

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2207

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het afkopen van strafrechtelijke vervolging via schikkingen* (ingezonden 8 maart 2018).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid) en van Minister **Dekker** (Rechtsbescherming) (ontvangen 25 mei 2018) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1647.

Vraag 1

Kent u de verschillende berichtgevingen van Zembla waarin wordt aangegeven dat bedrijven die voor miljoenen euro's frauderen strafvervolging kunnen afkopen bij het openbaar ministerie (OM)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u uitgebreid uiteenzetten wat nu nog het doel is van een schikking met bedrijven en hoe dat doel precies wordt bereikt? Kunt u in uw antwoord ook eerdere uitspraken van voormalig Staatssecretaris Teeven betrekken dat het ministerie boetes en transacties altijd al heeft gebruikt om gaten op de begroting te dichten?²

Antwoord 2

Het Openbaar Ministerie (OM) hanteert als uitgangspunt dat bedrijven, net als natuurlijke personen, die worden verdacht van ernstige strafbare feiten worden gedagvaard en dat zij zich voor de rechter in het openbaar dienen te verantwoorden. In een enkel geval komt het voor dat op grond van artikel 74 Wetboek van Strafrecht (Sr.) een transactie aan een verdachte (rechts)persoon wordt aangeboden. Het OM biedt enkel een hoge transactie aan indien daarmee, gelet op alle omstandigheden van het geval, een passende afdoening wordt gerealiseerd. Daarbij staat voorop dat een bedrijf beboet

¹ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/komende-uitzending-zakendoen-met-justitie>, <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/de-deals-van-het-openbaar-ministerie>, en <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolging-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

² <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/01/ingezonden-brief-ti-nl-schikkingen/>

wordt voor de strafbare feiten waarvan het bedrijf wordt verdacht en het de door het OM geconstateerde feiten erkent.

In geval van een transactie met een bedrijf zou ter terechtzitting enkel een vermogensstraf kunnen worden geëist en bijvoorbeeld geen gevangenisstraf. Door een zaak aan de rechter voor te leggen zou in materiële zin derhalve geen ander resultaat kunnen worden behaald dan oplegging van een geldboete. Via een transactie kan dan op effectieve wijze een zelfde resultaat worden bereikt.

Een ander doel is veranderingen te doen aanbrengen in de bedrijfsstructuur waardoor zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een bedrijf nogmaals in de fout gaat en de maatschappij daardoor nogmaals schade wordt berokkend. In het kader van een hoge of bijzondere transactie kunnen effecten worden gerealiseerd die de rechter niet kan opleggen, zoals het doorvoeren van maatregelen ter verbetering van de compliance.

Het doel van een transactie kan ook gelegen zijn in internationale samenwerking. Daar waar meerdere landen betrokken zijn bij een strafzaak tegen een bepaald bedrijf, kan het voorkomen dat gezamenlijk wordt besloten tot een buitengerechtelijke afdoening, uiteraard wanneer wordt voldaan aan de daarvoor geldende eisen. In dat verband is het van belang om op te merken dat steeds meer landen het middel van transactie als afdoeningsmiddel (recent) hebben ingevoerd of overwogen in te voeren.

Het instrument van de hoge transactie ex artikel 74 Sr. stelt het OM ook in staat meer zaken te vervolgen. Dit verhoogt de pakkans en daarmee ook de effectiviteit van handhaving, hetgeen resulteert in een hogere mate van compliant gedrag. Het is immers een gegeven dat complexe strafzaken (bijvoorbeeld op het gebied van fraude of milieu) tegen bedrijven vaak jarenlang duren. Door zaken die zich daarvoor lenen relatief snel buitengerechtelijk af te doen, worden kosten en capaciteit van de rechtspraak en het OM bespaard, die voor andere zaken kunnen worden ingezet.

In de gevallen waarin een zaak wordt afgedaan door middel van een hoge of bijzondere transactie, wordt in een uitgebreid persbericht uiteengezet waarom deze vorm van afdoening in dat geval passend is en daarmee welk doel gediend is met de betreffende transactie.

Met betrekking tot de uitspraken van de voormalig Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie kan ik melden dat, conform het regeerakkoord, per 1 januari 2018 alle ontvangsten uit boetes en transacties (ook wel B&T-ontvangsten) en alle ontvangsten uit hoofde van afpakken/schikkingen een generaal dossier zijn. De geraamde B&T-ontvangsten (en afpakopbrengsten) blijven op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid staan, maar omdat in het regeerakkoord is afgesproken dat de financiële ruimte voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid niet afhankelijk dient te zijn van de opbrengst van boetes en schikkingen, wordt er hiermee voor gezorgd dat afwijkingen in de opbrengsten geen last of voordeel voor de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid vormen. Ook zijn hiermee eventuele risico's of perverse prikkels voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid geheel weggenomen.

Vraag 3

In hoeverre controleert het OM of een bedrijf volledige openheid van zaken heeft gegeven? Wat is de consequentie als (achteraf) blijkt dat dit niet is gebeurd? Kunt u in uw antwoord ook reageren op een artikel hierover van Transparency International?³

Antwoord 3

In de beslissing om een strafzaak door middel van een hoge transactie af te doen, is van belang dat de verdachte de door het OM geconstateerde feiten erkent en medewerking verleent aan het strafrechtelijk onderzoek. Deze medewerking kan er onder meer in bestaan dat de verdachte die informatie aan het OM verstrekt die het OM van belang acht voor het in kaart brengen van de aard en de omvang van de strafbare feiten. Voorts is van belang dat het OM in zaken waarin sprake is van internationale criminaliteit, zoals in de

³ <https://www.transparency.nl/nieuws/2018/02/schikken-wanneer-sprake-is-van-een-cover-up-van-corruptie/>

door Transparency International aangehaalde zaak tegen SBM Offshore, nauw overleg voert met andere landen.

Met het door middel van een transactie afdoen van een strafzaak wordt rechtszekerheid voor de verdachte nagestreefd. Dat neemt niet weg dat het OM in beginsel de mogelijkheid behoudt om in geval van nieuwe feiten of omstandigheden opnieuw onderzoek te verrichten. Dit betekent dat niet in zijn algemeenheid valt te zeggen of en hoe het OM nieuwe of andere strafbare feiten zal afdoen. Ieder nieuw signaal zal op zijn eigen merites worden beoordeeld.

Vraag 4

In hoeverre is het staande praktijk om ook bij een schikking strafvervolgning van natuurlijke personen af te kopen? Waarom en onder welke omstandigheden kan ervoor worden gekozen om alleen te ontnemen van een bedrijf en niet ook, naast de schikking, verdachte personen binnen datzelfde bedrijf strafrechtelijk te vervolgen?

Vraag 5

Deelt u de mening dat het niet vervolgen van natuurlijke personen geen afspraak en/of onderdeel hoort uit te maken van een schikking? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat u ervoor zorgen dat de regels hierop worden aangepast?

Antwoord 4 en 5

Het uitgangspunt van het OM is dat strafzaken altijd een passende afdoening krijgen. Dat kan in een specifiek geval een afdoening van de strafzaak door middel van een transactie zijn.

Door een transactie te accepteren voorkomt enkel degene die de transactie aangeboden krijgt strafvervolgning. Het OM accepteert niet dat als voorwaarde in het kader van een transactie wordt opgenomen dat andere verdachten, waaronder natuurlijke personen, niet worden vervolgd. Een dergelijke voorwaarde kan geen deel uitmaken van een transactie. Iedere strafzaak wordt op zijn eigen merites beoordeeld.

Indien het OM onderzoek doet naar mogelijke strafbare feiten gepleegd door een rechtspersoon, onderzoekt het OM ook de rol van betrokken natuurlijke personen, zoals (voormalige) bestuurders of medewerkers van een verdachte rechtspersoon en het verwijt dat hen kan worden gemaakt. Daarbij is van belang dat strafbare gedragingen van deze personen primair toegerekend worden aan de rechtspersoon. Het OM kan besluiten om natuurlijke personen niet te vervolgen, bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende bewijs bestaat om hen individueel een strafrechtelijk verwijt te maken, of dat vervolging op grond van de omstandigheden van het geval niet opportuun wordt geacht. Voor zover deze vragen zien op de transactieovereenkomst met de Rabobank, verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen 6 en 11 van de leden Van Dam en Groothuizen (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2208) over hetzelfde onderwerp.

Vraag 6

Wat is uw reactie op de uitspraak van de voormalige president van de Hoge Raad, de heer Corstens, dat in de zaak tegen PON ook overgegaan had moeten worden tot vervolging van de betrokken personen binnen PON? Kunt u daarbij ook reageren op zijn eindconclusie, namelijk dat door de mogelijkheid om strafvervolgning van personen af te kopen het preventieve effect van schikkingen nihil is en daarmee slechts een perverse prikkel?⁴

Antwoord 6

In het strafrechtelijk onderzoek waarin ook PON verdachte was, zijn meerdere rechtspersonen en natuurlijke personen als verdachte aangemerkt. PON's Automobielhandel heeft naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek een geheel nieuwe compliance-structuur in het leven geroepen. Alle personen die

⁴ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/komende-uitzending-zakendoen-met-justitie>, <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/de-deals-van-het-openbaar-ministerie>, en <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolgning-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

werkzaam waren bij PON en als verdachte waren aangemerkt, hebben de organisatie verlaten.

Ten aanzien van alle verdachten heeft het OM op basis van alle bekend geworden informatie een vervolgingsbeslissing genomen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat meerdere natuurlijke personen zijn vervolgd en inmiddels door de rechtbank zijn veroordeeld. Ik deel de conclusie van de heer Corstens, dat er sprake is van een perverse prikkel, dan ook niet.

Vraag 7

In welke gevallen kan er, zoals in de zaak tegen de Rabobank, worden besloten om in de schikking melding te maken van verdachte personen? Wat is eigenlijk het doel om «mede te delen» dat niet tot vervolging van verdachte personen zal worden overgegaan?⁵ Hoe vaak is het voorgekomen dat dergelijke «mededelingen» zijn opgenomen in schikkingen en er dus voor is gekozen om het niet overgaan tot vervolging van personen onderdeel uit te laten maken van een schikking?

Vraag 8

Waarom heeft het OM er in de zaak tegen de Rabobank voor gekozen om de Rabobank in bescherming te nemen tegen een zogenaamde «constante stroom van aandacht»? In hoeverre mag dit in uw ogen een overweging zijn bij het treffen van een schikking?⁶

Antwoord 7 en 8

De transactie met de Rabobank is tot stand gekomen nadat de Rabobank inzage had gegeven in de door het OM relevant geachte informatie en had meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek. Er zijn, naar tevredenheid van de toezichthouder en het OM, maatregelen ingevoerd teneinde herhaling van de strafbare feiten te voorkomen. Zo zijn de personen die hoofdverantwoordelijk waren voor de fraude uit hun functie ontheven en hebben andere, meer ondergeschikte, betrokken medewerkers disciplinaire straffen gekregen. Ik verwijs op dit onderdeel naar de brief aan de Kamer van 29 januari 2016⁷, waarin ook wordt vermeld dat tegen de natuurlijke personen bij wie naar het oordeel van het OM de kern van het verwijt ligt, in de Verenigde Staten vervolging is ingesteld.

In het strafrechtelijk onderzoek tegen de Rabobank heeft het OM ook de rol van betrokken natuurlijke personen onderzocht alsmede welk verwijt hen kan worden gemaakt. Vervolgens heeft het OM ten aanzien van alle betrokkenen een afzonderlijke en eigenstandige vervolgingsbeslissing genomen. Ik verwijs in dit kader ook naar het antwoord op de vragen 6 en 11 van de leden Groothuizen en Van Dam (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2208). Het OM is van oordeel dat met deze afdoening de Rabobank afdoende gestraft is voor de strafbare feiten die haar verweten werden.⁸

Vraag 9

Klopt het dat er in strijd met de regels niet door het OM in het persbericht is vermeld van welk strafbaar feit de Rabobank werd verdacht? Wat zou de consequentie moeten zijn voor het overtreden van deze regels? Kunt u in uw antwoord ook ingaan op de precieze betekenis van de uitspraak van de hoofdofficier dat het wel wat transparanter had gekund?⁹ Gaat het namelijk niet alleen om meer transparantie, maar voornamelijk om het correct naleven van de regels?

Vraag 10

Wat is uw reactie op de kritiek dat persberichten over schikkingen niet uitgebreid en transparant genoeg zijn en de daarop aansluitende uitspraken van de heer Corstens dat hij de geheimzinnigheid niet begrijpt en schikkings-

⁵ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolging-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

⁶ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolging-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

⁷ Kamerstuk 33 803, nr. 9.

⁸ Kamerstuk 33 803, nr. 9

⁹ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolging-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

overeenkomsten publiek moeten worden gemaakt ten behoeve van de publieke controle?¹⁰

Antwoord 9 en 10

Het feit dat het persbericht in de zaak Libor wat betreft omvang summier was en de transparantie omtrent de gekozen afdoening gebrekkig was, doet niet af aan het feit dat de regels in deze zaak correct zijn nageleefd. Dit was destijds ook het oordeel van het Gerechtshof Den Haag in de artikel 12 Sv-procedure.¹¹

Gelet op het doel van een persbericht (het betrachten van transparantie en het compenseren van het uitblijven van publiciteit die anders zou zijn gegenereerd bij een openbare behandeling ter terechtzitting en een in het openbaar uitgesproken rechterlijke uitspraak, alsmede de generaal preventieve werking die daarvan uitgaat), constateer ik echter – in lijn met de bestaande kritiek en met het OM – dat dit persbericht uit 2013 niet voldoet aan de huidige lijn die het OM hanteert. Het OM is op basis van de ervaringen met deze eerste hoge transactie in een internationale samenwerkingscontext alsmede op basis van voortschrijdend inzicht tot de conclusie gekomen dat in situaties waarin een hoge of bijzondere transactie wordt gesloten, in alle gevallen een persbericht wordt uitgebracht en dat dit persbericht zo uitgebreid mogelijk is en wordt voorzien van een feitenrelaas.

Vraag 11

Is het, net als in de schikking met de Rabobank over de Liborfraude, nog steeds mogelijk om geen schuld te erkennen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 11

Een transactie vereist op basis van de wettelijke systematiek geen expliciete schulderkenning aan een strafbaar feit. Het OM hanteert – op basis van de ervaringen in deze eerste hoge transactie in een internationale samenwerkingscontext en mede op basis van voortschrijdend inzicht – de lijn dat een verdachte de door het OM geconstateerde feiten dient te erkennen en daarop moet acteren door bijvoorbeeld verbeteringen door te voeren binnen de organisatie. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 7 van de leden Groothuizen en Van Dam (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2208).

Vraag 12

Klopt het dat er onderhandelingsruimte is bij schikkingen over de wijze van publiciteit?¹² In hoeverre vindt u dit wenselijk? Kunt u ook aangeven waarover bij een schikking allemaal kan worden onderhandeld?

Antwoord 12

Nee. Er is geen onderhandelingsruimte over de wijze van publiciteit. Het persbericht is onderdeel van de wijze waarop het OM communiceert over de afdoening. Indien het OM een zaak door middel van een transactie afdoet, wordt de verdachte erop gewezen dat conform de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties (hierna: de Aanwijzing) een persbericht over die transactie zal worden uitgebracht. Dat persbericht wordt opgesteld aan de hand van het feitenrelaas. In de transactieovereenkomst wordt opgenomen dat beide stukken worden gepubliceerd. De verdachte wordt wel in de gelegenheid gesteld het feitenrelaas en het persbericht op feitelijke onjuistheden te controleren.

In het kader van een hoge of bijzondere transactie wordt ook anderszins door het OM niet onderhandeld. Tijdens de besprekingen over de inhoud van een eventuele transactie worden – in lijn met een behandeling ter zitting – wel zienswijzen uitgewisseld tussen het OM enerzijds en de verdachte en zijn advocaat anderzijds ten aanzien van de in het strafrechtelijke onderzoek geconstateerde feiten en de omstandigheden waaronder deze zijn begaan.

¹⁰ <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/komende-uitzending-zakendoen-met-justitie>, <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/de-deals-van-het-openbaar-ministerie>, en

¹¹ Gerechtshof Den Haag, 19 mei 2015, *ECLI:NL:GHDHA:2015:1204*

¹² <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/openbaar-ministerie-beloofde-rabobank-geen-vervolging-verdachte-werknemers-in-libor-affaire>

Vervolgens kan het OM een voorstel doen om tot een buitengerechtelijke afdoening te komen. Wanneer een verdachte daar niet mee akkoord gaat, wordt de zaak aan de rechter voorgelegd.

Vraag 14

Hoe komt het dat minder dan 50 procent van de strafzaken aan de rechter wordt voorgelegd en de rest, zoals de Raad voor de rechtspraak zelf stelt, door het OM wordt afgehandeld door bijvoorbeeld de verdachte een geldbedrag te laten betalen in ruil voor niet verdere vervolging?¹³

Antwoord 14

Op grond van het opportuniteitsbeginsel bepaalt het OM welke zaken er voor de rechter worden gebracht. Daarnaast kan het OM strafzaken zelfstandig afdoen. Het aandeel van de misdrijfzaken die het OM voor de rechter brengt is vorig jaar gestegen van 52% naar 55%. De overige zaken worden deels afgedaan door middel van transacties (5% in 2017), strafbeschikkingen en voorwaardelijk sepot en deels eindigen deze zaken in een onvoorwaardelijk sepot. Laatstgenoemde categorie is aan de orde indien er onvoldoende bewijs is om de verdachte(n) te kunnen vervolgen (technisch sepot) of als het OM er op grond van maatschappelijke overwegingen voor kiest om de zaak niet voor de rechter te brengen (beleidssepot).

Vraag 13

Wat vindt u van de suggestie van de Raad voor de rechtspraak om bij megaschikkingen in strafzaken de rechter een controlerende en rechtsbeschermende taak te geven?¹⁴ Bent u bereid om over de invulling hiervan het gesprek aan te gaan met de Raad voor de rechtspraak en de Kamer te informeren over de uitkomsten hiervan? Zo nee, waarom niet?

Vraag 15

Bent u bereid om in gesprek te gaan met de Raad voor de rechtspraak over de concrete invulling van hun wens om het strafrechtstelsel beter te laten functioneren?¹⁵ Zo nee, waarom niet?

Vraag 16

Wat is uw reactie op de kritiek van onder andere Transparency International op het Nederlandse schikkingsbeleid en hun aanbevelingen voor een verbetering hiervan?¹⁶ In hoeverre komt of zal Nederland hieraan tegemoetkomen?

Vraag 17

Bent u naar aanleiding van de verschillende berichtgevingen en kritieken op het Nederlandse schikkingsbeleid van plan de regels hieromtrent aan te passen? Zo ja, op welke punten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13, 15, 16 en 17

De roep om controle en rechtsbescherming ten aanzien van het instrument hoge transactie begrijp ik. In dat kader hecht ik eraan te melden dat rechterlijke toetsing van een beslissing niet verder te vervolgen maar te transigeren in de huidige situatie reeds mogelijk is. Zoals mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer heeft geschreven in reactie op het jaarverslag over 2016 van de Raad voor de rechtspraak, kunnen belanghebbenden op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering (Sv.) beklag doen bij het Gerechtshof¹⁷. Echter, de kritieken van de Raad voor de rechtspraak en Transparency International neem ik zeer serieus. Op dit moment wordt de huidige praktijk tegen het licht gehouden. U zult begrijpen dat dit proces uitermate zorgvuldig dient te geschieden. Op 6 maart jl. heeft uw Kamer mij bij Regeling van

¹³ <https://www.transparency.nl/nieuws/2018/02/schikken-wanneer-sprake-is-van-een-cover-up-van-corruptie/>

¹⁴ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-moet-megaschikkingen-kunnen-toetsen.aspx>

¹⁵ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-moet-megaschikkingen-kunnen-toetsen.aspx>

¹⁶ <https://www.transparency.nl/nieuws/2018/02/schikken-is-schuld-bekennen/>

¹⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 387.

Werzaamheden verzocht om een brief over het proces rond de hoge transactie. Op dit moment beraad ik mij op dit proces en dit zal worden meegenomen in het kader van de evaluatie Wet OM-afdoening. In de beleidsreactie op die evaluatie zal ik gedetailleerder ingaan op de vragen die u mij hebt gesteld ten aanzien van dit proces. Ten aanzien van het functioneren van het strafrechtstelsel kan ik u verzekeren dat ik net als u streef naar een zo optimaal mogelijke werking. Ik verwijs u in dat kader naar de antwoorden op de vragen van de leden Van Nispen (SP) en Buitenweg (GroenLinks) d.d. 26 februari jl.¹⁸

Vraag 18

Bent u bereid deze vragen te beantwoorden voor het dertigledendebat over het afkopen van strafrechtelijke vervolging via schikkingen?

Antwoord 18

Deze vragen zijn zo spoedig mogelijk beantwoord.

¹⁸ Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, 1872.