



## Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties

*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: 2008A021*

*Datum vaststelling: 13-10-2008*

*Datum inwerkingtreding: 01-11-2008*

*Geldigheidsduur: 31-10-2012*

*Publicatie in Stcrt.: PM*

*Vervallen: Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken (2007A021)*

*Relevante beleidsregels OM: Handleiding behandeling gevoelige zaken (2001H004)*

*Wetsbepalingen: artt. 74 WvSr en 36 WED*

*Jurisprudentie: –*

*Bijlage(n): –*

### Samenvatting

In deze aanwijzing worden de kaders gegeven voor en de te volgen procedure bij het aanbieden van hoge transacties en transacties in bijzondere zaken. De begrippen 'hoge transactie' en 'bijzondere transactie' zijn nader afgebakend en daarnaast is aangegeven wat de uitgangspunten zijn voor het aanbieden van die transacties.

Indien besloten wordt tot een hoge of bijzondere transactie is een persbericht in beginsel noodzakelijk. De aanwijzing bevat regels ten aanzien van de informatie die in een persbericht kan worden vermeld. In de aanwijzing wordt voorts ingegaan op de procedure die moet worden gevolgd bij een voorgenomen hoge transactie of bijzondere transactie. Bij het Parket Generaal worden de hoge transacties en bijzondere transacties afzonderlijk geregistreerd.

Tot slot is een aparte procedure opgenomen voor transacties tussen de € 2.500,- en € 50.000,-, en transacties in gevoelige zaken.

### 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 bijzondere transacties. 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 gemotiveerd voor een transactie wordt gekozen, 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 bijzondere transacties.

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.



## **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 is 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 € 2.500,- en € 50.000,- en transacties in gevoelige zaken).
- b. Als het totale bedrag dat met de transactie is gemoeid, 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 d (voordeelsontneming) en/of sub e WvSr (schadevergoeding). Zoals eerder gezegd, dit staat los van de ontnemingsschikkingen 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 'bijzondere transacties'**

Er valt geen volledig sluitende definitie te geven voor het begrip 'bijzondere transactie'. In zijn algemeenheid kan echter worden gesteld dat afdoening van de zaak met een transactie niet op voorhand de meest logische mogelijkheid lijkt en/of op onbegrip kan stuiten.

In het kader van de voorliggende aanwijzing zit het bijzondere van de zaak niet zozeer in de aard van de zaak, maar in de wijze waarop de zaak wordt afgedaan, namelijk met een transactie in plaats van met 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 bijzonder 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

<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> Op grond van art. 74b WvSr kan het recht tot strafvordering ook na voldoening aan de overeenkomstig art. 74 WvSr 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 art. 12 WvSv. Dit beklag dient dan wel binnen 3 maanden nadat de belanghebbende bekend is geworden met de toepassing van art 74 WvSr te zijn gedaan (art. 12k WvSv).



een bijzondere transactie als bedoeld in deze aanwijzing (in de zin dat bij een voorgenomen transactie een speciale procedure gevolgd moet worden).

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), waardoor afdoening van de zaak met een transactie op maatschappelijk onbegrip kan stuiten.

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, 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.

De zaak ligt principieel omdat er gewichtige vragen van moraal en fatsoen spelen of omdat het gaat om een juridisch principieel punt, waarbij het van belang kan zijn om jurisprudentie te ontwikkelen. Door het aanbieden van een transactie wordt echter rechterlijke toetsing in beginsel<sup>2</sup> onmogelijk gemaakt.

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 bijzondere transactie 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 bijzondere transactie 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 aanbrenge 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'.

<sup>2</sup> Op grond van art. 74b WvSr kan het recht tot strafvordering ook na voldoening aan de overeenkomstig art. 74 WvSr 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 art. 12 WvSv. Dit beklag dient dan wel binnen 3 maanden nadat de belanghebbende bekend is geworden met de toepassing van art 74 WvSr te zijn gedaan (art. 12k WvSv).

<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 redelijk-kerwijs te verwachten is slechts met een vermogensrechtelijke sanctie worden afgedaan, hetzij omdat de ernst geen (voorwaarde-lijke) 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.



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 bijzondere transactie ten grondslag liggen op verschillende niveaus getoetst (zie hierna onder 5; procedure bij voorgenomen hoge transacties en bijzondere transacties).

#### **4. Persbericht**

Indien besloten wordt tot een hoge transactie of een bijzondere transactie 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 namen van andere verdachten en verdachte rechtspersonen in dezelfde of daarmee samenhangende zaak aan wie geen hoge of bijzondere transacties worden aangeboden worden in het persbericht in beginsel niet genoemd (zie ook Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging). De inhoud wordt vastgesteld door het OM. Het wordt uitgebracht zo spoedig mogelijk nadat de hoofdofficier van justitie schriftelijk bericht van het College heeft ontvangen als bedoeld in paragraaf 5 onder e van deze aanwijzing.

De inhoud van het persbericht moet worden afgestemd met de afdeling Communicatie van het OM op een moment dat het transactievoorstel nog niet is aangeboden aan of besproken met de verdachte en/of zijn raadsman (zie ook onder punt 5: procedure bij voorgenomen hoge transacties en bijzondere transacties)<sup>4</sup>.

#### **5. Procedure bij voorgenomen hoge transacties en bijzondere transacties**

- a. De officier van justitie legt een voorgenomen hoge transactie of een bijzondere transactie voor aan de parketleiding. De officier van justitie doet dat op een moment dat de transactie nog niet onomkeerbaar is, dat wil zeggen op een moment dat het OM nog de vrijheid heeft te kiezen voor een andere wijze van afdoening zonder in strijd te komen met de beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging.
- b. Indien de parketleiding instemt met de voorgenomen transactie, stemt de hoofdofficier van justitie dit af met de hoofdadvocaat-generaal. De rol van de hoofdadvocaat-generaal<sup>5</sup> is gelegen in de toetsing van de juridische aspecten van de zaak, doch meer in het bijzonder de beoordeling van het bewijs.
- c. De hoofdofficier van justitie legt de zaak voor aan het College van procureurs-generaal<sup>6</sup>. Hij doet dat schriftelijk, in een ambtsbericht, onder expliciete vermelding dat afstemming heeft plaatsgevonden met de hoofdadvocaat-generaal<sup>7</sup> en – in geval de hoofdadvocaat-generaal niet (volledig) kan instemmen met de voorgenomen transactie – met vermelding van de reden waarom van het oordeel van de hoofdadvocaat-generaal wordt afgeweken.

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.

<sup>4</sup> Inmiddels heeft de Hoge Raad zich over deze passage uitgesproken in een kort gedingprocedure die was aangespannen tegen het uitbrengen van een persbericht in het kader van een hoge transactie. De HR onderschrijft daarbij het oordeel van het Hof Den Bosch dat het uitbrengen van een persbericht geen voorwaarde is in de zin van art. 74 WvSr (LJN: AS4179, Hoge Raad, 13 mei 2005, C04/151HR).

<sup>5</sup> Uiteraard kan de hoofdadvocaat-generaal zich hierbij laten adviseren door een advocaat-generaal.

<sup>6</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>7</sup> Indien de hoofdadvocaat-generaal ervoor kiest zijn waarnemingen in de zaak schriftelijk vast te leggen dan zal de hoofdofficier deze schriftelijk vastlegging bij zijn ambtsbericht aan het College voegen.



- 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, evenals de hoofd advocaat-generaal die advies heeft gegeven, schriftelijk over de uiteindelijke afdoeningsbeslissing.

### **6. Registratie**

Hoge transacties en bijzondere transacties 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 € 2.500,- en de € 50.000,-**

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 € 2.500,-, worden door de officier van justitie ter goedkeuring voorgelegd aan de (plaatsvervangend) hoofdofficier (tenzij de transactie valt onder een geldende transactierichtlijn). 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,-.

De (plaatsvervangend) hoofdofficier van het Functioneel Parket (FP) kan de beslisbevoegdheid bij transacties ex artikel 74 lid 2 sub a WvSr, waarvan het sanctiebedrag tussen de € 2.500 en € 50.000 bedraagt en die niet op een vigerende richtlijn zijn gebaseerd, opdragen aan de teamleiders van het FP. Voor het FP zijn dergelijke transactiebedragen immers gangbaar: het gaat om vele zaken per jaar (met name fraude- en milieuzaken) waarbij de verdachten veelal rechtspersonen en ondernemingen zijn.

Een voorgenomen transactie tussen de € 2.500 en € 50.000 die tevens een bijzondere transactie is, wordt wél altijd voorgelegd aan de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie.

Bij transacties in een gevoelige zaak, niet zijnde een bijzondere transactie als bedoeld in deze aanwijzing, wordt gehandeld overeenkomstig de Handleiding behandeling gevoelige zaken.

### **Overgangsrecht**

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