

## Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken

*Categorie: opsporing, vervolging en strafvordering*

*Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO*

*Afzender: College van procureurs-generaal*

*Adressaat: Hoofden van de parketten*  
*Registratienummer: 2002A002*

*Datum vaststelling: 22-01-2002*

*Datum inwerkingtreding: 21-02-2002*

*Geldigheidsduur: 21-02-2006*

*Publicatie in Stcrt : 25-02-2002, nr. 39*  
*Vervallen: Aanwijzing hoge transacties (1999A022)*

*Relevante richtlijnen voor strafvordering: –*

*Wetsbepalingen: artt. 74 WvSr en 36 WED*

*Jurisprudentie: –*

*Bijlage:–*

### Achtergrond

Het OM kan voor de aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolging wegens misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar en voor overtredingen (art. 74 WvSr). De transactie is derhalve een in de wet geregelde mogelijkheid om strafzaken af te doen buiten de rechter om. De te stellen voorwaarden zijn in artikel 74 WvSr en artikel 36 WED limitatief omschreven.

Deze aanwijzing heeft betrekking op hoge transacties en op transacties in bijzondere zaken. Het gaat hierbij dikwijls om delicten die publieke verontrusting hebben veroorzaakt. Het uitgangspunt bij dit soort zaken is: 'niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter), tenzij daar een zeer goede reden voor is'. Wanneer in een concreet geval niettemin gemotiveerd voor een transactie wordt gekozen en deze beslissing ook makkelijk en goed kan worden verantwoord, dient de voorgenomen transactie via het College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie te worden voorgelegd. Hierdoor heeft de Minister van Justitie de gelegenheid te bepalen of

hij die voorgenomen afdoening voor zijn politieke verantwoordelijkheid wil nemen. Is dat niet het geval en zou hij van oordeel zijn dat de zaken aan de rechter moeten worden voorgelegd, dan kan hij gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid, zoals vervat in de Wet op de rechterlijke organisatie (artt. 127-129). Deze aanwijzing geeft de kaders voor en de te volgen procedure bij het aanbieden van hoge transacties en transacties in bijzondere zaken.

Deze aanwijzing heeft géén betrekking op transacties voor verschillende categorieën veel voorkomende misdrijven o.m. uit het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet die gebaseerd zijn op door het College van procureurs-generaal vastgestelde richtlijnen voor strafvordering dan wel uit het Transactiebesluit 1994. Evenmin heeft deze aanwijzing betrekking op de zogeheten ontnemingschikkingen als bedoeld in artikel 511c Wetboek van strafvordering in het geval de hoofdzaak aan de rechter is of wordt voorgelegd. Ten aanzien van deze schikkingen is in de Handleiding ontnemingswetgeving een procedure opgenomen.

### Samenvatting

Deze aanwijzing geeft de kaders voor en de te volgen procedure bij het aanbieden van hoge transacties en transacties in bijzondere zaken.

### Strafvordering

#### 1. Afbakening begrip 'hoge transactie'

Een transactie moet als hoge transactie als bedoeld in deze aanwijzing worden aangemerkt:

a. indien de voorwaarde ex artikel 74, tweede lid sub a WvSr (betaling aan de Staat van een geldsom) het bedrag van € 50.000 te boven gaat, terwijl deze voorwaarde niet voortvloeit uit door het College van procureurs-generaal vastgestelde richtlijnen voor strafvordering en er evenmin sprake van een transactie als bedoeld in artikel 74a WvSr;

[Buiten het bestek van deze aanwijzing vallen derhalve:

– Transacties waarbij de voorwaarde ex artikel 74, tweede lid sub a WvSr (betaling aan de Staat van een geldsom) het bedrag van € 50.000 te boven gaat, maar die zijn gebaseerd op door het College van procureurs-generaal in overeenstemming met de minister van Justitie vastgestelde richtlijnen voor strafvordering. Hierbij moet gedacht worden aan transacties die worden aangeboden voor meer feiten waarvoor krachtens de richtlijnen een transactiebedrag (per feit) van € 50.000 of minder geldt, maar waarbij het totale bedrag als gevolg van de cumulatie meer dan € 50.000 bedraagt.<sup>1</sup> Het moet dan wel gaan om op zichzelf staande feiten, die niet behoren tot een en hetzelfde feitencomplex en die niet noodzakelijkerwijs als een geheel beoordeeld en afgehandeld behoeven te worden. Is dat niet het geval (en gaat het wel om een en hetzelfde feitencomplex waarbij de feiten als een geheel beoordeeld en afgehandeld dienen te worden), dan moet de transactie als hoge transactie als bedoeld in de aanwijzing worden aangemerkt.

– Transacties als bedoeld in artikel 74a WvSr. Deze bepaling betreft het geval dat het OM verplicht is op een transactieaanbod van de verdachte in te gaan. Voorwaarde is dat op het feit geen andere hoofdstraf is gesteld dan geldboete en de verdachte moet aanbieden, binnen een door het OM te bepalen termijn, het maximum van de geldboete te betalen en te voldoen aan alle voorwaarden van artikel 74, tweede lid WvSr.

Het vorenstaande neemt niet weg dat deze transacties door de aard van de zaak eventueel wel beschouwd kunnen worden als transacties in gevoelige zaken, waarop de Handleiding behandeling gevoelige zaken ziet (zie ook punt 7; procedure met betrekking tot transacties tussen € 2500 en € 50.000 en transacties in gevoelige zaken).]

b. als het totale bedrag dat met de transactie is gemeoid, het bedrag van

€ 500.000 te boven gaat: dit omvat ook de eventuele bedragen ter voordeelsontneming of ter schadevergoeding.

[In deze situatie kan weliswaar de voorwaarde ex artikel 74, tweede lid sub a (betaling aan de Staat van een geldsom) een bedrag van minder dan € 50.000 omvatten, maar daarnaast kunnen grote bedragen aan de transactie zijn verbonden betreffende de voorwaarden ex artikel 74, tweede lid sub a sub d (voordeelsontneming) en/of sub e WvSr (schadevergoeding). Zoals eerder gezegd, dit staat los van de ontnemingschikkingen op basis van art. 511c WvSv., die immers, in het geval de hoofdzaak aan de rechter is of wordt voorgelegd, buiten de werking van deze aanwijzing vallen.]

## 2. Afbakening begrip 'transacties in een bijzondere zaak'

Er valt geen volledig sluitende definitie te geven voor het begrip 'transactie in een bijzondere zaak'.

[De omschrijving van het begrip 'gevoelige zaak' in de Handleiding behandeling gevoelige zaken biedt onvoldoende houvast. Het daarin gekozen kader voor een gevoelige zaak, dat uitgaat van de aard van de zaak, is namelijk te ruim om te kunnen gebruiken als richtinggevend voor deze aanwijzing. In het kader van de voorliggende aanwijzing zit het bijzondere van de zaak immers niet in de aard van de zaak, maar in het feit dat de zaak wordt afgedaan met een transactie in plaats van een dagvaarding.

Zo is het enkele feit dat een bekende Nederlander betrokken is bij een strafbaar feit, als zodanig onvoldoende om een eventuele transactie als gevoelig aan te merken. Dan kan misschien wel sprake zijn van een '(politiek of publicitair) gevoelige zaak' (ten aanzien waarvan het eventueel zeer zinvol kan zijn de Minister van Justitie op de hoogte te stellen van de –genomen – beslissing), maar is er geen reden de zaak vooraf met het oog op een toetsing of de zaak bij de rechter zou moeten worden aangebracht, voor te leggen.<sup>2]</sup>

Bij gebrek aan een eenduidige definitie worden de twee categorieën aangegeven waarin sprake is van een transactie in een bijzondere zaak als bedoeld in deze aanwijzing (in de zin dat bij een voorgenomen transactie

een speciale procedure gevolgd moet worden).

a. De zaak heeft geleid tot een grote nationale maatschappelijke bezorgdheid of onrust vanwege de ernst van de inbreuk op de algemene veiligheid en gezondheid van personen en goederen of op het algemene functioneren van belangrijke sectoren van de samenleving (zoals: staatsveiligheid, integriteit van de overheid, van de democratische rechtsorde, van de financieel-economische sector). [In deze categorie gaat het om kwesties zoals die zich afspeelden in Enschede en Volendam (vgl. de gemeengevaarlijke misdrijven van boek II titel VII WvSr) of op feitelijk zwaarwegende inbreuken op collectieve waarden (vgl. de delicten in boek II titel I), alsmede kwesties die twijfel doen rijzen aan de integriteit van de Nederlandse overheid – openbaar bestuur, rechterlijke macht). Over het algemeen zal bij dit soort van zaken een transactie niet voor de hand liggen. Toch kan de transactie in beeld komen als een zinvolle afdoening. Dit zal niet vanzelfsprekend op begrip kunnen rekenen. Hierbij zal het, juist vanwege de commotie en discussie die het feit al heeft opgeroepen, van tevoren evident zijn dat een keuze om de zaak niet aan de rechter voor te leggen maar om te transigeren, gevoelig ligt.]

b. De zaak ligt principieel omdat er gewichtige vragen van moraal en recht spelen, waarbij het van belang kan zijn om jurisprudentie te ontwikkelen. [Vooral door technische ontwikkelingen (informatie- en communicatietechniek, medische en biotechniek) wordt de samenleving steeds opnieuw voor vragen gesteld wat wel en wat niet aanvaardbaar is en hoe een eventuele juridische regulering ook met behulp van het strafrecht gezocht moet worden. De desbetreffende kwesties liggen vaak maatschappelijk gevoelig, omdat er levensbeschouwelijk verschillend tegenaan gekeken wordt (commercieel draagmoederschap, euthanasie, verkoop organen) en/of omdat al snel sprake is van een botsing van grondrechten. Wanneer in dit soort van zaken nog onvoldoende jurisprudentie bestaat, zal een transactie gevoelig liggen omdat daarmee een rechterlijk oordeel onmogelijk gemaakt wordt.]

## 3. Uitgangspunt bij het aanbieden van een hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak

Voor het aanbieden van een hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak zijn allereerst uiteraard ook de uitgangspunten van toepassing die gelden ten aanzien van iedere transactie.<sup>3</sup> De daaraan verbonden regels en beperkingen maken al dat een hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak zich alleen bij uitzondering zal voordoen. Dit geldt niet alleen bij natuurlijke personen maar ook bij rechtspersonen. Bij vervolging van rechtspersonen is het bovendien wenselijk dat opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden zo mogelijk ook worden vervolgd.

Juist in de afwijking van het 'normale patroon' ligt de reden om uitdrukkelijk te motiveren waarom de transactie toch een afdoening is die de voorkeur verdient boven het aanbrengen van de zaak bij de rechter. Dan kan, wanneer inderdaad gemotiveerd voor een transactie wordt gekozen, deze beslissing ook makkelijk en goed worden verantwoord. Het uitgangspunt is dus: 'niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter), tenzij daar een zeer goede reden voor is'.

In de procedure staat dan centraal de toetsing van de reden om toch te transigeren: is dat een verantwoorde beslissing gezien de aard en de gevolgen van het strafbare feit en de omstandigheden waaronder het is gepleegd, alsmede gegeven de strafprocessuele consequenties van een transactie dan wel van een eventueel aanbrengen bij de rechter?

Gelet op deze – terughoudende – beleidslijn worden de overwegingen die aan een voorgenomen hoge transactie dan wel een voorgenomen transactie in een bijzondere zaak op verschillende niveaus getoetst (zie hierna onder 5; procedure bij voorgenomen hoge transacties en transacties in bijzondere zaken).

## 4. Persbericht

Indien besloten wordt tot een hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak is een persbericht in beginsel noodzakelijk. Hiermee wordt geanticipeerd op de – gegeven de aard van de zaken – onvermijdelijke maatschappelijke aandacht voor de

zaak in kwestie. Tevens compenseert dit persbericht het uitblijven van publiciteit naar aanleiding van een openbare behandeling ter terechtzitting en een in het openbaar uitgesproken rechterlijke uitspraak en de generaal preventieve werking die daarvan uit gaat. Het persbericht noemt in ieder geval de naam van de verdachte met wie en de strafbare feiten terzake waarvan wordt getransigeerd; het geeft ook summier aan waarom is gekozen voor een transactie. De inhoud wordt vastgesteld door het OM. Het wordt uitgebracht zo spoedig mogelijk nadat de transactie gesloten is.

De inhoud van het persbericht moet worden afgestemd met de Voorlichtingsdienst van het OM op een moment dat het nog niet is aangeboden of besproken met de verdachte en/of zijn raadsman (zie ook onder punt 5; procedure bij voorgenomen hoge transacties en transacties in bijzondere zaken).

#### 5. Procedure bij voorgenomen hoge transacties en transacties in bijzondere zaken

a. De officier van justitie legt een voorgenomen hoge transactie of een transactie in een bijzondere zaak voor aan de parketleiding. De officier van justitie doet dat op een moment dat de transactie nog niet onomkeerbaar is.

[Van een onomkeerbare transactie is sprake indien de verdachte op grond van uitlatingen van het OM er op mag en kan vertrouwen dat zijn strafzaak getransigeerd wordt overeenkomstig reeds met hem besproken voorwaarden. Van een onomkeerbare transactie is niet alleen sprake in de situatie dat het definitieve aanbod de verdachte al heeft bereikt (maar hij nog niet aan de voorwaarden heeft voldaan en de termijn waarbinnen hij dat moest doen, ook nog niet is versproken). Onder omstandigheden kan van een onomkeerbare situatie ook sprake zijn op een moment dat aan de verdachte het definitieve aanbod nog niet is gedaan. Bepalend is of het OM, ondanks het feit dat de transactie nog niet is gesloten, nog de vrijheid heeft te kiezen voor een andere wijze van afdoening zonder in strijd te komen met de beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging (zonedig dient het OM een uitdrukkelijke voorwaarde van die strekking aan de

verdachte te stellen). Indien dit niet (meer) het geval is, dient de transactie als onomkeerbaar te worden aangemerkt. Een onomkeerbare transactie is nog niet gesloten; daarvan is pas sprake op het moment dat de verdachte aan alle aan de transactie gekoppelde voorwaarden als bedoeld in artikel 74 WvSr voldoet.]

b. Indien de parketleiding instemt met de voorgenomen transactie, legt de hoofdofficier van justitie de zaak schriftelijk, tezamen met het onderliggende dossier, voor aan de betrokken hoofdadvocaat-generaal. De hoofdadvocaat-generaal bericht de hoofdofficier van justitie schriftelijk over zijn standpunt.<sup>4</sup>

c. De hoofdofficier van justitie legt de zaak voor aan het College van procureurs-generaal.<sup>5</sup> Hij doet dat schriftelijk, in een ambtsbericht, onder bijvoeging van het schriftelijke standpunt van de hoofdadvocaat-generaal.

[Dit ambtsbericht bevat in elk geval:

- een beschrijving van de feiten;
- een omschrijving van de strafbare feiten die naar het oordeel van de officier van justitie bewijsbaar zijn;
- een exacte omschrijving van de voorgenomen afdoening ten aanzien van alle verdachten (indien de transactie wordt aangeboden aan een rechtspersoon; zowel de rechtspersoon als de verantwoordelijke natuurlijke personen en/of feitelijk leidinggevers);
- een beschrijving van de overwegingen die aan de voorgenomen transactie ten grondslag liggen (met daarbij een motivering waarom de zaak niet aan de rechter zou moeten worden voorgelegd);
- een toelichting op de hoogte van de transactie.]

d. Het College toetst integraal. Indien het College instemt met de voorgenomen transactie legt het de zaak schriftelijk voor aan de Minister van Justitie.

e. Het College bericht de hoofdofficier van justitie schriftelijk over de beslissing van de Minister van Justitie.

f. De hoofdofficier van justitie bericht het College schriftelijk over de uiteindelijke afdoeningsbeslissing.

#### 6. Registratie

Hoge transacties en transacties in bijzondere zaken worden op het parket-generaal afzonderlijk geregistreerd. In

het jaarverslag van het OM zal, aan de hand van deze registraties, gerapporteerd worden over de hoogte, aard (type delict) en omvang van deze transacties.

#### 7. Procedure met betrekking tot transacties tussen de € 2500 en de € 50.000 en transacties in gevoelige zaken

Zaken waarin een transactie (betaling van een geldsom aan de Staat; artikel 74, tweede lid sub a WvSr) wordt overwogen van € 50.000 of minder maar van meer dan € 2500 worden door de officier van justitie voorgelegd aan de leiding van het parket (tenzij de transactie valt onder een geldende transactierichtlijn)<sup>6</sup>.

Conform de in deze aanwijzing gevolgde lijn, dient hetzelfde te geschieden indien het totale bedrag dat met de transactie is gemoeid, dus inclusief eventuele ontneming en schadevergoeding, meer is dan € 25.000.

Bij transacties in een gevoelige zaak, niet zijnde alleen een bijzondere zaak als bedoeld in deze aanwijzing, wordt gehandeld overeenkomstig de Handleiding behandeling gevoelige zaken, zoals vastgesteld door het College op 10 april 2001.

#### Overgangsrecht

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

<sup>1</sup> Een mogelijkheid is ook dat de transactie wordt aangeboden voor één feit waarop krachtens een richtlijn een transactiebedrag van meer dan € 50.000 staat; ten tijde van het opstellen van deze aanwijzing waren dergelijke richtlijnen evenwel nimmer uitgevaardigd.

<sup>2</sup> Vgl. ook onder punt 7 van deze aanwijzing: bij transacties in een gevoelige zaak, niet zijnde alleen een bijzondere zaak als bedoeld in deze aanwijzing, wordt gehandeld overeenkomstig de Handleiding behandeling gevoelige zaken, zoals vastgesteld door het College op 10 april 2001.

<sup>3</sup> De belangrijkste daarvan zijn:

- 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 WvSr);
- 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.

- Bij de keuze tussen een transactie en dagvaarding mogen gevolgen die derden kunnen verbinden aan de strafrechtelijke afdoening van de zaak geen rol spelen; het OM dient echter op basis van de regels van het strafprocesrecht een vervolgingsbeslissing te nemen op basis van een autonome afweging.

- Het delict waarvoor de transactie wordt aangeboden zal, indien de zaak aan de rechter zou worden voorgelegd, naar redelijkerwijs te verwachten is slechts met een vermogensrechtelijke sanctie worden afgedaan, hetzij omdat de ernst geen (voorwaardelijke) vrijheidsstraf noodzakelijk maakt, hetzij omdat deze niet kan worden opgelegd (vgl. rechtspersonen);

---

– Bij de vaststelling van een transactiebedrag wordt, indachtig het bepaalde in artikel 24 WvSr rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte, naast, uiteraard, de ernst van het feit.

– Voor een rechtsgeldige transactie is de vrijwillige acceptatie van het aanbod essentieel. Een verdachte kan een transactie altijd weigeren en zo de zaak laten voorkomen bij de rechter.

– Alvorens het OM een transactie aanbiedt, wordt de belanghebbende (bijvoorbeeld het slachtoffer dat aangifte heeft gedaan van een misdrijf) in kennis gesteld van een voorgenomen transactie en wijst het OM daarbij tevens op de mogelijkheid daartegen beklag te doen bij het Gerechtshof.

<sup>4</sup> Uiteraard kan de hoofdadvocaat-generaal zich hierbij laten adviseren door een advocaat-generaal.

<sup>5</sup> Indien de parketleiding op basis van het standpunt van de hoofdadvocaat-generaal uiteindelijk toch niet instemt met een voorgenomen transactie, kan de verdere procedure uiteraard achterwege blijven.

<sup>6</sup> De betreffende passage uit de oude aanwijzing Hoge transacties luidt als volgt: 'In verband met bestuurlijke, politieke en/of publicitaire gevolgen, dient de officier van justitie die overweegt een transactie hoger dan f 5000,- aan te bieden, overleg te plegen met de leiding van zijn parket. Dit geldt niet indien een transactie conform de geldige richtlijnen voor strafvordering is aangeboden.'