

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2009

In november 2007 is Nederland voor de derde maal geëvalueerd door GRECO, de Groep van Landen tegen Corruptie, een orgaan van de Raad van Europa. Op 18 augustus 2008 is uw Kamer hierover schriftelijk geïnformeerd (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 187). In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie van 10 september 2008 is gesproken over de GRECO-evaluatie. Daarbij heeft de commissie mij verzocht om mijn standpunt ten aanzien de aanbevelingen te mogen ontvangen. Met deze brief geef ik gevolg aan dit verzoek.

Totstandkoming evaluatierapport

Tijdens het evaluatiebezoek, dat plaatsvond in november 2007, is door de GRECO-evaluatoren de strafbaarstelling van omkoping geëvalueerd. Daartoe was voorafgaand aan het evaluatiebezoek reeds een uitgebreide vragenlijst beantwoord. De evaluatoren van GRECO hebben tijdens het bezoek gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, het openbaar ministerie, de rijksrecherche en de zittende magistratuur. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met een strafrechtadvocaat, een wetenschapper en een vertegenwoordiger van de Nederlandse tak van Transparency International.

Het evaluatierapport is opgesteld op basis van de antwoorden op de vragenlijst en de informatie die is verstrekt tijdens het bezoek. Tijdens de plenaire vergadering van GRECO in Straatsburg (13 tot 17 juni 2008) is het rapport vervolgens besproken. Op basis van deze besprekingen is het rapport definitief vastgesteld.

De inhoud van het eindrapport en de aanbevelingen

De eindconclusie van het rapport luidt dat het Nederland voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Aanvullend protocol.

Wel signaleren de evaluatoren enkele punten waarop in hun ogen verbetering van het instrumentarium mogelijk is. Een en ander is tot uitdrukking gebracht in een zestal aanbevelingen. Deze worden hieronder weergegeven, telkens voorzien van een korte reactie.

Aanbeveling 1:

Onderzoeken of er behoefte bestaat aan verduidelijking van het begrip «ambtenaar» in het Wetboek van Strafrecht.

Reactie:

De Nederlandse strafwet gaat uit van een autonoom ambtenarenbegrip. Daarbij bepaalt artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht welke personen in ieder geval ook ambtenaar zijn. In de rechtspraak is in de loop der jaren een aantal duidelijke criteria ontwikkeld aan de hand waarvan bepaald kan worden wie in strafrechtelijke zin als ambtenaar kan worden aangemerkt (zie o.a. HR 1 december 1992, NJ 1993, 354 en HR 30 mei 1995, NJ 1995, 620). Deze jurisprudentiële invulling van het autonome strafrechtelijke ambtenarenbegrip biedt de rechter de mogelijkheid om tevens rekening te houden met nieuwe vormen van publiekprivate samenwerking. Tegelijkertijd geeft deze rechtspraak voldoende houvast om een al te extensieve interpretatie van het ambtenarenbegrip in het strafrecht, en daarmee rechtsonzekerheid, te voorkomen. Het kabinet is dan ook niet voornemens om een bindende definitie van het begrip ambtenaar op te nemen in de nationale wetgeving.

Daarentegen wil ik wel investeren in de kenbaarheid van de reikwijdte van het begrip ambtenaar. Op 10 december jl. heb ik uw Kamer de uitkomsten van het onderzoek van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar de werking van de aangifteplicht van artikel 162 Wetboek van Strafvordering doen toekomen, waarin eveneens aandacht werd gevraagd voor de kenbaarheid van het ambtenarenbegrip. In de beleidsreactie bij dit onderzoek is aangegeven dat het kabinet actief voorlichting zal gaan verstrekken op dit punt.

Aanbeveling 2:

Aanpassing van de bepaling inzake private corruptie (artikel 328ter).

Reactie:

De strafbaarstelling van private omkoping (artikel 328ter Sr) komt in terminologisch opzicht niet volledig overeen met de strafbepalingen inzake ambtelijke omkoping. De term «dienst» vormt geen bestanddeel van de bepaling. Het begrip «gift», dat wel wordt gebezigd in beide artikelleden van artikel 328ter Sr, omvat – zo volgt in ieder geval uit de jurisprudentie betreffende de ambtelijke omkopingsbepalingen – mede het verlenen van een dienst. De term «dienst» zal ter verduidelijking worden opgenomen in de delictomschrijving. Voorts ontbreekt in de strafbepaling een expliciete vermelding van het strafbare vragen om een gift of belofte. Ook op dit punt zal de strafbepaling worden aangepast. Een voorstel tot technische wijziging van artikel 328ter Sr op beide genoemde punten, is bij nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten (Kamerstukken II 2008/09, 31 391, nr. 8), dat aanhangig is bij uw Kamer.

Aanbeveling 3:

Heroverwegen van het voorbehoud dat is gemaakt ten aanzien van de strafbaarstelling van «ongeoorloofde beïnvloeding».

Reactie:

Het GRECO-rapport dat uw Kamer bij brief van 19 augustus 2008 is aangeboden, stelt op bladzijde 20 uitdrukkelijk dat er in Nederland geen sprake is van lacunes in de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van corruptiehandelingen. Dat GRECO niettemin bovenvermelde aanbeveling doet, is het gevolg van de doelstelling van GRECO om in de derde ronde van evaluaties zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat landen die voorbehouden hebben gemaakt bij het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, deze opheffen.

De gedachte achter het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij artikel 12 van het Verdrag is, dat «ongeoorloofde beïnvloeding» naar Nederlands recht in al haar strafwaardige vormen reeds bestraft kan worden op grond van de bestaande strafbepalingen (vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27 509 (R 1671), nr. 3, blz. 18). De gedragingen die daarnaast strafbaar zouden moeten worden gesteld, komen neer op het aanbieden of beloven van (al dan niet gefinancierde) invloeduitoefening. Het in het vooruitzicht stellen van de mogelijkheid tot ongeoorloofde beïnvloeding zou strafbaar moeten zijn zonder dat de beïnvloeding zich behoeft te concretiseren in daadwerkelijk strafwaardig handelen, zoals omkoping. Het strafrechtelijk aangrijppingspunt verschuift daarbij van het strafbare blijk geven van het voornemen tot omkoping naar het blijk geven van de (vermeende) capaciteit tot ongeoorloofde invloeduitoefening. De vraag wanneer invloeduitoefening *anders* dan door middel van omkoping ongeoorloofd is, laat zich lastig beantwoorden. Dat geldt *a fortiori* voor de vraag of iemand die vorm van invloeduitoefening heeft beloofd of aangeboden. Bij het maken van het voorbehoud is daarom geoordeeld dat het strafrecht op dit terrein geen heldere en handhaafbare normerende rol kan spelen. Een standpunt dat nog steeds wordt onderschreven. Immers, pas wanneer het beïnvloeden of de poging daartoe uitmondt in het concreet in het vooruitzicht stellen van voordelen, bestemd voor ambtenaren die betrokken zijn bij de besluitvorming, worden de grenzen van het betamelijke overschreden. Op dat moment komen de reguliere omkopingbepalingen echter reeds in beeld, hetgeen tot de conclusie leidt dat de bestaande strafwetgeving ruim voldoende mogelijkheden biedt tot strafrechtelijke bestrijding van corruptie. Zoals reeds aangegeven, deelt ook GRECO deze conclusie.

Aanbeveling 4:

Heroverwegen van het voorbehoud dat is gemaakt bij het vestigen van rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel.

Reactie:

Het WODC laat op korte termijn onderzoek verrichten naar de positie die (extraterritoriale) strafrechtelijke rechtsmacht toekomt in het Nederlandse strafrecht. De vraag naar het vereiste van dubbele strafbaarheid bij het actief personaliteitsbeginsel zal in dit onderzoek worden betrokken. De uitkomsten van dit onderzoek zullen een rol kunnen spelen bij een heroverweging van het gemaakte voorbehoud.

Aanbeveling 5:

Het verhogen van de straf voor private corruptie (artikel 328ter Sr) en het

overwegen van een verhoging van het strafmaximum voor actieve en passieve omkoping tot een niet met de ambtsplicht strijdige handeling (artikelen 177a Sr en 362 Sr).

Reactie:

Artikel 328ter Sr bedreigt actieve en passieve omkoping in de private sector met maximaal één jaar gevangenisstraf en een geldboete van de vijfde categorie. Het verdient inderdaad overweging om de strafbedreiging voor omkoping in de private sector meer in overeenstemming te brengen, met die voor ambtelijke corruptie. In een nota van wijziging bij het wetsvoorstel ter Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten (Kamerstukken II, 2008/09, 31 391, nr. 8), heb ik daarom voorgesteld het strafmaximum voor omkoping in de private sector te verhogen tot twee jaren gevangenisstraf. Daarnaast is in het genoemde wetsvoorstel tevens een verhoging van de maximale geldboete bij overtreding van artikel 177a Sr van de vierde naar de vijfde categorie opgenomen (Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 2), waarmee eveneens uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling.

Aanbeveling 6:

In het kader van de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk prioriteit geven aan het in lijn brengen van de wetgeving van alle landen binnen het Koninkrijk met de vereisten van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Aanvullend protocol.

Reactie:

Het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Aanvullend protocol zijn goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen tot bekrachtiging van deze verdragen kunnen overgaan zodra de daarvoor benodigde uitvoeringswetgeving is tot stand gekomen. In het kader van de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk wordt bijzondere aandacht besteed aan een voortvarende implementatie van de belangrijkste internationale verdragen, waaronder de onderhavige. In dit verband kan voorts worden gewezen op de afspraken die zijn vastgelegd in onderdeel H inzake het «Nakomen van internationale verplichtingen en ondersteuning wetgevingsproces» van de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 (vgl. Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 9).

Verdere afdoening

Nederland moet eind 2009 aan GRECO rapporteren over wat het heeft gedaan met de aanbevelingen. Uw Kamer zal in het kader van de rapportage over het VBBV-programma hieromtrent op de hoogte worden gehouden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin