

Beantwoording vragen uit het integraal afwegingskader ten aanzien van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening

1. Wat is de aanleiding?

Sinds de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening in 2008 kan de officier van justitie straffen en maatregelen opleggen door het uitvoeren van een strafbeschikking. De straffen die kunnen worden opgelegd zijn de geldboete, taakstraf en rijontzegging. Als gevolg van de Wet OM-afdoening is buitengerechtelijke afdoening via een transactie – door te voldoen aan de transactievoorwaarden vervalt de mogelijkheid om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen en bestraffen – uitzondering geworden.

De Wet OM-afdoening is geëvalueerd. In de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening wordt opgemerkt dat de bevindingen uit het evaluatierapport aanleiding (kunnen) geven om de regeling van de strafbeschikking en de transactie op diverse onderdelen aan te passen of de mogelijkheid daartoe te onderzoeken (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478). Het betreft de volgende onderdelen: (i) het verder beperken van de mogelijkheden voor het openbaar ministerie om strafzaken via een transactie af te doen en het introduceren van rechterlijke toetsing van hoge transacties, (ii) het introduceren van rechterlijke toetsing van hoge ontnemingsschikkingen, (iii) het mogelijk maken van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking en (iv) het mogelijk maken van verbeurdverklaring van voorwerpen als sanctie in een strafbeschikking.

Dit conceptwetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling van deze vier onderdelen en geeft daarmee uitvoering aan de beleidsreactie. Het onderdeel rechterlijke toetsing van een hoge transactie steunt mede op de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Nispen en Groothuizen van die strekking (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 51).

2. Wie zijn betrokken?

Natuurlijke personen en rechtspersonen (a) die worden verdacht van strafbare feiten die in aanmerking komen voor een (hoge) transactie, (b) die in aanmerking komen voor een hoge ontnemingsschikking of (c) aan wie bij strafbeschikking een straf of maatregel wordt opgelegd. In het bijzonder wat betreft de hoge transactie met rechterlijke toets: ook burgers en ideële organisaties die door het achterwege blijven van strafrechtelijke vervolging en eventueel bestraffing door de rechter, rechtstreeks worden geraakt in een specifiek eigen of ideëel belang. Daarnaast actoren in de justitiële keten: instanties en beroepsgroepen die betrokken zijn bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten of bij het aangaan van ontnemingsschikkingen (politie, openbaar ministerie, advocaten, rechters, reclassering en slachtofferhulp). Het conceptwetsvoorstel is ter advisering aan deze instanties en beroepsgroepen toegezonden.

3. Wat is het probleem?

In de praktijk wordt nog naar de transactie 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. De Wet OM-afdoening strekt er evenwel onder meer toe de transactie zoveel mogelijk te vervangen door de strafbeschikking; voor de strafbeschikking gelden procedurele waarborgen die niet gelden bij de totstandkoming van een transactie, zoals verplichte rechtsbijstand, voorgeschreven betrokkenheid van een officier van justitie en een hoorplicht. Ook hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen – te denken valt aan het door ING Bank geaccepteerde transactieaanbod van 775 miljoen euro – komen volledig buiten de rechter om tot stand. Dat transactieproces is weinig transparant en de legitimiteit daarvan staat onder druk.

Wat betreft de strafbeschikking geldt dat de officier van justitie de straffen – de geldboete, taakstraf en rijontzegging – niet in voorwaardelijke vorm kan opleggen. Dit wordt in de praktijk als een gemis ervaren: indien het opleggen van een voorwaardelijke straf in de rede ligt, zal de officier van justitie de verdachte steeds moeten dagvaarden om voor de (politie)rechter te verschijnen, die voorwaardelijke oplegging van die straffen wel in zijn sanctiepakket heeft zitten. 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. Ook het ontbreken van de mogelijkheid om bij strafbeschikking voorwerpen verbeurd te verklaren, wordt in de praktijk als een gemis ervaren. Ook dan geldt dat indien oplegging van deze sanctie aangewezen is, steeds zal moeten worden gedagvaard. Bij elkaar genomen is het wettelijk systeem op dit moment niet op de meest optimale wijze op het afdoen van strafbare feiten toegesneden.

4. Wat is het doel?

Ten aanzien van de transactie is beoogd duidelijkheid te scheppen door op het niveau van de wet het toepassingsbereik van de transactie verder te beperken tot twee gevalstypen: (a) 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 (b) gevallen waarin bijzondere omstandigheden 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. De introductie van een rechterlijke toetsing van (de totstandkoming van) hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen beoogt bij te dragen aan de legitimiteit van dergelijke transacties en schikkingen, betere rechtsbescherming te bieden aan de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen en rechtstreeks belanghebbenden, en de transparantie van het transactieproces te vergroten. Dit zal naar verwachting bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen.

Met de wijzigingen in de regeling van de strafbeschikking is beoogd dat het openbaar ministerie meer strafzaken zelf zal afdoen, waarmee meer capaciteit bij de rechtspraak beschikbaar komt voor het berechten van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. Die verschuiving bevordert een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter. Een evenwichtige zaakverdeling kan bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden van de afdoening van strafzaken. Dat is, gezien de structurele achterstanden in de afdoening van strafzaken, van groot belang.

Bij elkaar genomen dragen de wijzigingen in de regeling van de transactie en strafbeschikking bij aan het realiseren van de hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening: het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening, het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening en het benutten van de capaciteit bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zie onder vraag 3 en 4.

6. Wat is het beste instrument?

Aanpassing van de bestaande wettelijke regeling is noodzakelijk om de beoogde doelen te bereiken.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De invoering van rechterlijke toetsing van hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen zal de transparantie van het schikkingsproces vergroten en de legitimiteit daarvan versterken. Dit zal naar verwachting bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen, en betere rechtsbescherming bieden aan de betrokken rechtspersonen, natuurlijke personen en rechtstreeks belanghebbenden. Door de wijzigingen op het punt van de strafbeschikking zal het openbaar ministerie naar verwachting meer strafzaken zelf afdoen, waarmee meer capaciteit bij de rechtspraak beschikbaar komt voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. Daar staat tegenover dat gerechtshoven zullen worden belast met de toetsing van hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen.

