

Vergaderjaar 2001–2002

28 216

Hoge transacties in strafzaken

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 maart 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 5 februari 2002 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de brief van de minister van 31 januari 2002 inzake hoge transacties (28 216, nr. 1)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) signaleert aan de hand van de brief van de minister en het AD-interview van de heer De Wijkerslooth dat de wankelende vrede tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie ten einde lijkt te zijn gekomen. De transactie in de zaak-Pouw lijkt haar redelijk, maar dat geldt niet voor de transacties in de zaak-Vos en de zaak-Versatel. Zij verzoekt om opheldering over de transactie met Vos, waarover geen mogelijkheid van beklag meer is, omdat er volgens het OM geen reactie is geweest van de behandelend advocaat op het expliciete verzoek van de behandelend officier. Heeft het OM de advocaat op de hoogte gebracht? Zo niet, heeft het OM de minister onjuist geïnformeerd? Is beklag inderdaad niet meer mogelijk tegen deze onrechtvaardige schikking, doordat een kennisgeving van niet verdere vervolging is uitgegaan? De minister van VWS heeft inmiddels bevestigd dat zij nooit een formeel verzoek tot strafrechtelijk onderzoek heeft gedaan. Dit is evenwel in tegenpraak met haar eerdere uitspraken in het mondelinge vragenuur dat zij om strafrechtelijke vervolging heeft gevraagd. Is de Staat der Nederlanden niet ernstig tekortgeschoten door geen vervolging te vragen? De stelling van de minister van Justitie dat het zijn voorkeur had gehad als de zaak-Vos was voorgelegd aan een onafhankelijke rechter is een andere dan tijdens het mondelinge vragenuur. Wat heeft hem van mening doen veranderen? Wordt zijn huidige opvatting inmiddels door de top van het OM gedeeld?

In de zaak-Versatel is een bedrag van bijna 3 mln euro getransigeerd zonder dat de minister hierover van tevoren is geïnformeerd. Dit lijkt strijdig met de aanwijzing hoge transacties, ook die van voor 12 december 2001. Het is aannemelijk dat het werkelijke belastingnadeel veel hoger is geweest. De schikking wordt niet onverantwoord geacht in het licht van de fiscale navordering, maar hoe zeker is die navordering? Hoe beoordeelt

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolaï (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Çörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

de minister de transactie als de fiscale navordering achterwege blijft? Hoe is het bedrag van 3 mln euro totstandgekomen? Alleen bij een fiscaal-rechtelijke transactie kan dit bedrag uitkomen boven de strafrechtelijke grens van 1 mln euro, maar wat betekent dan de fiscale navordering? Hoe verklaart de minister de stelling dat een transactie niet kan worden gezien als erkenning van schuld in het licht van zijn eerdere uitspraak over de bouwfraudezaak dat het feit dat een transactie van 1 mln gulden is getroffen betekent dat de bedrijven schuld erkennen?

De brief van het college van procureurs-generaal van 30 januari jongstleden heeft mevrouw Halsema ook in algemene zin bevreemd, met name de redenering dat alle schikkingen voor 12 december 2001 nog niet gesloten waren, maar wel onomkeerbaar. De definitie van onomkeerbaarheid lijkt sterk te wisselen, wat de indruk wekt dat is teruggedeneerd vanaf 12 december tot enige maanden eerder. De jurisprudentie over transacties en het vertrouwensbeginsel is veel minder eensluidend dan de minister en het OM suggereren. Justitiële organen zijn weliswaar gebonden aan toezeggingen die bij verdachte redelijke verwachtingen hebben gewekt, maar als gevolg van veranderende omstandigheden kan op eerdere toezeggingen gerechtvaardigd worden teruggekomen.

Uitspraken van een kantonrechter te Gouda uit 1956 en van de rechtbank te Rotterdam uit 1957 wijzen erop dat terugkomen op toezeggingen pas onmogelijk is, als de verdachte aan de transactievoorwaarden heeft voldaan en de transactie definitief is geworden; zie ook artikel 74 van het Wetboek van Strafvordering. Mevrouw Halsema is er dan ook niet van overtuigd dat het OM de onderhandelingen niet had kunnen afbreken. De minister had, eenmaal geïnformeerd, de transacties met Vos en Versatel kunnen voorkomen. Uit de brief van het college van PG's en het interview in het AD blijkt dat het OM de algemene beleidslijn hanteert om een transactie aan te bieden, wanneer alleen een geldboete kan worden gevorderd. In de praktijk betekent dit dat aan rechtspersonen vrijwel altijd een transactie zal worden aangeboden. Hoeveel rechtspersonen zijn in de afgelopen jaren voor de rechter gebracht? Bovendien zullen rechtspersonen collectief strafvervolging kunnen ontlopen. Dit is niet alleen onrechtvaardig, maar ook in strijd met de opvatting van de minister en de afspraak met de Kamer dat hoge en gevoelige transacties uitzonderingen behoren te zijn.

Naar aanleiding van de impliciete vergelijking in het AD-interview tussen de minister van Justitie en Berlusconi vraagt mevrouw Halsema waarop de voorzitter van het college van PG's doelt met zijn stelling dat macht natuurlijk leidt tot misbruik of oneigenlijk gebruik. Wat de zaak-Versatel betreft, heeft het haar onplezierig getroffen dat de topman van het OM openlijk afstand neemt van de minister. Dit is een ongunstig teken voor de vrede tussen het OM en de minister. Gelet op de algemene beleidslijn van het OM, die strijdig lijkt met de door de Kamer ingezette lijn, de tegenzin van het OM om de minister tijdig te informeren, de halfslachtige reactie van de minister op de transacties en de blijvende onduidelijkheid over het stadium van onomkeerbaarheid en de zeer gebrekkige mogelijkheid tot beklag wil mevrouw Halsema een stap verder gaan dan in december. Zij stelt voor om hoge en gevoelige transacties zoals omschreven in de brief van de minister van 10 december 2001 niet meer rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen, maar te verbieden; dat wil zeggen transacties boven € 45 000 die gevoelig zijn, omdat bijvoorbeeld de integriteit van het openbaar bestuur, de menselijke integriteit of de volksgezondheid wordt aangetast. Zij overweegt op dit punt een motie in te dienen.

De heer **Van Oven** (PvdA) stelt dat er, uitgaande van de richtlijn fiscale fraudezaken, alle reden is om in de zaak-Versatel over te gaan tot vervolging. Hoe verhoudt dit zich tot de keuze voor een transactie?

In de zaak-Vos is direct na het afsluiten van het gerechtelijk vooronderzoek op 30 november 2001 een kennisgeving van niet verdere vervolging uitgegaan. Op dat moment was evenwel al sprake van een gesloten transactie. Door de kennisgeving van niet verdere vervolging kan onder de huidige wetgeving geen beklag meer worden ingediend door belanghebbenden. Waarom is in de zaak-Vos niet een kennisgeving van verdere vervolging uitgegaan? Is, als onderdeel van de transactie, de beklagmogelijkheid bewust gefrustreerd door de officier van justitie?

De heer Van Oven heeft de indruk dat er sprake is van een duidelijk meningsverschil tussen de minister en het OM. De eerste aanwijzing daarvoor is het debat over de Schipholfraude geweest, toen de minister zei het denkbaar te achten dat hij, wanneer hij ervan geweten had, tot een andere beslissing was gekomen. Dit wordt nu breed bevestigd. Wat is het verschil tussen «verantwoorde» en «niet onverantwoorde» transacties? In de brief van het college van PG's wordt de algemene beleidslijn geformuleerd dat, wanneer de officier van justitie ter zitting alleen een geldboete wil vorderen, een transactie kan worden aangeboden. In beginsel geldt dit altijd voor rechtspersonen. Het OM lijkt weinig oog te hebben voor het maatschappelijk effect van dergelijke beslissingen. Het hanteert voor rechtspersonen het uitgangspunt «transigeren, tenzij», terwijl de minister de Kamer in december heeft laten weten dat zeer hoge transacties uitzonderingen dienen te zijn. Daarbij wordt kennelijk het uitgangspunt «vervolgen, tenzij» gehanteerd. Hoe verhoudt het algemene standpunt zoals verwoord in de brief van het college zich tot de brief van de minister van 10 december 2001?

Een ander punt in het beleid van het OM dat de heer Van Oven zorgen baart is dat het OM bewijsproblemen uit de weg lijkt te gaan en dat het niet vervolgen van leidinggevendenden in fiscale fraudezaken niet ongebruikelijk is. Hoe verhoudt dit zich tot de richtlijn fiscale fraudezaken, waarin staat dat de feitelijk leidinggevendenden voor dagvaarding in aanmerking komen? De bewijsvoering tegen de rechtspersoon zelf zou veel gemakkelijker zijn. Het lijkt erop dat, wanneer een rechtspersoon betrokken is bij een strafbaar feit, in de praktijk niemand voor de rechter komt. In die zin kan worden gesproken van «bedrijvenjustitie». Is het inderdaad moeilijk om bewijs te leveren tegen leidinggevendenden, gelet op de jurisprudentie in de zaak-Slavenburg?

De vraag is of de in december 2001 bijgestelde aanwijzing hoge transacties voldoende oplossend vermogen heeft voor het conflict tussen de minister en het OM. De minister moet van tevoren worden ingelicht, maar zal de voorgestelde beslissing slechts marginaal toetsen en grotendeels op het oordeel en de rechtspolitieke overtuiging van het OM moeten afgaan. Is dat wel verantwoord, gelet op de nu gebleken meningsverschillen? Wellicht is er ook sprake van een cultuurverschil tussen de minister en het OM. De heer Van Oven vreest dat, zolang er meningsverschillen blijven tussen de minister en het OM, er ook verschillende uitgangspunten zullen worden gehanteerd in ernstige strafzaken tegen rechtspersonen, hetgeen zal leiden tot veel politieke commotie. Daardoor zou de politiek zich bezighouden met individuele strafzaken, wat moet worden voorkomen. De vergelijking in het AD-interview (met de voorzitter van het pc-college) met Berlusconi is in die zin misplaatst dat het pleidooi om meer zaken voor de rechter te brengen in Nederland en minder transacties aan te gaan leidt tot verdere depolitisering van de rechtspraak, terwijl Berlusconi juist politisering beoogt.

Het gaat de heer Van Oven vooralsnog te ver om in ernstige misdrijfzaken niet meer te transigeren. Het is moeilijk om hierbij concrete grenzen aan te geven. Bovendien is de aanwijzing hoge transacties onlangs bijgesteld. Voorts zal er extra capaciteit nodig zijn om zaken door de rechter te laten afdoen die anders worden getransigeerd. Overigens is hij van mening dat de heer De Wijkerslooth dit aspect heeft overdreven, gelet op het overzichtelijke aantal zaken in de afgelopen drie jaar. Het is minder vergaand

om het uitgangspunt van het OM «rechtspersonen transigeren, tenzij» onder het gezag van de minister van Justitie om te buigen in «vervolgen, tenzij» en veel meer aandacht te besteden aan de opsporing van leidinggevendens volgens de richtlijn fiscale fraudezaken. Afhankelijk van de reactie van de minister overweegt de heer Van Oven een motie op dit punt in te dienen.

De heer **Rietkerk** (CDA) vraagt of er behalve de vier bekende transacties nog meer verrassingen zijn. Hij is geschokt over de hoogte van de bedragen en de aard van de zaken en constateert dat de minister in de zaak-Versatel zo zuinig mogelijk steun geeft aan het OM en er in de zaak-Vos zelfs afstand van neemt. Kernpunt van het debat is het afleggen van verantwoording en de relatie tussen de minister en het OM. De minister toetst marginaal op basis van tijdig aangeleverde informatie, maar de afspraken met het OM lijken niet te hebben gewerkt. Heeft de minister wel voldoende grip op het OM? Kan de minister een toelichting geven op zijn terughoudende rol en de indruk die hij daarmee heeft gewekt tegenover het OM? De heer Rietkerk vindt het geen goede zaak dat de minister en de top van het OM nadrukkelijk in de pers duidelijk maken dat zij het oneens zijn over het aangaan van schikkingen. Is de minister het met het OM eens dat de knellende capaciteit bij het OM leidt tot dilemma's bij de keuze om over te gaan tot vervolging? Het OM zet het debat op scherp door, hoewel in grote zaken niet meer mag worden geschikt, toch hiermee door te gaan vanwege het gebrek aan capaciteit. Hoe oordeelt de minister hierover? De informatie-uitwisseling tussen de minister en het OM schoot reeds eerder tekort, bijvoorbeeld in de Doverzaak en de Schipholfraude. Had de minister niet eerder orde op zaken kunnen stellen?

In een rechtsstaat moeten ernstige strafbare feiten waardoor de samenleving is of wordt benadeeld, worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter. Als dit niet gebeurt, knaagt dat aan het rechtsgevoel van de burger, vooral als het gaat om grote bedragen in combinatie met fraude of slachtoffers van vermeend laakbaar gedrag. Schikkingen in dergelijke zaken wekken de indruk van klassejustitie, doordat de bij de bedrijven betrokken personen buiten schot blijven, ook als er wettig en overtuigend bewijsmateriaal tegen hen is. Is het in dergelijke gevallen niet mogelijk om personen te vervolgen?

De minister is verantwoordelijk voor het ontbreken van een goede communicatie tussen hem en het OM over grote schikkingen en zal hierover duidelijkheid moeten bieden. Onder andere als gevolg van het artikel in het Algemeen Dagblad is er een onverkwikkelijk publiek debat ontstaan. Hoe zorgt de minister ervoor dat er weer op normale wijze wordt gecommuniceerd tussen hem en het OM?

De heer **Dittrich** (D66) stelt dat het OM beleidsvrijheid moet hebben om soms een transactie aan te gaan, maar dat transacties bij gevoelige zaken en transacties boven €45 000 van tevoren moeten worden voorgelegd aan de minister van Justitie. Hij constateert evenwel dat het OM de discretionaire bevoegdheid van artikel 74 Wetboek van Strafrecht heeft vertaald in een algemene beleidslijn dat een transactie moet worden aangeboden, tenzij er bepaalde omstandigheden zijn. Hij is het er niet mee eens dat er veel meer moet worden geschikt. Merkwaardig is dat, terwijl de Kamer deze kwestie nog steeds bespreekt met de minister, de voorzitter van het college van PG's uitspraken doet die sterk afwijken van het standpunt van de minister dat er niet te veel moet worden geschikt. Wist de minister van tevoren dat de heer De Wijkerslooth het interview in het AD zou geven, was hij op de hoogte van de inhoud ervan en heeft hij het interview goedgekeurd? De heer Dittrich heeft op zichzelf geen bezwaar tegen een interview van de voorzitter van het college van PG's, maar vindt het in dit geval onjuist. Gelet op de benodigde beleidsvrijheid is hij tegen een

verbod op schikkingen. Wel constateert hij dat in het verleden het OM een maatschappelijke antenne heeft gemist, aangezien maatschappelijk gevoelige schikkingen zijn aangegaan zonder dat die aan de minister zijn voorgelegd.

De heer Dittrich kan zich voorstellen dat in de zaak-Pouw een transactie heeft plaatsgevonden. In ingewikkelde zaken zoals de zaak-Versatel moet echter niet gemakzuchtig worden gekozen voor een transactie, maar eerst worden onderzocht of natuurlijke personen kunnen worden vervolgd en of het gevaar van herhaling dreigt. Opvallend in de zaak-Delta Lloyd is de lange periode tussen de gemaakte afspraken en het persbericht. Na het sluiten van een transactie moet er zo snel mogelijk een persbericht komen, ook met het oog op de openbaarheid. De heer Dittrich overweegt een motie op dit punt in te dienen. Het besluit om in de zaak-Vos geen natuurlijke personen te vervolgen omdat de verantwoordelijkheden in het bedrijf verdeeld zijn over diverse afdelingen en personen, betekent dat natuurlijke personen niet kunnen worden aangepakt vanwege de interne organisatie van een bedrijf. Hij constateert dat er een warrig beeld is ontstaan door het interview van de voorzitter van het college van PG's en de reacties van de minister in het verleden en dat de communicatie moet worden verbeterd en stelt dat hij het niet eens is met twee schikkingen.

De heer **De Wit** (SP) vraagt of er meer grote schikkingen te verwachten zijn en, zo ja, om welke zaken en bedragen het daarbij gaat. Hij ziet het interview van de voorzitter van het college van PG's als een provocatie van de minister en de Kamer, gelet op de reacties vanuit de politiek op de schikkingen. Is de minister het eens met het interview en de mening van de voorzitter van het college van PG's? Als hij er afstand van neemt, leidt dat dan tot minder schikkingen en een correcte toepassing van de aanwijzing hoge transacties?

De capaciteit van de rechterlijke macht mag geen reden zijn om schikkingen te treffen, maar dat er moet worden gezorgd voor meer capaciteit. De normhandhaving kan niet worden afgedaan bij persbericht. In de persberichten staat niets over de achtergronden van de schikkingen. De heer De Wit heeft zich erover verbaasd dat het OM geen bijzondere redenen heeft gezien om de zaak-Vos aan de rechter voor te leggen. De argumenten van het OM in deze zaak zijn wat hem betreft geen reden om een schikking te treffen. Als er meer schikkingen zullen worden getroffen, zal er in Nederland geen sprake meer zijn van rechtersrecht, maar van OM-recht. Dat betekent dat deze zaken niet meer worden getoetst door een onafhankelijke instantie. Het treffen van schikkingen om zittingen en procesrisico te vermijden en toch geld te innen wekt de indruk van klassejustitie.

Volgens de oude aanwijzing had de minister moeten worden geraadpleegd in de zaken Versatel, Delta Lloyd en Vos. Dat is echter niet tijdig gebeurd, waardoor hij ze niet heeft kunnen beoordelen. Ook in die situatie is de oude aanwijzing niet goed toegepast. De heer De Wit blijft van mening dat het OM in gevoelige zaken niet mag schikken, gelet op de definitie van het begrip «gevoelig» in de brief van de minister van 10 december 2001.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) is van oordeel dat de aanwijzing hoge transacties niet ideaal maar wel noodzakelijk is, ervan uitgaande dat de politiek ook bij hoge transacties grote terughoudendheid moet betrachten met individuele zaken. Hij is geen voorstander van een verbod op transacties, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van het OM in vervolgingsbeslissingen. Omdat de minister volledig politiek verantwoordelijk is voor het handelen en de beslissingen van het OM en als zodanig aanspreekbaar door de Kamer is, moet hij goed worden geïnformeerd over bijzondere zaken. De Kamer controleert het beleid van de minister, maar moet afstand houden tot individuele zaken en niet op de stoel van het OM gaan

zitten. Daar staat tegenover dat het OM niet op de stoel van de politiek moet zitten. De heer Rouvoet is onaangenaam getroffen door het interview in Opportuun van de voorzitter van het college van PG's. Is de minister het eens met de impliciete kritiek op het parlementaire debat en het verwijt dat mensen feiten negeren die hen minder goed uitkomen? Evenmin is hij ingenomen met de stelling van de voorzitter van het college van PG's dat er geen sprake moet zijn van directe betrokkenheid van de minister.

De heer Rouvoet concludeert dat de begrippen «gesloten transactie» en «niet gesloten, maar onomkeerbare transactie» niet vast omlijnd zijn, waardoor het risico van interpretatieverschil bestaat. Zijn deze begrippen inderdaad niet eenduidig en wordt de overgang van «onomkeerbaar» naar «gesloten» mogelijk arbitrair vastgesteld? In verband met de algemene beleidslijn sluit hij zich aan bij de vragen over het verschil in toonzetting en kleur tussen de brief van het college van PG's en de brief en het standpunt van de minister inzake de wenselijkheid van schikkingen. De wenselijkheid van een veroordeling kan wat hem betreft een goede reden zijn om een zaak aan de rechter voor te leggen. Hij heeft zich verbaasd over de stelling dat de normhandhaving tot uitdrukking kan komen via een persbericht. De heer Rouvoet is het eens met de stelling dat de minister van VWS niet in aanmerking komt voor het instellen van beklag tegen niet-vervolgving. Hij vraagt een toelichting op de voorkeur van de minister om de zaak-Vos voor te leggen aan de rechter en op het subtiele verschil in diens standpunt over een verantwoorde transactie in de zaak-Pouw en een niet onverantwoorde transactie in de zaak-Versatel.

De heer **Nicolaï** (VVD) is niet gelukkig met het beeld dat wordt geschetst in de brief over de bijzondere transacties. In het algemeen gaat het bij transacties om kleinere bedragen en is het instrument efficiënt en effectief. Het is echter uiterst ongelukkig dat een maatschappelijk ernstige zaak niet in het openbaar aan een rechter is voorgelegd. Zowel in de oude als de nieuwe systematiek moeten voorgenomen transacties in ernstige zaken zoals de zaak-Vos en minder ernstige zaken met een vergelijkbaar karakter altijd worden voorgelegd aan de minister zonder rekening te houden met financiële criteria. In die zin is de aanscherping van de aanwijzing in december niet nodig geweest. In dit verband spreekt hij zijn zorg uit over de politisering van het OM. De politiek moet niet in individuele zaken treden, maar deze slechts marginaal bekijken. Op basis van een dergelijke marginale toetsing kan alleen in de zaak-Vos worden geoordeeld dat het niet aanvaardbaar is dat het OM heeft gekozen voor een schikking zonder dat de kwestie van de politieke wenselijkheid aan de orde is. De heer Nicolaï ziet het wetsvoorstel inzake de juridische inkadering met belangstelling en lichte zorg tegemoet.

De heer **Van der Staaij** (SGP) noemt de commotie rond de schikkingen begrijpelijk, gelet op de aard en omvang van de zaken. Behoedzaamheid is in dit debat evenwel op zijn plaats. Het is onwenselijk dat er steeds debatten worden gevoerd over de afdoening van individuele strafzaken waarover maatschappelijke verontwaardiging is ontstaan. Wel kan de bemoeienis met individuele zaken ertoe leiden dat wordt bezien of de wettelijke normering adequaat is. De discussie moet dan ook vooral worden gevoerd over de wettelijke kaders en de inhoudelijke normering. In hoeverre is de aanscherping van de aanwijzing adequaat? Een interessante vraag is of deze zaken onder de nieuwe aanwijzing anders waren afgehandeld. In ieder geval hadden ze aan de minister moeten worden gemeld. Zal als gevolg van de nieuwe aanwijzing in gevoelige zaken zoals Vos en Versatel terughoudender met het aanbieden van transacties worden omgegaan? Wordt het verschil van inzicht tussen de minister en het OM voldoende ondervangen door de nieuwe aanwijzing? De heer Van der Staaij hecht aan het terughoudend hanteren van de

transactiemogelijkheden in gevoelige zaken, aangezien ze door transacties worden onttrokken aan de controle van de openbare rechtspleging en aan de publieke controle. Is het terecht dat economische belangen een rol kunnen spelen bij het aanbieden van een transactie? Wordt er daadwerkelijk terughoudender omgegaan met transacties in grote en gevoelige zaken? Vormt de beperkte zittingscapaciteit van de rechterlijke macht een overweging om tot transacties over te gaan? Loopt men daarmee niet het risico dat oneigenlijke capaciteitsoverwegingen de afwegingen om te transigeren vertroebelen en dat juist in grote zaken waarin inhoudelijk gezien een rechterlijk oordeel voor de hand ligt om die reden ervan wordt afgezien om de zaak voor te leggen aan de rechter?

Opvallend is dat met name in de zaak-Versatel het strafrechtelijk onderzoek wordt gericht op de rechtspersoon en niet ook op de feitelijk verantwoordelijke natuurlijke personen. Biedt het rechtssysteem voldoende mogelijkheden om de feitelijk leidinggevenden adequaat aan te pakken of worden zij gevrijwaard doordat het mogelijk is om rechtspersonen aan te pakken? Krijgt hiermee de normbevestigende functie van het strafrecht wel voldoende vorm tegenover de feitelijk verantwoordelijke personen? Zal hierdoor niet veel eerder voor een transactie worden gekozen dan bij natuurlijke personen, omdat tegen een rechtspersoon geen gevangenisstraf kan worden gevorderd? De in de brief van het college van PG's geformuleerde beleidslijn betekent dat wordt uitgegaan van «ja, tenzij». Hoe verdraagt deze benadering zich met de aanwijzing? Is het inderdaad de bedoeling dat, als transigeren mogelijk is, rechtspersonen niet voor de rechter komen?

De heer Van der Staaij vraagt of het regime van transigeren voldoende is toegesneden op rechtspersonen. Biedt de wet met de aanwijzing wel een voldoende scherp juridisch kader om discussies over individuele zaken te voorkomen? Ook met het oog op de rechtszekerheid verdient overweging in de wet de mogelijkheden van transacties nader te begrenzen op basis van de in een delictomschrijving maximale boete en niet op basis van een transactiebedrag.

Antwoord van de minister

De **minister** is van mening dat de politiek afstand moet houden tot individuele zaken. In beginsel legt het OM in individuele zaken verantwoording af tegenover de rechter. Transacties komen evenwel niet voor de rechter, tenzij een belanghebbende daartegen beklag doet. In dat opzicht kan wel degelijk verantwoording worden afgelegd tegenover de minister.

De wetgever heeft er indertijd bewust voor gekozen om het OM ruime schikkingsbevoegdheden te geven. In zijn brief van 10 december 2001 heeft de minister de regels voor het OM in verband met hoge en bijzondere transacties (ook wel «gevoelige» transacties genoemd) aangescherpt, waarvoor in het algemeen overleg van 12 december jongstleden algemene bijval was in de Kamer. In dat algemeen overleg is een aantal hoge transacties aangekondigd waarop de nieuwe aanwijzing nog niet van toepassing was. Mogelijk is er nog een enkele transactie gesloten waarbij aan alle voorwaarden is voldaan en er ook is betaald, maar het persbericht later verschijnt omdat de fiscale afwikkeling nog moet plaatsvinden. De eerder bedoelde transacties waren onomkeerbaar, maar nog niet geheel afgewikkeld. De voorwaarden om af te zien van (verdere) vervolging waren nog niet vervuld, want er was nog niet betaald. De ontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig inzake het vertrouwensbeginsel en de onomkeerbaarheid laten een geheel ander beeld zien dan de jurisprudentie van 1956 en 1957.

De minister constateert dat zijn oordeel op basis van een marginale toetsing van de vier zaken breed wordt ondersteund door de Kamer, te weten dat twee van de vier transacties verantwoord zijn, dat de derde transactie niet onverantwoord is en dat het de voorkeur had gehad om de vierde

zaak aan de rechter voor te leggen. De beslissingen van het OM moeten evenwel worden gerespecteerd. Hij is het eens met de wijze waarop het OM het begrip «onomkeerbaarheid» heeft gehanteerd.

De officier van justitie heeft tweemaal de advocaat van de nabestaanden in de zaak-Vos schriftelijk gelegenheid tot beklag gegeven, te weten toen de verdenking van doodslag en dood door schuld uit het gerechtelijk vooronderzoek zou worden geschrapt en toen de officier van justitie aangaf voornemens te zijn een transactie aan te gaan. De advocaat heeft naar aanleiding hiervan echter geen bezwaar gemaakt.

In de zaak-Versatel ging het om zowel een fiscale zaak als een strafzaak met hetzelfde uitgangspunt, te weten de waarde van opties. Om te voorkomen dat twee zaken met eenzelfde vraagstelling verschillende uitkomsten zouden hebben, is gekozen voor een transactie in plaats van strafrechtelijke vervolging. Er is niet voor gekozen om de fiscale zaak af te wachten in verband met de redelijke termijn waarbinnen vervolging moet plaatsvinden. Om verdere vervolging te voorkomen heeft Versatel zich bereid verklaard een bedrag te betalen aan de Staat dat neerkomt op 75% van het door de belastingdienst berekende minimale belastingnadeel en te voldoen aan de transactievoorwaarden, waarmee er voor het OM geen reden meer was om de fiscale afhandeling af te wachten. De belastingdienst heeft ingestemd met de transactie. Weliswaar heeft Versatel aangekondigd om het transactiebedrag gedeeltelijk of geheel terug te vorderen als de fiscale behandeling resulteert in een lager bedrag, maar volgens het OM bestaan hiervoor geen gronden.

De minister heeft begin december 2001 de vier transacties niet kunnen tegenhouden, aangezien in drie van de vier zaken de gesprekken met de betrokken bedrijven te ver gevorderd waren en de vierde zaak al feitelijk was afgewikkeld. Hij verwijst in dit verband naar de beginselen van behoorlijke rechtspleging.

Transacties boven €45 000 en in bijzondere zaken zullen aan de minister worden voorgelegd. In de conceptaanwijzing hoge transacties wordt met een bijzondere zaak bedoeld een zaak die heeft geleid tot nationale maatschappelijke bezorgdheid of onrust vanwege de ernst van de inbreuk op de algemene veiligheid, op de gezondheid van personen, op goederen of op het algemeen functioneren van belangrijke sectoren van de samenleving dan wel een principiële zaak waarin gewichtige vragen van moraal en recht spelen waarin het van belang kan zijn om jurisprudentie te ontwikkelen. Wanneer de aanwijzing is vastgesteld, zal deze aan de Kamer worden gezonden.

In het regelmatige contact tussen de minister en de voorzitter van het college van PG's en de overlegvergaderingen tussen de minister en het college van PG's zijn er in de praktijk weinig tot geen problemen. De minister betreurt de suggestie dat er grote meningsverschillen zouden zijn tussen hem en de voorzitter van het college van PG's. In de laatste jaren is er een toename zichtbaar van het aantal schikkingen. Hoge en gevoelige transacties zullen aan de minister voorgelegd gaan worden ter marginale toetsing, opdat hij gebruik kan maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Het OM probeert zoveel mogelijk over te gaan tot vervolging van leidinggevenden, maar het is over het algemeen moeilijk om het bewijs rond te krijgen. Men moet vertrouwen hebben in de professionele organisatie van het OM, wanneer wordt aangegeven dat door omstandigheden of gebrek aan bewijs vervolging van leidinggevenden niet mogelijk is. Het algemene uitgangspunt «ja, mits» houdt in dat de voorkeur wordt gegeven aan een transactie, indien alleen een geldboete wordt geëist. Voor een beperkt aantal gevallen, te weten de hoge en gevoelige transacties, geldt evenwel het uitgangspunt «nee, tenzij».

De aanwijzing maakt het mogelijk dat na de transactie een kennisgeving van niet verdere vervolging wordt gestuurd, zoals in de zaak-Vos. De minister kan meevoelen met de suggestie dat de termijn tussen het sluiten en bekend maken van een transactie moet worden verkort. Een

mogelijke oorzaak van die lange termijn is dat met het persbericht wordt gewacht op de fiscale afdoening. Bij de straftoemeting hanteert de rechter vergelijkbare argumenten als het OM bij de keuze voor een transactie, maar in de praktijk komt de rechter vaak uit op een lagere strafmaat dan door het OM is geëist. De minister stelt dat de opmerkingen van de heer De Wijkerslooth in Opportuun niet zijn gericht op het parlementaire debat. De in de richtlijn fiscale fraudezaken beschreven criteria omschrijven de gevallen waarin zaken aan het OM worden overgedragen en sluiten niet uit dat het OM in overleg met de belastingdienst alsnog transigeert of seponeert.

Wat de aanscherping van de aanwijzing betreft, houdt de minister vast aan zijn brief van 10 december 2001. Als de zaken destijds aan hem waren voorgelegd, was hij niet akkoord gegaan met een transactie in de zaak-Vos. Nadat in 1999 bleek dat dood door schuld of doodslag niet kon worden bewezen, is de lijn gevolgd van vervolging op basis van de Wet milieudelicten en heeft het OM net als in gelijksoortige gevallen gekozen voor een transactie. Gelet op de commotie rond deze zaak blijft hij evenwel van mening dat het OM tot vervolging zou hebben moeten overgaan. Op basis van de antwoorden op zijn nadere vragen over de zaak-Versatel kon hij instemmen met een transactie.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) is van mening dat het antwoord van de minister getuigt van onvoldoende inlevingsvermogen in de onrust die bij een meerderheid van de Kamer bestaat. Niet alleen zijn er meer verschillen van mening tussen de minister en de Kamer, maar zij heeft ook geen bevredigend antwoord gekregen op de vragen over de meningsverschillen tussen de minister en het OM.

De transacties zijn niet alleen in strijd met de aangescherpte aanwijzing, maar ook met de oude aanwijzing. In twee van de vier zaken had de minister moeten worden geïnformeerd. Hij is hierop echter niet bevredigend ingegaan. De transactie in de zaak-Versatel wordt niet onverantwoord geacht in het licht van de fiscale navordering, die echter zeer onzeker is nu er ook een civiele procedure wordt gevoerd. Welke conclusie verbindt de minister hieraan?

Zij is er niet van overtuigd dat het vertrouwensbeginsel dwong tot voortzetting van de onderhandelingen. Dit is van belang voor de beoordeling achteraf, omdat veranderde omstandigheden zoals maatschappelijke onrust en een gewijzigd politiek oordeel over de rechtmatigheid aanleiding kunnen zijn voor het openbreken van de onderhandelingen.

De conceptaanwijzing wijkt naar het oordeel van mevrouw Halsema sterk af van de brief van 10 december 2001. Daarin werden indicatieve criteria genoemd, terwijl zij de indruk heeft dat in de conceptaanwijzing limitatieve criteria worden opgenomen, waarbij de integriteit van het openbaar bestuur niet meer wordt genoemd. Zij vraagt de minister om de conceptaanwijzing bij voorkeur de volgende dag aan de Kamer te zenden, zodat die kan worden beoordeeld. Hoe verhoudt de stelling dat er meer zal moeten worden geschikt zich tot de opmerking in de brief van 10 december 2001 dat er slechts bij uitzondering zal worden geschikt? Zij vraagt de minister in te gaan op de klachten over de algemene beleidslijn van het OM om rechtspersonen niet te vervolgen, maar een transactie aan te bieden. Er is schijnbaar sprake van een cultuurconflict tussen de minister en het OM.

De heer **Van Oven** (PvdA) zegt de redenering van de minister inzake de kennisgeving van niet verdere vervolging in de zaak-Vos niet te hebben begrepen. Was de kennisgeving van niet verdere vervolging en daarmee de uitsluiting van het beklag een onderdeel van de transactie? Hij constateert dat de vervolgingsrichtlijn in belastingzaken geen betekenis meer

heeft. Volgens de criteria was de zaak-Versatel in aanmerking gekomen voor dagvaarding. Er wordt evenwel uitgegaan van een mogelijkheid tot vervolging en niet van een verplichting.

Hoe verhoudt het uitgangspunt van het college van PG's «rechtspersonen transigeren, tenzij», alsmede het uitgangspunt dat feitelijk leidinggevenden in fiscale zaken buiten schot blijven, zich tot het uitgangspunt van de minister dat bij hoge uitzondering moet worden getransigeerd? De heer Van Oven spreekt zijn zorg uit over de uitvoerbaarheid van de nieuwe aanwijzing en de dreigende politieke commotie. Hij overweegt een motie op dit punt, als de reactie van de minister niet duidelijk is.

De heer **Rietkerk** (CDA) constateert dat de minister heeft toegegeven dat in de zaak-Vos in strijd met de toen geldende aanwijzing is gehandeld, maar niet heeft aangegeven of dit in de toekomst kan worden voorkomen. Zaken met grote fraudes en slachtoffers van vermeend laakbaar gedrag moeten worden voorgelegd aan de rechter. Op basis waarvan blijft de minister van mening dat in de zaak-Versatel goed is gehandeld? Voorts vraagt de heer Rietkerk een toelichting op het regime van transacties toegespitst op rechtspersonen en het cultuurverschil tussen de minister en het OM.

De heer **Dittrich** (D66) is eveneens ontevreden over de reactie van de minister. Hij vraagt duidelijkheid over de algemene beleidslijn, die afwijkt van artikel 74 van het Wetboek van Strafvordering. Ook vraagt hij of de minister het eens is met de redenering dat er wegens capaciteitstekorten meer moet worden geschikt. De inhoudelijk zeer summier persberichten zijn ongeschikt voor de normhandhaving. Hoe wordt het beleid aangepast om de termijn tussen de transactie en de bekendmaking te verkorten? De heer Dittrich vraagt een reactie op het uitgangspunt van het OM dat, als gevolg van het uitsmeren van verantwoordelijkheden in een interne bedrijfsorganisatie, in de zaak-Vos geen natuurlijke personen kunnen worden vervolgd. Voorts vraagt hij een reactie op zijn vragen over de zaak-Versatel. Is het OM op basis van een ondeugdelijke redenering niet overgegaan tot vervolging van natuurlijke personen en bestaat er gevaar voor herhaling? Hij overweegt een motie in te dienen over de openbaarheid, de persberichten en de transacties.

De heer **De Wit** (SP) vraagt of er meer schikkingen kunnen worden verwacht. Een toename van het aantal schikkingen is een kwestie van beleid. Hoe staat de minister tegenover het standpunt van het OM dat er in de toekomst meer moet worden geschikt? Uitgaande van de oude aanwijzing heeft de Kamer de taak om te controleren of in deze zaken die aanwijzing is nageleefd, wat volgens de heer De Wit niet het geval is. De minister is niet op tijd ingelicht over de schikkingen, maar pas toen hij volgens de oude aanwijzing niet meer kon ingrijpen. Hij benadrukt dat het de taak is van de rechter om onafhankelijk recht te spreken en een aantal zaken te wegen die niet door het OM mogen worden gewogen. Er is dan ook een verschil tussen rechtersrecht en OM-recht.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) stelt dat de minister de besluiten van het OM marginaal moet toetsen, maar daarvoor wel de volledige politieke verantwoordelijkheid draagt. Hij is het eens met de definitie van het begrip «onomkeerbaarheid». Onduidelijk blijft echter wanneer het moment van onomkeerbaarheid intreedt. Als gevolg van de politieke verantwoordelijkheid van de minister zijn diens opvattingen van belang voor de Kamer. De voorzitter van het college van PG's dient dan ook terughoudend te zijn in uitlatingen die raken aan de politieke besluitvorming. De heer Rouvoet vraagt een reactie op diens opmerkingen in Opportuun over het parlementaire debat en de betrokkenheid van de minister bij

schikkingen. Is de minister het ermee eens dat ook het OM vooral op de eigen stoel moet blijven zitten? Hij sluit zich aan bij de vragen over de normhandhaving bij persbericht.

De heer **Nicolaï** (VVD) ziet het beleid van het OM inzake uitzonderlijke en gevoelige transacties als een politieke aangelegenheid, waarbij hij uitgaat van de inhoud en niet zozeer van een financiële grens. Hij is van mening dat de minister een redelijk adequate en niet limitatieve indicatie heeft gegeven in zijn brief van 10 december 2001 en in dit overleg voor het principe «nee, tenzij».

De heer **Van der Staaij** (SGP) vraagt of de nieuwe aanwijzing voldoende aangescherpt is en of er daadwerkelijk terughoudender wordt omgegaan met hoge en gevoelige transacties. Onduidelijk is hoe het principe «nee, tenzij» in gevoelige zaken moet worden gezien tegenover de algemene beleidslijn van het OM «ja, tenzij». Wordt dit duidelijk in de nieuwe aanwijzing? Komen de gehanteerde criteria er niet op neer dat het merendeel van de zaken niet wordt voorgelegd aan de rechter, als daarbij rechtspersonen zijn betrokken? Is de wettelijke normering op dit punt niet te ruim? Leidt de beperkte capaciteit er in de praktijk toe dat in veel gevallen zal worden afgezien van de vervolging van feitelijk leidinggevendenden? Is de minister van oordeel dat ook de economische positie van een bedrijf en de beperkte zittingscapaciteit een rol mogen spelen bij de afweging om over te gaan tot een schikking?

De **minister** beklemtoont dat er geen meningsverschillen zijn met het OM en de voorzitter van het college van PG's. Verwacht wordt dat het aantal transacties zal toenemen. Voor hoge en gevoelige transacties moet evenwel een ander beleid gelden, zoals is en wordt vastgelegd in de brief van 10 december 2001 en de conceptaanwijzing. De conceptaanwijzing zal op korte termijn worden vastgesteld en daarna aan de Kamer worden gezonden.

De oude aanwijzing had een open formulering in die zin dat het college van PG's in voorkomende gevallen zaken aan de minister moest voorleggen. Het college is altijd terughoudend geweest met het melden van zaken, uitgaande van een maximale afstand tussen de politiek en concrete individuele zaken. Het is dan ook moeilijk aan te geven of het OM bepaalde zaken van tevoren had moeten aanmelden en of het college van PG's de minister te laat of onvolledig heeft geïnformeerd. Naar aanleiding van de open formulering van de oude aanwijzing is in de brief van de minister van 10 december 2001 een strakkere omschrijving gegeven.

De onderhandelingen in de vier zaken waren zo ver gevorderd dat sprake was van onomkeerbare transacties. Het is dan ook zeer waarschijnlijk, als de zaak alsnog aan hem zou zijn voorgelegd, dat de rechter het OM niet-ontvankelijk zou hebben verklaard wegens handelen in strijd met een duidelijk gewekte verwachting dat er zou worden getransigeerd.

In de nieuwe systematiek wordt uitgegaan van een benadering van transacties op twee niveaus. Het algemene uitgangspunt is «ja, tenzij». Voor de deelcategorie hoge en gevoelige transacties geldt het principe «nee, tenzij», waarbij ook de integriteit van het openbaar bestuur een rol speelt. Het OM legt een voorstel voor aan de minister, die vervolgens gebruik kan maken van de aanwijzingsbevoegdheid. De minister benadrukt dat de brief van 30 januari 2002 van het college van PG's is gebaseerd op de oude aanwijzing. Hij gaat ervan uit dat het OM het instrument van de hoge transacties strakker zal hanteren en dat dit zal leiden tot een vermindering van het aantal schikkingsvoorstellen in deze categorie.

De minister was van tevoren niet op de hoogte van het interview van de heer De Wijkerslooth. Weliswaar is hij volledig politiek verantwoordelijk, maar de voorzitter van het college van PG's is in beginsel zelfstandig. Hij merkt nog op dat er nog hooguit vijf persberichten over oude gesloten

overeenkomsten kunnen worden verwacht. Ook bij transacties volgt het OM de lijn die de rechter naar inschatting zal volgen. Het OM richt zijn activiteiten ook op het vervolgen van feitelijk leidinggevend als dit juridisch mogelijk is. In de zaak-Vos is niet gebleken dat verantwoordelijken binnen het bedrijf bewust zodanig zijn uitgesmeerd dat natuurlijke personen niet kunnen worden vervolgd; anders zou het OM tot vervolging zijn overgegaan. Bij de strafoplegging wordt rekening gehouden met de inkomenspositie van een verdachte. Dit geldt ook voor de economische positie van een bedrijf.

De minister gaat ervan uit dat de voorzitter van het college van PG's de vrijheid heeft om zijn mening te geven en niet de bedoeling heeft gehad om de Kamer of leden ervan te schofferen. Ook zelf staat hij huiverig tegenover een te grote betrokkenheid bij schikkingen. Met het oog op de verantwoordelijkheid voor hoge en gevoelige schikkingen is het wel begrijpelijk dat de minister daarin wordt gekend. Na verloop van tijd zal het effect hiervan worden bekeken. Hij bevestigt dat de kennisgeving van niet verdere vervolging een onderdeel is geweest van de afspraken in de zaak-Vos.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Beuker