshof overgelegd. Op basis hiervan kan het hof zich een oordeel vormen over de houding van de verdachte ten opzichte van de geconstateerde feitelijke gedragingen, de bereidheid van de verdachte om de transactievoorwaarden na leven en de vrijwillige acceptatie door de verdachte van het transactieaanbod.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de officier van justitie na het horen van de verdachte op enig moment een voorlopig transactieaanbod formuleert, waarin rekening wordt gehouden met de uitkomst van het horen. In het licht van het consensuele karakter van de transactie behoeft de uitkomst van het horen vertaling in het voorlopige transactieaanbod. Alleen wanneer de uitkomst van het horen is dat de verdachte de door de officier geconstateerde feitelijke gedragingen erkent, hij bereid is om de transactievoorwaarden na te leven en het transactieaanbod te aanvaarden, zal de officier van justitie overgaan tot het formuleren van een voorlopig transactieaanbod.

Vierde lid

Ingevolge het vierde lid legt de officier van justitie een voorlopig transactieaanbod ter aanvaarding voor aan de verdachte. Hiermee wordt in de wet tot uitdrukking gebracht dat de transactie een tweezijdig karakter heeft en dat de acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte een essentiële voorwaarde is in de procedure van totstandkoming van een transactie.

In de praktijk zal de officier van justitie voorafgaand aan het voorleggen van een voorlopig transactieaanbod aan de verdachte hiervoor eerst toestemming binnen het openbaar ministerie vragen. Dit is conform de huidige werkwijze bij de toetsing van hoge of bijzondere transacties die is neergelegd in (intern) OM-beleid. Nadat vervolgens de verdachte het voorlopige transactieaanbod heeft aanvaard, kan het openbaar ministerie de rechterlijke verloffprocedure initiëren.

Artikel 559

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat, indien de verdachte het voorlopige transactieaanbod heeft aanvaard, de officier van justitie bij het gerechtshof een gemotiveerde vordering indient, die strekt tot het verkrijgen van verlof voor het aanbieden van een hoge transactie aan de verdachte. Het voorlopige transactieaanbod als bedoeld in artikel 558, derde lid, vormt het voorwerp van rechterlijke toetsing. Pas na het verlenen van verlof door het gerechtshof kan de officier van justitie een definitief transactieaanbod doen aan de verdachte.

Tweede lid

In het tweede lid is een bijzondere bevoegdheidsregeling voor de gerechtshoven opgenomen. Het rechtsgebied waarbinnen de beslissing tot het indienen van de vordering is genomen, is bepalend voor de vraag welk gerechtshof bevoegd is van die vordering kennis te nemen. Vorderingen vanwege het landelijk parket, het functioneel parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie dienen bij het gerechtshof Den Haag te worden ingediend. Hiermee is aangesloten regeling bij de bevoegdheidsregeling in de beklagprocedure van artikel 12.

Derde lid

Het derde lid correspondeert met het huidige artikel 74, derde lid, Sr dat in dit wetsvoorstel wordt overgeheveld naar artikel 555. Het regelt dat de officier van justitie onverwijld schriftelijk mededeling doet van de datum waarop hij de vordering heeft ingediend aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is. Dit voorschrift houdt verband met de zin die wordt toegevoegd aan artikel 12I, eerste lid, die inhoudt dat na het verlenen van verlof het doen van beklag over afdoening van de zaak met een transactie is uitgesloten.

De reikwijdte van de mededelingsplicht is beperkt tot de 'rechtstreeks belanghebbende' die de officier van justitie 'bekend is'. Eerstgenoemde term wordt gebruikt in de betekenis die daaraan toekomt in de beklagprocedure van artikel 12. Volgens vaste jurisprudentie kan slechts degene die door het achterwege blijven van vervolging getroffen is in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat worden aangemerkt als belanghebbende. Daarbij dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, persoonlijk of kenmerkend belang (vgl. HR 7 maart 1972, NJ 1973/95). Relevant is of de overtreden strafbepaling beoogt dit specifieke belang van de belanghebbende te beschermen

(Gerechtshof Amsterdam 25 mei 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1294). Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen (artikel 12, tweede lid). De mededelingsplicht is nader beperkt tot de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie 'bekend is' (vgl. ook de artikelen 29f, derde lid, en 243, vierde lid). In de praktijk is een variëteit aan situaties denkbaar. Gedacht kan worden aan rechtstreeks belanghebbenden die zich op voorhand bij de officier van justitie hebben gemeld.

Artikel 560

Eerste lid

In lijn met de regeling van beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten moet het openbaar ministerie de op de zaak betrekking hebbende stukken overleggen. Dit brengt in de verloffprocedure mee dat het openbaar ministerie de stukken die betrekking hebben op de vordering tot het verlenen van verlof aan het gerechtshof moet overleggen. Op grond van artikel 560 kunnen die stukken worden overgelegd door zowel de officier van justitie als de advocaat-generaal, zijnde de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie bij een gerechtshof. In de praktijk is het mogelijk dat de (zaaks)officier van justitie als plaatsvervangend advocaat-generaal in de verloffprocedure optreedt.

Het gerechtshof dient over voldoende informatie te kunnen beschikken om te beslissen of verlof wordt verleend. De rechter toetst het voorlopige transactieaanbod op onder andere de conformiteit met de wettelijke voorschriften voor het doen van een transactieaanbod, het proces van totstandkoming van het voorlopige transactieaanbod en de aanwezigheid van voldoende bewijs (artikel 563, derde lid). Van belang is dat het gerechtshof over voldoende informatie beschikt om uitvoering te kunnen geven aan deze toets.

Om hieraan enige richting te geven is in artikel 560, eerste lid, vermeld welke informatie de stukken die door de advocaat-generaal aan het gerechtshof worden overgedragen in ieder geval bevat. Deze bevat minst genomen het feitenrelaas, de erkenning door de verdachte van de geconstateerde feitelijke gedraging, het verslag van het horen en de inhoud van het voorlopige transactieaanbod. De vorm waarin deze informatie wordt overgelegd kan in de praktijk vorm krijgen.

In de huidige praktijk wordt door het openbaar ministerie vaak een feitenrelaas opgesteld dat uit twee delen bestaat. Het feitelijk deel beschrijft de aanleiding en het verloop van het strafrechtelijk onderzoek alsmede de geconstateerde feitelijke gedragingen. Dit deel van het feitenrelaas wordt door de verdachte erkend. In het beoordelend deel kwalificeert de officier van justitie de feiten, geeft hij zijn visie op de ernst daarvan, beoordeelt hij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van de feiten, motiveert hij zijn keuze voor een transactieaanbod en legt hij rekenschap af over de gemaakte belangenafweging. Dit deel van het feitenrelaas wordt door de verdachte niet erkend. Hoe duidelijker en completer het feitenrelaas is, hoe beter het gerechtshof in staat zal zijn om over de vordering te oordelen.

Het verslag biedt de rechter inzicht in het proces van totstandkoming van het voorlopige transactieaanbod, waaronder de houding van de verdachte ten opzichte van de voorgenomen transactie, de bereidheid van de verdachte tot naleving van de transactievoorwaarden en de vrijwillige acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte. Tot slot omvatten de te overleggen stukken ook de inhoud van het voorlopige transactieaanbod.

Het gerechtshof betreft de overgelegde informatie bij zijn beslissing over de vordering van de officier van justitie om al dan niet verlof te verlenen voor het doen van een definitief transactieaanbod. Hierbij toetst het hof of in het concrete geval een transactie met deze omvang en deze voorwaarden gerechtvaardigd is. Op basis van het feitenrelaas vindt een globale toetsing

plaats van de aanwezigheid van voldoende bewijs in relatie tot het feit. Hierbij is geen sprake van een volledige toetsing in de zin van de artikelen 348 en 350 Sv.

Op grond van artikel 23, eerste lid kan de raadkamer aan het openbaar ministerie verzoeken om voor de beslissing relevante, aanvullende stukken te overleggen. Hiervan zal naar verwachting terughoudend gebruik worden gemaakt, gelet op de informatie die reeds op grond van artikel 560, eerste lid, aan het gerechtshof dient te worden verstrekt.

Tweede lid

Ingevolge dit artikellid wordt wat betreft de mogelijkheid van kennisneming en kopieverstrekking van de overgelegde stukken en de beperking daarvan, aangesloten bij de regeling die is opgenomen in artikel 12f, tweede tot en met vierde lid. Dit brengt mee dat de voorzitter van het gerechtshof een verzoek van de rechtstreeks belanghebbende tot kennisneming van bepaalde stukken onder toepassing van een uitzonderingsgrond kan afwijzen. De voorgestelde uitzonderingsgrond die strekt tot bescherming van zwaarwegende economische of financiële belangen is toegelicht in onderdeel A. Op die plaats is al uiteengezet dat introductie van die grond eerst en vooral wenselijk is met het oog op de verloffprocedure voor hoge transacties, maar dat deze ook gewenst is in de beklagprocedure, en waarom.

De betreffende uitzonderingsgrond stelt de voorzitter uitdrukkelijk in staat om genoemde belangen mee te wegen bij de overweging om een rechtstreeks belanghebbende al dan niet inzage te verlenen in de overgelegde stukken. Het onverkort verlenen van inzage kan immers onwenselijke gevolgen hebben, zoals lekken van informatie naar de pers of het beïnvloeden van beurskoersgevoelige informatie, waardoor verdachte beursgenoteerde bedrijven verplicht kunnen worden om de markt te informeren. Dit kan voor het bedrijf grote financieel-economische consequenties hebben en het transactieproces negatief beïnvloeden. Specifieke bescherming van de genoemde zwaarwegende bedrijfsbelangen stelt het openbaar ministerie in de gelegenheid om het gerechtshof zo duidelijk en volledig mogelijk te informeren over de redelijkheid van het transactieaanbod en de daarin opgenomen voorwaarden.

Uit het tweede lid van artikel 560 volgt tevens – in lijn met de eerste volzin van het tweede lid van artikel 12f – dat kennisneming van de overgelegde stukken achterwege kan blijven indien het gerechtshof zich onbevoegd acht te oordelen over de vordering.

Artikel 561

Eerste lid

De verdachte die de wens daartoe te kennen heeft gegeven, wordt gehoord, althans daartoe opgeroepen om hem in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze te geven over het voorlopige transactieaanbod. Hiermee krijgt de verdachte – ingeval de verdachte een rechtspersoon of daarmee gelijk te stellen entiteit is: diens vertegenwoordiger op grond van artikel 528 – de mogelijkheid om zijn licht te laten schijnen over de voorlopige transactievoorwaarden en de totstandkoming daarvan. Van een hoorplicht is afgezien, omdat de verdachte voorafgaand aan het doen van het desbetreffende voorlopige aanbod voor een hoge transactie al door de officier van justitie wordt gehoord onder bijstand van een raadsman (artikel 558, eerste lid), en het opgemaakte verslag daarvan in de verloffprocedure aan het gerechtshof wordt overgelegd (artikel 560, aanhef, onder c). Het gerechtshof kan dus al langs die weg kennisnemen van de zienswijze van de verdachte.

Tweede lid

Dit lid regelt dat het gerechtshof, voordat het over de vordering beslist, de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is over die vordering hoort, althans hiertoe oproept. Als de opgeroepen belanghebbende vervolgens niet verschijnt mag worden aangenomen dat deze geen belang stelt in de uitkomst van de procedure, en kan van het horen van deze worden afgezien. Met deze bepaling is aangesloten bij artikel 29f, derde lid.

Derde lid

In lijn met het algemene raadkamervoorschrift van artikel 23, derde lid, over rechtsbijstand, voorziet het derde lid van artikel 561 in de mogelijkheid van rechtsbijstand voor de verdachte en de rechtstreeks belanghebbende bij het horen.

Artikel 562

Tijdens de raadkamerbehandeling kan blijken dat het voorlopige transactieaanbod aanpassing behoeft. Met het oog daarop is het gerechtshof op grond van dit artikel bevoegd de beslissing op de vordering voor een bepaalde tijd aan te houden, teneinde de officier van justitie in de gelegenheid te stellen het voorlopige transactieaanbod te wijzigen. Die reparatiemogelijkheid dient een doelmatige rechtsgang. Een vergelijkbare mogelijkheid tot aanhouding bestaat in de raadkamerprocedure bij een verzoek tot eindeverklaring van de zaak als bedoeld in artikel 29f, tweede lid. Voorwaarde voor daadwerkelijke wijziging van het voorlopige transactieaanbod is dat de verdachte voorafgaand hieraan in de gelegenheid wordt gesteld daarover zijn zienswijze te geven. De transactie heeft immers een tweezijdig karakter. Acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte is een essentiële voorwaarde in de procedure van totstandkoming van een transactie.

Artikel 563

Deze bepaling bepaalt welke beslissingen het gerechtshof op de vordering kan nemen, en binnen welke termijn. Verder bevat dit artikel de criteria waaraan het gerechtshof het voorlopige transactieaanbod toetst.

Eerste lid

Uitgangspunt is dat het gerechtshof beslist binnen drie maanden na indiening van de vordering door de officier van justitie. Voor een termijn van drie maanden is gekozen omdat enerzijds een adequate rechterlijke toets moet worden uitgevoerd en anderzijds een snelle rechtsgang met korte doorlooptijden is geboden. Deze beslissingstermijn geldt niet wanneer het gerechtshof op de voet van artikel 562 de beslissing over de vordering voor bepaalde tijd heeft aangehouden.

Tweede lid

Wanneer het gerechtshof dat kennisneemt van de vordering zich onbevoegd acht, dan verwijst het de zaak naar het gerechtshof dat op grond van de bevoegdheidsregeling in artikel 559, tweede lid, bevoegd is te oordelen over de vordering.

Derde lid

Het derde lid bevat de criteria waaraan het voorlopige transactieaanbod door het gerechtshof wordt getoetst. Indien aan deze toetsingscriteria is voldaan, verleent het gerechtshof verlof aan de officier van justitie tot het doen van een definitief transactieaanbod. Dit definitieve aanbod zal vanzelfsprekend gelijkluidend moeten zijn aan het voorlopige aanbod waarop de rechterlijke toetsing betrekking heeft gehad.

De vervolgingsbeslissing is een discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie. In het verlengde daarvan is bij het doen van een aanbod voor een hoge transactie uitgangspunt dat het openbaar ministerie beleidsvrijheid en de officier van justitie beoordelingsruimte wordt gelaten. Dit vertaalt zich wat betreft de verlofprocedure in een terughoudende rechterlijke opstelling: op basis van de stukken die het gerechtshof langs de weg van artikel 560 heeft ontvangen richt de inhoudelijke beoordeling zich in de kern op de vraag of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Bij de meer afstandelijke rechterlijke opstelling in de verlofprocedure past ook dat de afwijzing van de vordering uitsluitend haar grond kan vinden in wezenlijke (procedurele) tekortkomingen. Een wezenlijk gebrek doet zich bijvoorbeeld voor indien de officier van justitie op grond van artikel 553, eerste en tweede lid, niet bevoegd was het desbetreffende aanbod te doen dan wel buiten de kaders van artikel 554, eerste lid, om voorwaarden zijn gesteld. Bij een

procedurele tekortkoming zoals het niet onverwijld informeren van de rechtstreeks belanghebbende door de officier van justitie van de datum waarop hij de vordering heeft ingediend (artikel 559, derde lid), kan dat anders liggen, bijvoorbeeld wanneer de belanghebbende daarover nadien alsnog is geïnformeerd.

In de verlofprocedure worden de rechtmatigheid en de opportuniteit van het voorlopige transactieaanbod door het gerechtshof getoetst. Dit komt tot uitdrukking in de twee hoofdvragen waarop de rechterlijke toets zich richt: is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het voor het doen van een transactieaanbod (onderdeel a) en heeft de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kunnen komen (onderdeel b)? Voorwerp van toetsing is het voorlopige transactieaanbod en de onderbouwing daarvan door het openbaar ministerie. Voor de nadere invulling van deze rechterlijke toets kan worden gedacht aan de volgende niet-limitatieve opsomming van beoordelingsfactoren:

(i) wettelijke voorschriften in de artikelen 553, eerste en tweede lid, en 554, eerste lid

Het gerechtshof beoordeelt of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de geconstateerde feitelijke gedraging bewijsbaar en strafbaar is (artikel 553, eerste lid, onder c) en een overtreding betreft of een misdrijf waarvan de strafbedreiging niet meer dan zes jaar gevangenisstraf belooft (eerste lid, onder b). Bij de vraag of de officier van justitie heeft kunnen oordelen dat vervolging van de verdachte voor een of meer gespecificeerde delicten haalbaar is, zal veel afhangen van de mate waarin deze zijn oordeel hierover in het feitenrelaas heeft gemotiveerd. Daarnaast toetst het gerechtshof of de feitelijke gedraging daadwerkelijk door de verdachte is erkend (eerste lid, onder a) en of de gestelde voorwaarden het wettelijk kader van artikel 554, eerste lid, niet te buiten gaan.

(ii) het proces van de totstandkoming van de hoge transactie

Het gerechtshof beoordeelt de vraag of de wettelijke procedureregels, waaronder het onder rechtsbijstand horen van de verdachte (artikel 558, eerste lid), zijn gevolgd.

(iii) consensualiteit

Het gerechtshof gaat na of de verdachte vrijwillig heeft ingestemd met de voorwaarden die in het voorlopige transactieaanbod zijn opgenomen en of de verdachte voldoende is geïnformeerd over de gevolgen van het accepteren van het aanbod.

(iv) redelijke en billijke belangenafweging

Het gerechtshof beoordeelt of een officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot het doen van dit voorlopige transactieaanbod heeft kunnen beslissen. Van betekenis is of dit aanbod in overeenstemming is met het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie, dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid tot stand is gekomen. In dat verband is de tijdelijke Aanwijzing hoge transacties relevant. Toetsing aan die aanwijzing brengt bij een voorlopig transactieaanbod aan natuurlijke personen mee dat het gerechtshof nagaat of redelijkerwijs te verwachten is dat de rechter in de desbetreffende zaak aan de verdachte geen vrijheidsstraf zou opleggen. Alleen dan komt immers op grond van de tijdelijke Aanwijzing het doen van een transactieaanbod aan een natuurlijke persoon in beeld. Ook gaat het gerechtshof na of het voorlopige transactieaanbod past in een consistent afdoeningsbeleid en de hoogte daarvan niet onredelijk is in verhouding tot het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie in vergelijkbare gevallen. Dit betekent niet dat het gerechtshof te allen tijde is gebonden aan de beleidskaders van het openbaar ministerie. Die binding bestaat vanzelfsprekend niet wanneer het voorliggende transactieaanbod spoort met het vervolgingsbeleid maar in strijd is met hoger recht. Verder kan afwijzing van de vordering tot verlofverlening in beeld komen wanneer uit de overgelegde stukken het rechtstreeks en ernstig vermoeden rijst dat schuldigverklaring van de verdachte voor een misdrijf waarvoor niet mag worden getransigeerd haalbaar is. Die vaststelling zou het gerechtshof immers tot het oordeel kunnen brengen dat de officier van justitie in redelijkheid niet tot het voorliggende transactieaanbod had kunnen komen. Tevens is relevant of het transactiebedrag niet in disproportionele verhouding staat tot het feit, de daardoor

veroorzaakte schade, de verbeurdverklaarde voorwerpen of het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Vierde lid

Wanneer het gerechtshof in zijn beslissing oordeelt dat niet is voldaan aan de voorwaarden, wijst het gerechtshof de vordering van de officier van justitie af. De beslissing op de vordering moet op grond van het algemene raadkamervoorschrift van artikel 24, eerste lid, met redenen zijn omkleed. Dit brengt met zich dat het gerechtshof aan de hand van de criteria van artikel 563, derde lid, inzicht dient te geven in de gedachtegang die ten grondslag ligt aan zijn toewijzende of afwijzende beslissing op de vordering.

Artikel 564

Dit artikel regelt de wijze waarop de beslissing openbaar wordt gemaakt en de procesdeelnemers van de beslissing in kennis worden gesteld.

Eerste en derde lid

Uit het eerste lid volgt dat het gerechtshof zijn beslissing over de vordering in het openbaar uitspreekt. Dit draagt bij aan de transparantie van het transactieproces in het geval van een voorgenomen hoge transactie. Daarmee wordt ook de samenleving duidelijkheid verschaft over een (beoogde) buitengerechtelijke afdoening van dergelijke strafzaken met een transactie en achtergronden daarvan. Het derde lid bepaalt dat het gerechtshof zijn beslissing over de vordering waarvoor verlof is verleend, openbaar maakt. De gebruikelijke wijze daartoe is publicatie van de beslissing op www.rechtspraak.nl. Uit de publicatie volgt voor welke feiten er na de rechterlijke toets een transactieaanbod zal worden gedaan. Dit draagt verder bij aan de controleerbaarheid van de afdoening van deze categorie strafzaken.

Tweede lid

Dit artikellid bepaalt dat de beslissing van het gerechtshof wordt toegezonden aan de procesdeelnemers.

Artikel 565

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat geen beroep in cassatie kan worden ingesteld tegen de beslissing van het gerechtshof. Daarmee is niet voorzien in een rechtsmiddel voor het openbaar ministerie. Ratio daarvoor is dat de officier van justitie na een afwijzende beslissing ofwel kan overgaan tot dagvaarding van verdachte ofwel – met inachtneming van de beslissing van het gerechtshof – het voorlopige transactieaanbod kan wijzigen teneinde op grond van het tweede lid opnieuw een vordering tot verlofverlening bij het gerechtshof in te dienen.

Tweede lid

Uit dit lid volgt dat, na een afwijzende beslissing op de vordering van het gerechtshof, de officier van justitie ter zake van hetzelfde feit eenmaal opnieuw een vordering tot het verlenen van verlof kan indienen bij het gerechtshof. Deze vordering moet betrekking hebben op een gewijzigd voorlopig transactieaanbod. Op die procedure zijn de artikelen uit deze titel van toepassing.

Artikel I, onderdeel N

Artikel 6:1:18 heeft betrekking op de aanvang van de proeftijd die is verbonden aan de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit onderdeel voegt daaraan een artikellid toe waarin is bepaald wanneer de proeftijd bij een voorwaardelijke straf die in een strafbeschikking is opgelegd, aanvangt. Ook voor deze proeftijd geldt dat deze niet loopt zolang betrokkene van zijn vrijheid is beroofd.

Artikel I, onderdeel P

Het openbaar ministerie is belast met het toezicht op (onder andere) de naleving van voorwaarden die door de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling zijn verbonden. Dit onderdeel regelt dat het openbaar ministerie die taak ook heeft ten aanzien van voorwaarden die in een strafbeschikking aan de voorwaardelijke straf zijn verbonden.

Artikel I, onderdeel Q

Het dwangmiddel gijzeling vervalt voor zover dat betrekking heeft op een, in een onherroepelijke strafbeschikking opgelegde, geldboete. Aan handhaving van dit dwangmiddel bestaat door invoering van de omzettingsprocedure geen behoefte meer. Onder de omzettingsprocedure kan de officier van justitie in geval van een niet of niet-volledige tenuitvoerlegging van de onherroepelijke strafbeschikking immers omzetting in een vrijheidsbenemende sanctie vorderen.

Artikel I, onderdeel R

Met dit onderdeel wordt aan het slot van Hoofdstuk 6 van Boek 6 een titel toegevoegd die betrekking heeft op beslissingen over de tenuitvoerlegging van onherroepelijke strafbeschikkingen. De hoofdlijnen van dit onderdeel zijn beschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 6:6:38

Eerste lid

In deze bepaling is het uitgangspunt neergelegd dat een onherroepelijke strafbeschikking alleen op basis van de bepalingen van de omzettingsprocedure in de Zesde Titel in het nadeel van de veroordeelde kan worden gewijzigd.

Tweede lid

Zoals in het algemeen deel is aangegeven, blijft het vooralsnog mogelijk om in een strafbeschikking aanwijzingen te geven. Wanneer de regeling in dit wetsvoorstel na aanvaarding en inwerkingtreding daarvan wordt overgezet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal worden bezien of de aanwijzingen als zelfstandige modaliteit naast de nieuwe mogelijkheid van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking zal blijven bestaan, dan wel in de regeling van het voorwaardelijk sepot kunnen worden geïntegreerd. Omdat een aanwijzing geen straf of maatregel is en evenmin een voorwaarde is voor een voorwaardelijke straf in de strafbeschikking, die bij overtreding daarvan in een onvoorwaardelijke straf kan worden omgezet, bepaalt het tweede lid dat de omzettingsprocedure niet van toepassing is op strafbeschikkingen waarin aanwijzingen zijn gegeven. Het rechtsgevolg van het niet-voldoen aan een aanwijzing is dat betrokkene wordt gedagvaard. Het tweede lid bepaalt verder dat de omzettingsprocedure evenmin van toepassing is op strafbeschikkingen waarin zowel een aanwijzing wordt gegeven als een straf of maatregel wordt opgelegd. Dat betekent dat niet alleen dagvaarding volgt als betrokkene de aanwijzing niet naleeft, maar ook dagvaarding moet volgen als betrokkene de geldboete niet betaalt. Bij niet-betaling van de geldboete die in de strafbeschikking met een aanwijzing is gecombineerd, volgt dus geen omzetting. De reden van deze keuze is dat het noodzakelijk is om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat op één strafbeschikking geen verschillende vervolgpcedures van toepassing kunnen zijn. Overwogen is om dit doel te bereiken door de combinatie van een aanwijzing met een straf of maatregel op voorhand geheel uit te sluiten. Het verdient echter de voorkeur om net als nu deze combinatiemogelijkheid te behouden; de 'prijs' voor het gebruik van deze mogelijkheid is evenwel dat omzetting dan niet mogelijk is, en dat de officier van justitie in dat geval net als nu zal moeten dagvaarden als de aanwijzing niet wordt gevolgd of de opgelegde straf niet wordt uitgevoerd.

Artikel 6:6:39

Eerste lid

Dit artikel regelt de procedure tot wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking door de officier van justitie. De bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking in te trekken of te wijzigen, blijft geregeld in artikel 257e. Maar de bevoegdheid van de officier van

justitie om een onherroepelijke strafbeschikking, waarin een straf of maatregel is opgelegd, in het nadeel van de veroordeelde te wijzigen wordt met dit wetsvoorstel exclusief in het eerste lid van het nu toegelichte artikel geregeld. Wanneer de officier van justitie een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke omzet of de opgelegde straf in een andere omzet omdat de tenuitvoerlegging van die straf niet volledig is, betreft dit een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde. Het eerste lid regelt dat een dergelijke wijziging alleen kan plaatsvinden wanneer de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft of wanneer de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet volledig is. Wijzigingen aanbrengen in een strafbeschikking die in het voordeel van de veroordeelde zijn, blijft net als nu het geval is, onbeperkt mogelijk.

De veroordeelde kan tegen de beslissing van de officier van justitie een bezwaarschrift indienen bij de rechter. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 6:6:41.

Tweede lid

Wanneer de veroordeelde een voorwaarde bij een in de strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf niet naleeft, kan de officier van justitie de strafbeschikking in die zin wijzigen dat de voorwaardelijke straf of een deel ervan wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf. Een andere mogelijkheid voor de officier van justitie is strafbeschikking in die zin te wijzigen dat de proeftijd wordt verlengd met een door hem te bepalen periode van maximaal een jaar, welke mogelijkheid de officier van justitie nu ook heeft voor wat betreft de (gedrags)aanwijzingen die in een strafbeschikking worden gegeven (zie artikel 6:3:7, eerste lid).

Derde lid

Wanneer de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd kan de officier van justitie de strafbeschikking in die zin wijzigen dat de daarin opgelegde straf of maatregel in een andere wordt omgezet. Het naar verwachting meest voorkomende geval zal zijn dat een geldboete die niet kan worden geïnd, wordt omgezet in een taakstraf. De officier van justitie is hierbij vanzelfsprekend gebonden aan de begrenzing dat hij de in de onherroepelijke strafbeschikking opgelegde straf alleen kan wijzigen in een straf die behoort tot de straffen die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Wanneer de officier van justitie het aangewezen acht om vervangende hechtenis op te leggen voor het geval de in een onvoorwaardelijke straf omgezette straf niet wordt tenuitvoergelegd, moet hij de rechter inschakelen door een vordering tot wijziging van de strafbeschikking in te dienen (zie de toelichting op de artikelen 6:6:40 en 6:6:42). Alleen een rechter kan vrijheidsbenemende sancties opleggen.

Vierde lid

Voorafgaand aan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking moet de officier van justitie de veroordeelde horen wanneer deze wijziging inhoudt dat de opgelegde straf, die niet of niet volledig is kunnen worden tenuitvoergelegd, in een andere wordt omgezet. De reden om in dit geval een hoorplicht in te voeren is dat het naar verwachting vrijwel steeds om omzetting van een geldboete in een taakstraf zal gaan, en voor oplegging in een strafbeschikking van de taakstraf ook nu al een hoorplicht geldt. Het vierde lid bevat geen hoorplicht voor gevallen waarin de officier van justitie de onherroepelijke strafbeschikking in die zin wijzigt dat een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke omzet. De reden daarvan is dat als in die strafbeschikking een voorwaardelijke taakstraf, een voorwaardelijke ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen of een voorwaardelijke geldboete boven een bepaald bedrag is opgelegd, en/of in de strafbeschikking een bijzondere voorwaarde aan een voorwaardelijke straf is verbonden, de verdachte al voorafgaand aan het uitvaardigen door de officier van justitie is en moet zijn gehoord. Bij dat horen zal ook aan de orde zijn gesteld wat de gevolgen zijn als de voorwaarden niet worden nageleefd. Dat neemt overigens niet weg dat, tegen de achtergrond dat de veroordeelde een bezwaarschrift kan indienen tegen elke wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking die in zijn nadeel is, het in voorkomende gevallen verstandig kan zijn de veroordeelde voorafgaand aan die wijziging te horen. Het oordeel of daar in een concreet geval aanleiding voor is, is aan de officier van justitie.

Verder is in het vierde lid bepaald dat de veroordeelde uiterlijk bij de aanvang van het horen moet worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Van het horen moet, net als het geval is wanneer de hoorplicht al bij het uitvaardigen van de strafbeschikking van toepassing is, in beginsel een verslag worden opgemaakt.

Vijfde lid

De wijzigingsbeschikking wordt de veroordeelde op dezelfde manier uitgereikt of toegezonden als het geval is bij een beschikking tot intrekking of wijziging van de strafbeschikking als bedoeld in artikel 257e, negende lid. De regeling staat er niet aan in de weg de wijzigingsbeschikking te betekenen. Dit is in lijn met de omstandigheid dat de wet mogelijk maakt (maar niet voorschrijft) dat strafbeschikkingen kunnen worden betekend in gevallen waarin het openbaar ministerie daartoe aanleiding ziet.

Artikel 6:6:40

Dit artikel bevat een regeling voor het geval de veroordeelde, in geval van een onherroepelijke strafbeschikking met een voorwaardelijke straf, de algemene voorwaarde overtreedt door in de proeftijd een strafbaar feit te begaan. Dan immers doet zich het geval voor dat de wijziging van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke afhankelijk is van de afdoening van het nieuwe strafbaar feit. Het artikel regelt dat als de officier van justitie voor het in de proeftijd begane feit een dagvaarding uitbrengt of een strafbeschikking waartegen de verdachte vervolgens verzet aantekent, hij een vordering tot wijziging van de strafbeschikking bij de rechter moet indienen. Die vordering wordt dan gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit ("gevoegd") behandeld.

Eerste lid

Wanneer de officier van justitie ervoor kiest om de verdachte voor het in de proeftijd begane feit te dagvaarden om voor de rechter te verschijnen, kan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking waarbij de voorwaardelijke straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke, door de officier van justitie alleen worden bereikt door gelijktijdig een daartoe strekkende vordering bij de rechter in te dienen (op grond van artikel 6:6:42). De officier van justitie kan deze wijziging in dat geval dus niet (op grond van artikel 6:6:39) zelf aanbrengen. Deze "voorrangsregel" heeft de praktische reden dat de wijziging in dat geval afhankelijk is van de vraag of verdachte door de rechter wordt veroordeeld en deze veroordeling onherroepelijk wordt. Daar komt bij dat de officier van justitie in geval van een geldboete of taakstraf veelal zal willen bereiken dat vervangende hechtenis wordt opgelegd voor het geval de veroordeelde de onvoorwaardelijke straf niet uitvoert. Daarvoor is sowieso inschakeling van de rechter nodig.

Wanneer de officier van justitie voor het in de proeftijd begane feit een vordering tot wijziging van de strafbeschikking wegens overtreding van de algemene voorwaarde aan de rechter voorlegt, volgt uit artikel 6:6:1, tweede lid, dat de vordering gelijktijdig met de dagvaarding voor het nieuwe feit aan de rechter moet worden voorgelegd.

Tweede lid

Wanneer de officier van justitie ervoor kiest om voor het in de proeftijd begane feit een strafbeschikking uit te vaardigen, kan hij tevens, op grond van artikel 6:6:39, de in de eerdere strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf wijzigen in een onvoorwaardelijke. Wanneer hij dat doet, wat voor de hand ligt omdat de verdachte zich immers niet aan de voorwaarden heeft gehouden, hangt het vervolg van de procedure af van de reactie van de verdachte. Indien de verdachte geen verzet doet tegen de nieuwe strafbeschikking, en deze onherroepelijk wordt, wordt ook de beslissing tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking definitief, tenzij de verdachte tegen die beslissing een bezwaarschrift heeft ingediend overeenkomstig artikel 6:6:41. In dat laatste geval kan, bij het uitblijven van verzet tegen de nieuwe strafbeschikking, de bezwaarschriftprocedure starten zodra de nieuwe strafbeschikking onherroepelijk is geworden.

Wanneer echter de verdachte verzet doet tegen de nieuwe strafbeschikking is om praktische redenen een "voorrangsregel" nodig. Omdat een wijziging van de voorwaardelijke straf in een

onvoorwaardelijke in dat geval afhankelijk is van de vraag of de verdachte in de verzetszaak door de rechter wordt veroordeeld, moet de officier van justitie in dat geval die wijziging tot stand brengen door een vordering tot wijziging van de strafbeschikking gelijktijdig bij de rechter in te dienen. De eerdere eigenstandige beschikking van de officier van justitie tot wijziging van de strafbeschikking trekt hij in. De rechter beoordeelt de vordering overeenkomstig artikel 6:6:42.

Wanneer de verdachte verzet aantekent tegen de strafbeschikking die is uitgevaardigd voor het in de proeftijd begane feit, en de officier van justitie een vordering tot wijziging van de eerdere strafbeschikking wegens overtreding van de algemene voorwaarde aan de rechter voorlegt, volgt uit artikel 6:6:1, tweede lid, dat die vordering gelijktijdig met de oproeping voor het nieuwe feit aan de rechter moet worden voorgelegd

Voor de duidelijkheid verdient het te worden opgemerkt dat een wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie wegens schending van de algemene voorwaarde alleen mogelijk is en definitief kan worden als en zodra de strafbeschikking voor het nieuwe feit onherroepelijk is geworden (wat het geval is als de verdachte niet binnen de daarvoor geldende termijn verzet tegen die strafbeschikking heeft ingesteld). Tenuitvoerlegging van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf is namelijk verdragsrechtelijk alleen mogelijk op basis van een schuldvaststelling die definitief is. Zodra de strafbeschikking voor het nieuwe feit onherroepelijk wordt is daarvan sprake.

Artikel 6:6:41

Dit artikel regelt dat de veroordeelde bij de rechter een bezwaarschrift kan indienen tegen de beslissing van de officier van justitie om de onherroepelijke strafbeschikking in zijn nadeel te wijzigen. Het voordeel daarvan boven het huidige rechtsmiddel verzet is dat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust, niet ter discussie staat maar alleen de wijziging van de strafbeschikking. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, komt daar bij dat in de huidige situatie niet-meewerken door de veroordeelde een volledige berechting tot gevolg heeft zonder dat daarvoor een toereikende rechtvaardiging bestaat. Dat oneigenlijke "voordeel" vervalt met een keuze voor het rechtsmiddel bezwaar. Een voordeel is daarbij dat beoordeling van de wijziging van de strafbeschikking centraal staat, wat bij berechting na verzet niet zo is.

Op de bezwaarschriftprocedure die in dit artikel is opgenomen, zijn de algemene regels over rechterlijke beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van toepassing. Het gaat immers om een beslissing die de rechter inzake de tenuitvoerlegging kan nemen (artikel 6:6:1). Dit betekent o.a. dat de veroordeelde door betekening wordt opgeroepen voor de zitting (artikel 6:6:3, tweede lid) en dat de officier van justitie bij het onderzoek op de zitting aanwezig is en wordt gehoord (artikel 6:6:4, tweede lid).

Eerste lid

Er behoeven geen beperkingen te worden gesteld aan het instellen van het rechtsmiddel bezwaar. Dat kan zich tegen elke wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking richten. Als het gaat om een wijziging die niet in het nadeel van de veroordeelde is, kan de rechter hem wegens gebrek aan belang niet-ontvankelijk verklaren in zijn bezwaar. Dit hoeft niet wettelijk te worden geregeld. De bezwaartermijn is de gebruikelijke termijn van veertien dagen.

Tweede lid

De veroordeelde kan zich in de bezwaarschriftprocedure door een raadsman laten bijstaan. Hij kan via de door hem aangezochte raadsman een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand doen overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand en de daaronder ressorterende uitvoeringsbesluiten. In de oproeping voor de zitting zal de veroordeelde op deze mogelijkheid worden geattendeerd. In afwijking van de algemene regeling voor rechtsbijstand bij rechterlijke beslissingen in de fase van de tenuitvoerlegging in artikel 6:6:3, derde lid, bestaat in de bezwaarschriftprocedure onvoldoende aanleiding om voor de veroordeelde kosteloos een raadsman aan te wijzen.

Derde lid

Wanneer de officier van justitie de onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde heeft gewijzigd zonder dat aan de wettelijke voorwaarden daarvoor is voldaan, verklaart de rechter het bezwaarschrift gegrond en vernietigt hij de beschikking waarbij de strafbeschikking is gewijzigd. De eerdere strafbeschikking blijft dan in stand. Voorbeelden van het niet-voldoen aan wettelijke voorwaarden zijn dat niet kan worden gezegd dat de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd of wanneer van een overtreding van een voorwaarde geen sprake is.

Vierde lid

Wanneer wel aan de wettelijke voorwaarden is voldaan moet de rechter beoordelen of de gewijzigde straf passend is. Het gaat er daarbij om dat de rechter zich op basis van een volle toets met de gewijzigde strafbeschikking kan verenigen. Een volle toets past het beste bij het in artikel 6 EVRM opgenomen recht van een verdachte op een 'determination' van de 'criminal charge' door een rechter. Als de rechter de gewijzigde straf passend vindt, verklaart hij het bezwaarschrift ongegrond. De gewijzigde straf wordt daarmee onherroepelijk. Als de rechter de gewijzigde straf niet passend vindt, verklaart hij het bezwaarschrift gegrond en legt hij door een wijziging van de strafbeschikking de straf op die naar zijn oordeel wel passend is. Dat kan ook de oorspronkelijke straf zijn. De rechter kan, gezien zijn verantwoordelijkheid voor passende bestraffing, ook een zwaardere straf opleggen. Dit is in de huidige situatie ook het geval: wanneer de verdachte een in de strafbeschikking gegeven aanwijzing niet opvolgt of wanneer de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking onvoltooid blijft, volgt dagvaarding en berechting, waarbij de rechter evenmin aan de strafbeschikking of aan de vordering van de officier van justitie is gebonden. Een andere keuze zou bovendien als nadeel hebben dat de niet-meewerkende verdachte zou worden geprikkeld geen verzet te doen tegen de initiële strafbeschikking – waarna immers berechting volgt met het risico dat een hogere straf kan worden opgelegd – maar wel bij een wijziging van de strafbeschikking in zijn nadeel een bezwaarschrift indient, waarbij niet zwaarder zou kunnen worden gestraft. Ten slotte is een bijkomende overweging dat men soms kan twisten over de vraag wanneer een straf zwaarder is.

Artikel 6:6:42

Eerste lid

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de officier van justitie om een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in te dienen bij de rechter.

De beslissing van de rechter tot wijziging van de strafbeschikking is een eigenstandige beslissing van de rechter die hetzij in een beschikking hetzij – wanneer na het overtreden van de algemene voorwaarde het nieuwe strafbare feit op grond van artikel 6:6:40 aan de rechter wordt voorgelegd en de wijzigingsvordering gelijktijdig moet worden behandeld – in het vonnis wordt opgenomen.

Op de procedure van dit artikel zijn de algemene regels over rechterlijke beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van toepassing. Dit betekent dat wanneer de verdachte de algemene voorwaarde heeft overtreden en de officier van justitie de zaak betreffende het nieuwe strafbaar feit op grond van artikel 6:6:40 bij de strafrechter ter berechting aanbrengt, de behandeling van de vordering tot wijziging van de strafbeschikking gelijktijdig plaatsvindt met de berechting van het nieuwe strafbaar feit (artikel 6:6:1, tweede lid). De gelijktijdige behandeling vindt in dat geval overeenkomstig de gewone strafvorderlijke regels plaats.

Wanneer van een gelijktijdige behandeling geen sprake is, zijn op de behandeling van de vordering de in Boek 6 opgenomen regels van toepassing. Zo wordt de veroordeelde door betekening opgeroepen voor de zitting (artikel 6:6:3, tweede lid) en is de officier van justitie bij het onderzoek op de zitting aanwezig en wordt deze gehoord (artikel 6:6:4, tweede lid).

Tweede lid

Dit artikellid regelt dat de veroordeelde zich door een raadsman kan laten bijstaan. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op artikel 6:6:41, tweede lid.

Derde lid

De rechter wijst de vordering van de officier van justitie af en vernietigt de strafbeschikking wanneer de schuldvaststelling waarop zij berust ontoereikend is. Dit is alleen mogelijk gemaakt als het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, waaronder vervangende hechtenis die moet worden bepaald wanneer de rechter een geldboete of taakstraf oplegt, op het spel staat. Een schuldvaststelling is toereikend in de zin van deze bepaling wanneer is bewezen dat de veroordeelde het feit heeft begaan, dit feit een strafbaar feit is en de verdachte daarvoor strafbaar. De rechter kan er normaal gesproken van uitgaan dat de schuldvaststelling toereikend is. De veroordeelde moet in de gelegenheid zijn de vaststelling te betwisten. Ook is denkbaar dat de rechter de schuldvaststelling ambtshalve ontoereikend oordeelt.

Omdat de officier van justitie vrijwel steeds hetzij – bij overtreding van de voorwaarden – vervangende hechtenis bij een geldboete of taakstraf zal (en gelet op de artikelen 22d en 24c Sr: zal moeten) vorderen hetzij – bij niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging een vrijheidsbenemende sanctie, is in het derde lid volstaan met de bepaling dat alleen wanneer een vrijheidsbenemende sanctie is gevorderd, de rechter de toereikendheid van de schuldvaststelling moet nagaan. Dat neemt niet weg dat de rechter niet aan de vordering van de officier van justitie is gebonden (evenmin als bij de voorwaardelijke veroordeling het geval is) en dat als de rechter zelf een vrijheidsbenemende sanctie wil opleggen in een geval waarin dat bij uitzondering niet door de officier van justitie zou zijn gevorderd, de rechter uiteraard ook dan de toereikendheid van de schuldvaststelling zal moeten nagaan.

Vierde lid

Wanneer de strafbeschikking niet op grond van het derde lid wordt vernietigd, wijzigt de rechter de onherroepelijke strafbeschikking door een naar zijn oordeel passende straf of maatregel op te leggen. Dat kan ook een zwaardere straf zijn dan die in de initiële strafbeschikking was opgelegd of door de officier van justitie is gevorderd. In dit opzicht is geen sprake van een verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Vijfde lid

Tegen de beslissing van de rechter is geen rechtsmiddel opengesteld. Het vijfde lid maakt daarop een uitzondering voor het geval de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking, in geval die vordering is gebaseerd op niet-naleving van de algemene voorwaarde, gelijktijdig met de berechting van het nieuwe strafbaar feit wordt behandeld; in dat geval staan hoger beroep en beroep in cassatie open in gevallen waarin die ook openstaan tegen de veroordeling voor het nieuwe strafbaar feit. Op dit punt komt de regeling overeen met die van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter.

Artikel III

Dit artikel bevat een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling. Zoals in het algemeen deel is aangegeven, wordt met dit wetsvoorstel de transactie overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering en daar ingekaderd. Dat betekent dat de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht die betrekking hebben op de transactie vervallen. Dat laatste wordt bereikt door gelijktijdige inwerkingtreding van artikel II, onderdelen O tot en met Q, van de Wet OM-afdoening.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

