



Aanwijzing hoge transacties

Rechtskarakter: Aanwijzing o.g.v. artikel 130 lid 6 Wet RO

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2020A005

Datum inwerkingtreding: 04-09-2020

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties (2008A021)

Relevante beleidsregels OM: Aanwijzing afpakken (2016A009) Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging (2020A004)

Wetsbepalingen: Artt. 33, 74 en 74a Sr en art. 36 WED

Bijlage(n): –

SAMENVATTING

Deze aanwijzing schetst de kaders voor het aanbieden van hoge transacties. Het begrip 'hoge transactie' is nader afgebakend en omvat alle transacties waarbij betaling van een geldsom aan de Staat met een boetecomponent van € 200.000 of meer aan de orde is én transacties met een totale transactiewaarde van € 1.000.000 of meer. De aanwijzing benoemt de uitgangspunten voor het aanbieden van dergelijke transacties en geeft procedurele regels. Onderdeel hiervan is de verplichte adviserende rol van de onafhankelijke Toetsingscommissie hoge transacties. Indien is besloten tot een hoge transactie maakt het OM dat in beginsel bekend via een persbericht. De aanwijzing geeft algemene uitgangspunten voor de informatie die in een persbericht moet worden opgenomen.

1. INLEIDING

Strafzaken kunnen op verschillende manieren worden afgedaan. Als de officier van justitie de zaak bewijsbaar acht, kan deze de verdachte dagvaarden om de zaak ter beoordeling aan de rechter voor te leggen, een strafbeschikking uitvaardigen of de strafzaak al dan niet voorwaardelijk seponeren. Daarnaast kan de officier van justitie ervoor kiezen de verdachte een transactie aan te bieden om strafvervolgung te voorkomen door te voldoen aan één of meer voorwaarden. De te stellen voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgung zijn in artikel 74 Sr en artikel 36 WED limitatief omschreven.

Deze aanwijzing heeft betrekking op hoge transacties, dat wil zeggen transacties waarbij de waarde ex artikel 74, tweede lid sub a Sr (betaling aan de Staat van een geldsom) een bedrag van € 200.000 of meer betreft én transacties met een totale transactiewaarde van € 1.000.000 of meer (inclusief ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, de waarde van voor verbeurverklaring vatbare voorwerpen waarvan door verdachte afstand wordt gedaan en schadevergoeding). In de regel komen hoge transacties alleen voor in relatie tot rechtspersonen. Dat houdt onder meer verband met de omstandigheid dat aan een rechtspersoon veelal geen andere straf kan worden opgelegd dan een geldboete. Bovendien kan deze wijze van afdoening invloed hebben op de aanpassing van de bedrijfscultuur om verdere overtreding van de regels te voorkomen. Ook wordt aan verdachte, benadeelde partijen en samenleving op kortere termijn dan bij strafvervolgung duidelijkheid verschaft over de afdoening van een zaak. Daarmee kan een hoge transactie uiteindelijk meer effect sorteren dan strafvervolgung.

Al enige tijd bestaat de politieke wens om wettelijk vast te leggen dat de rechter hoge transacties toetst voordat deze aan de verdachte kunnen worden aangeboden. Totdat dit wettelijk geregeld is, geldt de in deze aanwijzing opgenomen regeling waarin toetsing van een voorgenomen hoge transactie door een onafhankelijke commissie plaatsvindt.

Deze onafhankelijke commissie, de Toetsingscommissie hoge transacties, bestaat uit drie leden. De commissie is ingesteld en de leden zijn benoemd door het College van procureurs-generaal (PM noot met vindplaats besluit College).

2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

Te allen tijde kiest het OM – in lijn met het opportuniteitsbeginsel – voor de meest passende afdoeningwijze. De keuze voor een hoge transactie ter voorkoming van strafvervolgung vergt maatwerk. Voor de vraag óf een verdachte (rechts)persoon in aanmerking komt voor een transactie en tot welk bedrag, zijn – naast de criteria die gelden voor alle transacties – meerdere factoren van belang. In elke



zaak waarin een transactie wordt overwogen zullen die factoren zorgvuldig worden afgewogen. Voor delicten die publieke verontrusting hebben veroorzaakt, geldt dat alleen een transactie wordt aangeboden indien daar een zeer goede reden voor is. In dergelijke zaken wordt de voorgenomen transactie als gevoelige zaak aan het College van procureurs-generaal voorgelegd.

Bij de beslissing om een (hoge) transactie aan te bieden worden elementen meegewogen als de proceshouding van verdachte, of verdachte de feiten erkent, of verdachte de slachtoffers en/of nabestaande heeft gecompenseerd, de maatregelen die verdachte neemt ter voorkoming van herhaling van strafbare gedragingen en de rol van verdachte bij het aan het licht brengen van de strafbare feiten.

Op grond van artikel 74b Sr kan het recht tot strafvordering ook na voldoening aan de overeenkomstig artikel 74 Sr gestelde voorwaarden herleven, namelijk in geval van een bevel van het Gerechtshof tot instellen of voortzetten van de vervolging naar aanleiding van een gedaan beklag ex artikel 12 Sv. Dit beklag dient dan wel binnen 3 maanden nadat de belanghebbende bekend is geworden met de toepassing van artikel 74 Sr te zijn gedaan (artikel 12k Sv). Na het bevel tot het instellen of voortzetten van de vervolging wordt de transactieovereenkomst nietig en worden de transactiebedragen terugbetaald.

3. DE HOGE TRANSACTIE

Een transactie wordt in deze aanwijzing aangemerkt als hoge transactie:

- a. als de voorwaarde ex artikel 74, tweede lid onder a Sr (betaling aan de Staat van een geldsom) het totaal door de verdachte te betalen bedrag € 200.000 of meer bedraagt, tenzij:
 - sprake is van een aanbod van de verdachte om – overeenkomstig het bepaalde in artikel 74a Sr – bij een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving geen andere straf is gesteld dan geldboete het maximum van de geldboete te betalen en te voldoen aan alle overige krachtens artikel 74, tweede lid Sr te stellen voorwaarden,
 - sprake is van een boetebedrag of een cumulatie van boetebedragen rechtstreeks volgend uit strafvorderingsrichtlijnen van het College van procureurs-generaal.
- b. als het totale bedrag dat met de transactie is gemoeid € 1.000.000 of meer bedraagt, inclusief:
 - de waarde van geldbedragen of inbeslaggenomen voorwerpen, welke door verdachte worden voldaan c.q. overgedragen aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel,
 - het bedrag van de schade die wordt vergoed,
 - de waarde van inbeslaggenomen geldbedragen of voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, waarvan door verdachte afstand wordt gedaan,
 - de waarde van niet-inbeslaggenomen geldbedragen of voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, die door verdachte worden uitgeleverd of waarvan de geschatte waarde aan de staat wordt voldaan.

Dientengevolge worden in deze aanwijzing ook transacties van meer dan € 1.000.000 zonder een boetecomponent als bedoeld in artikel 74, tweede lid 2 onder a Sr, als hoge transactie aangemerkt.

4. UITGANGSPUNTEN VOOR HET AANBIEDEN VAN EEN HOGE TRANSACTIE

Voor het aanbieden van een hoge transactie zijn allereerst de criteria van toepassing die gelden ten aanzien van iedere transactie.

- Een transactie kan alleen worden toegepast bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld (vgl. artikel 74 Sr).
- Er moet in de aan de transactie ten grondslag liggende strafzaak zowel bewijstechnisch als beleidsmatig voldoende grond aanwezig zijn om tot dagvaarding te kunnen overgaan.
- Het OM dient op basis van de regels van het strafprocesrecht een vervolgingsbeslissing te nemen gebaseerd op een autonome afweging.
- Bij die afweging worden de belangen van betrokkenen, in het bijzonder die van slachtoffers en benadeelde partijen, uitdrukkelijk meegewogen.
- Het delict waarvoor de transactie wordt aangeboden zal, indien de zaak aan de rechter zou worden voorgelegd, naar redelijkerwijs te verwachten is met een vermogensrechtelijke sanctie worden afgedaan.
- De vrijwillige acceptatie van het aanbod door verdachte is essentieel. Een verdachte kan een transactie altijd weigeren en zo de zaak laten voorkomen bij de rechter.

Specifiek voor het aanbieden van een hoge transactie zoals bedoeld in paragraaf 3 van deze aanwijzing geldt bovendien de voorwaarde dat de feitelijke gedragingen die grond zijn voor de transactie door de verdacht worden erkend. Zonder erkenning van die feitelijke gedragingen zal immers ook niet het besef bestaan dat er binnen de verdachte rechtspersoon veranderingen moeten worden doorge-



voerd om de gemaakte fouten in de toekomst te voorkomen.¹ Deze eis van erkenning houdt nadrukkelijk geen erkenning van schuld aan een strafbaar feit in; instemming met de door de officier van justitie toepasselijk geachte strafbaarstellingen (de juridische kwalificatie van de feiten) is niet noodzakelijk.

Daarnaast kunnen voor de vraag of een hoge transactie tot de afdoeningsmogelijkheden behoort de volgende aspecten een rol spelen:

- maatregelen die verdachte heeft getroffen of toezeit te treffen ten aanzien van de compliance ter voorkoming van verdere overtredingen,
- de rol van verdachte bij het aan het licht brengen van de strafbare feiten,
- internationale samenhang van onderzoeken en gezamenlijke afdoening,
- vergoeding van eventuele schade of bereidheid daartoe.

Strafrechtelijke recidive vormt een contra-indicatie voor het aanbieden van een hoge transactie.

Voor het bepalen van de hoogte van het transactiebedrag zijn voorts de volgende aspecten van belang:

- het draagkrachtbeginsel zoals bedoeld in artikel 24 Sr,
- is sprake van zelfmelding of niet,
- de mate waarin medewerking door verdachte is verleend aan het onderzoek,
- het treffen van een regeling met slachtoffers²,
- straffen die de rechter in soortgelijke gevallen heeft opgelegd en transacties in vergelijkbare zaken,
- sancties die door buitenlandse autoriteiten zijn opgelegd.

Voornoemde criteria en aspecten hebben reeds tot gevolg dat een hoge transactie niet vaak aan de orde zal zijn. Bij rechtspersonen zal doorslaggevend zijn dat de rechter, naar alle waarschijnlijkheid, ook een geldboete zou opleggen en dat, vanwege de maatregelen die een verdachte rechtspersoon moet treffen in het kader van compliance, met een transactie meer kan worden bereikt dan met het vervolgen van verdachte.

Bij verdachte rechtspersonen kunnen natuurlijke personen ook als verdachte worden aangemerkt. Ten aanzien van de verdachte natuurlijke personen geldt dat een andere straf dan een geldboete kan worden opgelegd, zowel door het OM bij strafbeschikking als door de rechter bij vonnis. Ten aanzien van de in artikel 51 Sr bedoelde opdrachtgevers en feitelijk leidinggevendens blijft het uitgangspunt dat deze zo mogelijk ook worden vervolgd. Bij elke verdachte zal de zaak op de eigen merites worden beoordeeld in verband met de te nemen vervolgingsbeslissing. Hierbij worden de ernst van de feiten en de (persoonlijke) omstandigheden meegewogen.

In het kader van de naleving van de transactieovereenkomst kan de hulp worden ingeroepen van externe toezichthouders, zoals een omgevingsdienst, De Nederlandsche Bank of de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook kunnen specifieke interne toezichtmaatregelen met verdachten overeen worden gekomen, zoals het instellen van een monitor. Daarnaast kan de rechtspersoon worden opgedragen regelmatig te rapporteren aan de Raad van Commissarissen.

5. PROCEDURE

a. *Instemming hoofdofficier van justitie*

In elk geval waarin de officier van justitie overweegt een strafzaak af te doen door middel van het aanbieden van een hoge transactie, legt hij dit voornemen voor aan de hoofdofficier van justitie van zijn parket.

Het transactievoorstel wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het College van procureurs-generaal.

b. *Advisering door de Toetsingscommissie hoge transacties*

Het College vraagt vervolgens het advies aan de Toetsingscommissie hoge transacties.

Bij de adviesaanvraag worden het gemotiveerde transactievoorstel, een feitenrelaas inclusief de toepasselijke strafbepalingen en het conceptpersbericht gevoegd.

De Toetsingscommissie beoordeelt op basis van deze stukken en gehoord hebbende de (vertegenwoordiger(s) van de) hoofdofficier van het betreffende parket en de (vertegenwoordiger(s) van de) verdachte en zijn advocaat, of, gelet op alle omstandigheden van het geval en met inachtneming van de uitgangspunten in deze aanwijzing, sprake is van een passende afdoening waartoe het OM in redelijkheid kan besluiten. Het betreft derhalve een marginale toets.

De Toetsingscommissie brengt advies uit aan het College van procureurs-generaal.

c. *Besluitvorming door het College van procureurs-generaal*

¹ Deze erkenning kan ook worden afgeleid uit de omstandigheid dat de verdachte meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek en – indien nodig – maatregelen treft, zoals (verbeteringen ten aanzien van) een compliance-beleid om herhaling in de toekomst te voorkomen (vgl. *Kamerstukken II 2018/19*, 29 279, nr. 502).

² Ingevolge artikel 51a Sv zijn hieronder ook nabestaanden begrepen.



Na positief advies van de Toetsingscommissie beslist het College van procureurs-generaal met inachtneming van het advies, of het transactievoorstel aan de verdachte wordt aangeboden. Na negatief advies van de Toetsingscommissie wordt de zaak in handen gesteld van de hoofdofficier van justitie om een nieuwe vervolgingsbeslissing te nemen.

6. Maatschappelijke verantwoording en transparantie

Indien wordt besloten tot een hoge transactie dan maakt het OM dat in beginsel door middel van een persbericht bekend. Het OM legt daarmee publieke verantwoording af over de behandeling en afdoening van de zaak. Tevens compenseert dit persbericht het uitblijven van publiciteit naar aanleiding van een openbare behandeling ter terechtzitting en een in het openbaar uitgesproken rechterlijke uitspraak. Van dit persbericht, waarin onder meer de hoogte van het transactiebedrag wordt vermeld, zal een generaal preventieve werking uitgaan.

Daarnaast wordt het persbericht voorzien van een uitgebreid feitenrelaas. Een feitenrelaas betreft een overzicht van feiten en gebeurtenissen die hebben geleid tot de strafzaak. In het feitenrelaas wordt ingegaan op de onderzoeksbevindingen, de feitelijke gedragingen die grond zijn voor de transactie, de verdenking gerelateerd aan de toepasselijke strafbaarstellingen en de rol van de verdachte.

Een overzicht van hoge transacties wordt gepubliceerd op <http://www.om.nl>. Voorts wordt in het jaarverslag melding gemaakt van het aantal hoge transacties in dat jaar.

Indien en voor zover in deze paragraaf wordt afgeweken van hetgeen in de Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging blijft die aanwijzing buiten toepassing.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

Deze aanwijzing is echter niet van toepassing op transacties die op het moment van inwerkingtreding van deze aanwijzing op grond van de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transactie (2008A021) reeds voor instemming aan de minister van Justitie en Veiligheid zijn voorgelegd.