

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3752

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 september 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 9 juni 2023 inzake Fiche: Richtlijn en mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3717) en EU-voorstel: Richtlijn bestrijding van corruptie binnen de EU COM (2023) 234.

De vragen en opmerkingen zijn op 30 juni 2023 aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 31 augustus 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	5
Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	9
Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie	13

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche behorende bij het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn ter bestrijding van corruptie binnen de Europese Unie (EU). Deze leden merken op dat diverse vormen van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit plaatsvinden, omdat criminelen misbruik maken van corruptie in de publieke en private sector. Internationale samenwerking (inclusief informatiedeling) is volgens deze leden cruciaal om anti-corruptiebeleid beter vorm te geven. Daarmee kunnen daders vaker en sneller worden opgespoord en vervolgd. Deze leden bedanken de Minister voor het uitgebreide BNC-fiche en beslisnota waarin helder de inzet van het kabinet uiteen is gezet. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben de volgende passage gelezen: «Volgens de [Europese] Commissie leidt het voorstel vermoedelijk niet tot significante kosten. Het kabinet kan zich niet in dit oordeel vinden en had graag gezien dat er een impact assessment was uitgevoerd. Nu het voorstel strafbaarstellingen verplicht stelt die dit voorheen niet waren en ook andere verplichtingen voor lidstaten – zoals een periodieke risico-analyse – in het leven roept, is de verwachting dat het voorstel tot additionele kosten zal leiden.» Deze leden hebben kennisgenomen van deze constatering. Is de Minister bereid in de gesprekken over de richtlijn alsnog te vragen om een impact assessment en vooralsnog niet akkoord te gaan met een voorstel totdat een impact assessment is uitgevoerd?

Antwoord

Het kabinet is van mening dat een impact assessment in beginsel nodig is bij alle wetsvoorstellen vanuit de Europese Commissie. Met een *impact assessment* kunnen de uitvoerings- en financiële consequenties van nieuwe wetgeving vooraf worden overzien en kan hier nationaal op worden voorbereid.

Ook in een eerste bespreking met de Commissie en lidstaten over het voorstel voor deze richtlijn heeft Nederland opgemerkt dat het hebben van een *impact assessment* wenselijk was geweest. De vraag is verder gesteld of de Commissie – bij nader inzien – budgettaire gevolgen voor de EU-begroting voorziet. Het kabinet zal de inhoudelijke onderhandelingen over het voorstel voortzetten en uw Kamer via de kwartaalrapportage JBZ op de hoogte houden van het antwoord van de Commissie op deze vraag en andere relevante ontwikkelingen met betrekking tot de (budgettaire) gevolgen van dit voorstel delen.

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit het fiche dat de EU-anticorruptie strategie, die de Europese Commissie samen met de Raad en het Europees parlement gaat ontwikkelen, specifieke en meetbare doelstel-

lingen zal omvatten. Welke specifieke en meetbare doelstellingen vindt de Minister belangrijk om in deze strategie op te nemen?

Antwoord

De Mededeling stelt dat een EU-anti-corruptiestrategie slechts doeltreffend kan zijn als deze wordt ontwikkeld op basis van «consensus en breed overleg, met name met het Europees parlement en de lidstaten.» Zoals benoemd in het BNC-fiche,¹ onderschrijft het kabinet dit. Het komen tot een dergelijke strategie is een complex traject dat tijd vergt. In dit vroege stadium is het dan ook niet mogelijk om, zonder hierover het gesprek met andere lidstaten en de Europese Commissie te zijn aangegaan, specifieke en concrete doelstellingen enkel vanuit het Nederlandse perspectief te benoemen. In algemene zin acht het kabinet het van belang dat de doelstellingen niet alleen zijn gericht op het (strafrechtelijk) bestrijden van corruptie, maar ook op het voorkomen daarvan middels effectief integriteitsbeleid en risicomanagement. Ook onderschrijft het kabinet dat de strategie vooral *evidence-informed* moet zijn, zoals benoemd in het BNC-fiche. De periodieke risicoanalyse die de Commissie voorstelt, kan hieraan bijdragen.

Hoe wordt gemonitord of deze doelstellingen worden gehaald?

Antwoord

Dit is nog niet bekend. Er hebben nog geen besprekingen over de uitwerking van de toekomstige EU-strategie plaatsgevonden. In deze besprekingen zal het kabinet aandacht hebben voor dit onderwerp. Hierbij geldt dat het meten van corruptie een lastige kwestie is: zo hebben betrokkenen er baat bij om hun acties heimelijk te verrichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het omkopen van een ambtenaar om een vergunning te verkrijgen. In deze situatie heeft zowel de omkoper als de omgekochte ambtenaar er belang bij deze gedragingen heimelijk te verrichten. Het is daarom van belang om bij het beoordelen van de effectiviteit van de strategie de cijfers die wel beschikbaar zijn (zoals het aantal vervolgingen en veroordelingen voor corruptiemisdrijven) te betrekken. Het kabinet steunt dan ook het voornemen om dergelijke statische data uit lidstaten bij te houden, waarbij aandacht dient te zijn voor de werklast die dit oplevert voor opsporingsinstanties, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak.

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat de mededeling melding maakt van de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan. Dit orgaan zou bevoegd zijn maatregelen te nemen om transparantie te vergroten. Het voorstel voor dit orgaan wordt nog voor de zomer verwacht. Kan de Minister de Kamer specifiek informeren over dit ethisch orgaan? Is de Minister voorstander van de oprichting van een dergelijk orgaan?

Antwoord

De Commissie heeft op 8 juni jl. een mededeling gepubliceerd over de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan. Uw Kamer is geïnformeerd over deze mededeling van de Commissie via een BNC-fiche.²

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3717.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3742.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel noopt tot de oprichting van een instantie die zich bezighoudt met de preventie van corruptie of noopt deze bevoegdheid bij een al bestaande instantie te beleggen. Wat is de inzet van de Minister bij deze gesprekken? Wordt al gekeken welke instantie het beste daartoe geëquipeerd zou zijn? Aan de hand van welke criteria wordt gekeken bij welke instantie deze taak het beste kan worden belegd en wanneer wordt de Kamer naar verwachting geïnformeerd over de keuze van voor een instantie?

Antwoord

In Nederland is het preventieve integriteitsbeleid belegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en decentrale overheden. Daarnaast zijn er repressieve instanties (politie, Rijksrecherche, Anti-Corruptie Centrum van de FIOD of het Openbaar Ministerie) die, al dan niet vanuit een taakopdracht tot effectieve corruptiebestrijding, ook preventieve werkzaamheden op het gebied van anti-corruptie uitvoeren. Het is de vraag in hoeverre het in Nederland zou passen om één centrale preventieve anti-corruptieautoriteit in te stellen en hoe deze autoriteit zich tot de andere betrokken partijen zou verhouden. Het is in dit stadium van de onderhandelingen in Brussel te vroeg om hier uitspraken over te doen. Het kabinet zal eerst moeten bezien hoe dit voorstel verder vorm gaat krijgen en wil daar niet op vooruit lopen. Er zal eerst grondig onderzoek gedaan moeten worden om te bezien hoe de bestaande partijen zich verhouden tegenover één centrale preventieve anti-corruptie autoriteit. Wellicht zou deze taak beter kunnen worden ondergebracht bij een bestaande autoriteit, maar daarvoor zal het kabinet eerst de onderhandelingen afwachten. Het kabinet zal uw Kamer hierover via de kwartaalrapportage JBZ op de hoogte houden.

De leden van de VVD-fractie merken in het licht van de voorgestelde wijzigingen op dat mogelijke nieuwe gesprekken over uitbreiding van het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) aan de orde zouden kunnen zijn. Kan de Minister bevestigen dat zij conform de aangenomen motie zal handelen (Handelingen II 2020/21, nr. 13, item 8) en niet zonder expliciet voorafgaand overleg met de Kamer hierin stappen zet?

Antwoord

Ja, het kabinet zal niet zonder expliciet voorafgaand overleg met de Kamer hierin stappen zetten, conform de motie van de leden van Dam en van Toorenburg en u tijdig op de hoogte brengen van relevante ontwikkelingen op dit vlak.³

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de dringende noodzaak voor effectiever anti-corruptiebeleid binnen de Europese Unie (EU) onlangs werd aangetoond door Qatar-gate. Welke lessen dienen er volgens de Minister te worden getrokken uit Qatar-gate en hebben deze lessen naar de verwachting van de Minister nog gevolgen voor de voorliggende richtlijn?

Antwoord

Op dit moment loopt het corruptieonderzoek binnen het Europees parlement nog. Het kabinet wil het onderzoek afwachten voor conclusies te trekken.

³ Kamerstuk 35 429, nr. 8.

Desalniettemin kunnen we in algemene zin zeggen dat de recente gebeurtenissen het belang aantonen van de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan. Een dergelijk orgaan zou tot doel hebben om minimumstandaarden over ethiek en integriteit op te stellen en een platform voor uitwisseling te creëren waar EU-instellingen en organen van elkaar kunnen leren.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de laatste stand van zaken over de uitvoering van de motie van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1888). Op welke wijze is daar tot nu toe invulling aan gegeven en hoe wordt de uitvoering de komende periode in EU-Raden verder opgepakt? Kan de Minister voorts bevestigen dat de motie integraal onderdeel is van de kabinetsinzet bij de onderhandelingen over de voorliggende richtlijn?

Antwoord

De motie is in lijn met de bredere Nederlandse inzet om de governance van de EU-instellingen te verbeteren. Onderdeel van deze inzet is bijvoorbeeld de actieve agenda van het kabinet om het EU-transparantiebeleid te moderniseren en de EU-besluitvormingsprocedures inzichtelijker te maken.⁴ Ten aanzien van het verplichte transparantieregister heeft Nederland een actieve rol vervuld om een interinstitutioneel akkoord te bereiken dat interacties tussen belangenvertegenwoordigers en de Europese instellingen transparanter maakt.⁵ Ten aanzien van het voorstel inzake het interinstitutioneel ethisch orgaan neemt het kabinet een constructieve houding aan om tot een effectief werkend orgaan te komen.⁶ De inzet om de governance van de EU-instellingen te verbeteren gaat onverminderd door.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de Minister de Kamer kan informeren als een concept-gemeenschappelijk standpunt voor ligt in de Raad dat afwijkt van de inzet zoals verwoord in het BNC-fiche, zodat de Kamer voorafgaand aan deze Raad nog de mogelijkheid heeft om kennis te nemen van het gewijzigde voorstel. Is de Minister hiertoe bereid?

Antwoord

Ja.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het EU-voorstel voor een Richtlijn ter bestrijding van corruptie binnen de EU en het bijbehorende fiche. Deze leden onderschrijven dat corruptie zeer schadelijke effecten heeft en zijn daarom, net als het kabinet, van oordeel dat een stevige en effectieve (EU-)aanpak nodig is met zowel preventieve als repressieve aspecten. Zij hebben wel nog enkele vragen bij het voorstel en de reactie van de het kabinet.

2. Essentie voorstellen

De leden van de D66-fractie hebben gelezen welke verplichtingen voor lidstaten voortvloeien uit het EU-voorstel. Kan de Minister een overzicht verschaffen van de wijzigingen die zouden moeten worden doorgevoerd op het gebied van wettelijke strafmaxima, de reikwijdte van bestaande

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3244 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1741.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1741.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3742.

strafbepalingen en het toevoegen van nieuwe strafbepalingen, als dit richtlijnvoorstel zou worden aangenomen?

Antwoord

Vooropgesteld moet worden dat de onderhandelingen over het voorstel voor de richtlijn zich nog in een vroeg stadium bevinden en dat de inhoud daarvan dus nog geenszins vastligt. Zowel over de omschrijving van de strafbaar te stellen gedragingen als over de minimale hoogte van de wettelijke strafmaxima zal nog een uitgebreide discussie plaatsvinden tussen de lidstaten, de Europese Commissie en het Europees parlement. Pas op het moment dat overeenstemming is bereikt over de inhoud van de richtlijn kan in detail worden gezien op welke wijze de verplichtingen moeten worden geïmplementeerd in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Daartoe zal dan nauwkeurig moeten worden geanalyseerd in hoeverre die verplichtingen al worden «gedekt» door bestaande strafbepalingen, zowel wat betreft de reikwijdte daarvan als wat betreft de hoogte van het wettelijk strafmaximum. Voor zover die bestaande strafbepalingen tekortschieten, zullen vervolgens keuzes moeten worden gemaakt over de wijze waarop aan de verplichtingen tegemoet zal worden gekomen, door een verruiming van bepaalde bestaande strafbepalingen, verhoging van bepaalde strafmaxima en/of de introductie van nieuwe strafbaarstellingen. Gelet op het voorgaande kan op dit moment nog geen volledig en gedetailleerd overzicht worden gegeven van de noodzakelijke wijzigingen.

Wel is duidelijk dat het huidige voorstel voor de richtlijn een aantal gedragingen omvat die in Nederland niet als zodanig strafbaar zijn gesteld, zoals ongeoorloofde beïnvloeding, misbruik van functie, belemmering van de rechtsgang en verrijking door corruptie. Daarnaast moeten de lidstaten volgens het voorstel de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de daarin opgenomen strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van respectievelijk ten minste zes, vijf en vier jaren. Op basis van deze verplichtingen in de huidige versie van het voorstel zouden de maximale gevangenisstraffen op omkoping in de particuliere sector (art. 328ter Sr), verduistering in dienstbetrekking (art. 322 Sr) en/of misbruik van subsidies (art. 323a Sr) bijvoorbeeld moeten worden verhoogd van vier naar vijf jaren. Voor zover het gaat om omkoping in de publieke sector (art. 177 Sr en art. 363 Sr) voldoet Nederland al aan de verplichtingen. Bij de andere gedragingen uit de voorgestelde richtlijn is dit lastiger in algemene zin te zeggen, omdat deze niet één op één met bestaande strafbepalingen corresponderen. Zo kan belemmering van de rechtsgang naar huidig Nederlands strafrecht vallen onder een waaier van algemene en meer specifieke strafbaarstellingen, die sterk uiteenlopen wat betreft aard, ernst en strafmaximum. Volgens de voorgestelde richtlijn is hier een maximale gevangenisstraf van ten minste zes jaren vereist.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen

a. Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister aanhaalt dat opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie (OM) over diverse opsporingsbevoegdheden beschikken. Deze leden wijzen erop dat het OM

echter niet bij alle corruptiedelicten gebruik kan maken van het volledige arsenaal van bijzondere opsporingsbevoegdheden, omdat voor een aantal corruptiedelicten de maximumstraf lager is dan acht jaar (bijvoorbeeld artikel 177 en 363 van het Wetboek van Strafrecht). Dit zou wel nodig zijn om corruptie effectief aan te kunnen pakken. Kan de Minister hierop reageren? Is de Minister van oordeel dat de instanties in het geval van corruptie van het hele arsenaal gebruik zouden moeten kunnen maken?

Antwoord

De bijzondere opsporingsbevoegdheden betreffen ingrijpende bevoegdheden die een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken, bijvoorbeeld door het plaatsen van een telefoontap. Uit het voorstel volgt dat de richtlijn een breed scala aan strafbare feiten in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zou omvatten. Hierbij kan worden gedacht aan zware delicten zoals ambtelijke omkoping, maar ook aan delicten van minder ernstige aard, zoals diefstal of bedreiging. Het lijkt daarmee niet proportioneel om voor ieder delict uit de voorgestelde richtlijn alle bijzondere opsporingsbevoegdheden – dus ook de meest ingrijpende – wettelijk mogelijk te maken, zonder daarbij te differentiëren tussen de strafbare feiten die in het voorstel voor de richtlijn zijn genoemd. Tijdens verdere besprekingen over het voorstel zal de reikwijdte van de toepasselijkheid van de bijzondere opsporingsbevoegdheden nader moeten worden verduidelijkt.

b. Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De leden van de D66-fractie constateren dat het EU-voorstel de verplichting bevat voor lidstaten om ervoor te zorgen dat tot de sancties en maatregelen gaat behoren «ontneming van het passief kiesrecht, in verhouding tot de ernst van het gepleegde strafbare feit». Deze leden lezen dat de Minister gaat inzetten op beperking hiervan tot die gevallen waarin sprake is van aantasting van de grondslagen van het democratisch bestel. Deze leden zijn met de Minister van oordeel dat een dergelijke grote inbreuk op een belangrijk grondrecht zoveel mogelijk beperkt moet worden. Wel vragen zij of de Minister kan toelichten wat zij bedoelt met een «aantasting van de grondslagen van het democratisch bestel». Kan zij dit concreter maken?

Antwoord

Het huidige Nederlandse Wetboek van Strafrecht voorziet in art. 28, eerste lid, onderdeel 3°, in de mogelijkheid om de schuldige bij rechterlijke uitspraak te ontzetten van het recht tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden gekozen. Dat kan alleen in de bij wet bepaalde gevallen én bij veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar (lid 3). In 1986 is het aantal delicten ten aanzien waarvan ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken drastisch verminderd. Ontzetting is sindsdien alleen nog mogelijk als het gaat om strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel inhouden. Het zou volgens de toenmalige wetgever moeten gaan om strafbare feiten die naar hun aard een aan de Nederlandse Staat en samenleving vijandige houding veronderstellen, op grond waarvan ontzetting uit het kiesrecht mogelijk moet zijn.⁷ In het kader van de ambtsmisdrijven is ontzetting uit het kiesrecht alleen mogelijk als het gaat om Ministers of Staatsse-

⁷ Kamerstuk 18 973, nrs. 2–5, p. 23.

cretarissen die opzettelijk de (Grond)wet niet naleven of om het aanwenden of niet inroepen van de gewapende macht (art. 380 Sr). Ook bij misdrijven tegen de veiligheid van de Staat en bij terroristische misdrijven kan deze bijkomende straf worden toegepast (zie art. 106 Sr, art. 114Sr, art. 120c Sr, art. 130b Sr en art. 152 Sr). Bij bijvoorbeeld omkoping, verduistering of witwassen bestaat deze mogelijkheid nu niet. Gelet op de ingrijpende inbreuk die ontzetting maakt op het Grondwettelijk verankerde kiesrecht ziet het kabinet geen aanleiding om het aantal gevallen waarin deze sanctie mogelijk is te verruimen. Dat zal dan ook de inzet zijn van de onderhandelingen over de voorgestelde richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De leden van de D66-fractie lezen dat het EU-voorstel voorschrijft dat lidstaten periodiek risicoanalyses moeten uitvoeren; een beoordeling om na te gaan welke sectoren het grootste risico op corruptie lopen. Deze leden zien ook dat de Minister hier positief over is, maar zich onder andere afvraagt hoe de analyse exact gestalte zal krijgen. Deze leden wijzen erop dat het van belang is om in dergelijke risicoanalyses ook aandacht te besteden aan zogenoemde «facilitators» en poortwachters. Kan de Minister hierop reageren? Onderschrijft zij dit belang?

Antwoord

De exacte invulling en reikwijdte van de risicoanalyses die de Europese Commissie voorstelt, is in dit stadium nog niet bekend. Ten aanzien van de situatie in Nederland heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om periodiek een National Risk Assessment Corruptie (NRA Corruptie) uit te voeren. Deze zomer is mijn departement met het WODC in gesprek gegaan over de precieze reikwijdte en invulling van een dergelijke NRA Corruptie en gezien hoe deze zo goed mogelijk op het voorstel voor regelmatige risicoanalyses kan worden aangesloten. In deze gesprekken is het onderwerp van poortwachters benoemd als mogelijk risicogebied, maar op voorhand kan niet worden toegezegd dat deze groep onderdeel zal uitmaken van de risicoanalyse, waarbij de eerste stap juist is om risicosectoren te identificeren. Overigens hebben poortwachters / facilitators ook nu al de aandacht van het Openbaar Ministerie (specifiek: het Functioneel Parket) en het Anti-Corruptie Centrum van de FIOD. Zij werken hiervoor samen met de relevante beroepsgroepen om zo bewustwording over de risico's van corruptie binnen deze beroepsgroepen te vergroten met als nadere doelen het voorkomen van (het faciliteren van) corruptiedelicten en het melden van mogelijke relevante signalen bij de bevoegde autoriteiten. Verder benadrukt het kabinet dat in de beleidsagenda aanpak witwassen, aan uw Kamer verstuurd op 25 september 2022, het verbeteren van de aanpak facilitators een van de prioriteiten is.⁸ Hierbij wordt door het kabinet breed gekeken naar maatregelen die het moeilijker maken dat bewuste en onbewuste dienstverlening aan criminele netwerken wordt verleend.

Is zij bereid dit in EU-verband naar voren te brengen?

⁸ Kamerstuk 31 477, nr. 80.

Antwoord

Het voorstel verplicht juist tot het uitvoeren van een risico-analyse om de meest kwetsbare sectoren te kunnen identificeren. Het lijkt het kabinet in dit licht niet wenselijk om (in alle lidstaten) bij een dergelijke inventarisatie op voorhand in ieder geval op één specifieke groep of sector te focussen. De uiteindelijk geïdentificeerde kwetsbare sectoren kunnen per lidstaat verschillend zijn en deze bevindingen dienen onderbouwd te zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat het EU-voorstel voorschrijft dat de nationale autoriteiten voortdurend beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en over de financiële, technische en technologische middelen die nodig zijn voor de doeltreffende uitvoering van de richtlijn. Deze leden zien dat het kabinet hierover heeft gezegd dat middelen en capaciteit binnen opsporingsinstanties en het OM over de gehele linie, en dus ook in corruptiezaken, eindig zijn. Zou deze richtlijn, als deze wordt aangenomen, moeten leiden tot her-prioriteringen binnen de Nederlandse opsporingsinstanties en het OM?

Antwoord

Zoals aangegeven in het BNC-fiche⁹, zal de uiteindelijke richtlijn impact hebben op de nationale opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie. Deze autoriteiten dienen te beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en middelen om de richtlijn doeltreffend te kunnen uitvoeren. De besprekingen over het voorstel voor de richtlijn bevinden zich momenteel in een vroeg stadium. Het is dus nog niet duidelijk hoe de definitieve richtlijn eruit zal komen te zien. Pas als hierover duidelijkheid is, kan worden gekeken naar de prioriteiten van en capaciteit(sverdeling) binnen de relevante opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie. In dit kader merkt het kabinet op dat de bestrijding van (corruptie in relatie tot) zware georganiseerde – veelal drugsgelateerde – criminaliteit momenteel al prioriteit heeft.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Fiche: Richtlijn en mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om hierover nog enkele vragen te stellen aan de Minister.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het uitgangspunt van het kabinet dat het anti-corruptiebeleid ook gericht is op de relatie tussen corruptie en georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze leden vragen aan de Minister in welke mate het voorstel van het Europees parlement ter bestrijding van corruptie binnen de EU kan bijdragen aan het opsporen en afpakken van crimineel verdiend vermogen.

Antwoord

De voorgestelde richtlijn draagt bij aan het effectief opsporen en afpakken van crimineel verdiend vermogen. Het richtlijnvoorstel harmoniseert en introduceert definities van corruptiemisdrijven binnen de Europese Unie. Zoals toegelicht in het BNC-fiche, heeft het kabinet hierbij enkele kanttekeningen geplaatst en zijn er een aantal aandachtspunten. Dit niettegenstaande, kunnen opsporingsdiensten na implementatie van de voorgestelde richtlijn in alle Europese lidstaten hun bevoegdheden inzetten om crimineel

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3717.

verdiend vermogen afkomstig uit de in de voorgestelde richtlijn opgenomen corruptiemisdrijven op te sporen. Vervolgens is het voor lidstaten mogelijk nationale procedures aan te wenden om over te gaan tot confiscatie van het wederrechtelijk verkregen vermogen. Op basis van de reeds bestaande strafbaarstellingen in de Nederlandse strafwet ten aanzien van corruptie is het overigens al mogelijk om vermogen dat hiermee is verdiend te confisqueren.

2. Essentie voorstellen

a) Inhoud voorstellen

De leden van de CDA-fractie lezen dat een EU-anti-corruptiestrategie zal worden ontwikkeld en dat ter realisatie hiervan een EU-netwerk tegen corruptie wordt opgezet, bestaande uit onder andere politie, overheidsinstanties, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. De focus van het netwerk zal de preventie van corruptie zijn, specifiek door het ontwikkelen van best practices en praktische richtsnoeren op onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Deze leden vragen op welke manier de onderdelen gegevensdeling en informatie-uitwisseling betrokken worden in dit netwerk, met name in Europees verband, nu corruptie ook vaak een grensoverschrijdend karakter heeft. Wat zijn op dit moment de knelpunten omtrent deze aspecten?

Antwoord

De precieze invulling van het netwerk, moet nog blijken. Uit de Mededeling volgt dat het netwerk zich zal richten op corruptiepreventie en in dat kader beste praktijken en praktische richtsnoeren zal ontwikkelen. De verwachting is dan ook dat er geen (herleidbare) zaaksinformatie zal worden uitgewisseld, waarbij altijd vraagstukken van gegevensdeling en informatie-uitwisseling zullen spelen. In algemene zin geldt voor dergelijke vraagstukken dat hierbij altijd de relevante privacywetgeving dataproctieregels in acht moeten worden genomen. De eerste bijeenkomst van het netwerk zal plaatsvinden op 20 september 2023 in Brussel.

Is de Minister daarnaast ervan overtuigd dat het voorstel bijdraagt aan het voorkomen van sanctieomzeiling bij grensoverschrijdende corruptie en grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit?

Antwoord

Ja. Het voorstel bevat diverse onderdelen die naar verwachting zullen leiden tot het voorkomen of beperken van bestraffing voor het plegen van corruptiemisdrijven. Hierbij kan worden gedacht aan het gelijktrekken van minimale maximumsancties (zodat criminaliteit niet verplaatst naar een lidstaat waar een lagere minimale maximumsanctie wordt gehanteerd) of het ervoor zorgen dat immuniteit voor corruptiemisdrijven kan worden opgeheven, zodat daders daadwerkelijk kunnen worden vervolgd en bestraft. Zoals gesteld in het BNC-fiche¹⁰, steunt het kabinet de doelstelling van een effectieve bestrijding van (grensoverschrijdende) corruptie, maar plaatst het hierbij nog wel een aantal kanttekeningen en aandachtspunten.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3717.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie heeft aangekondigd dat er een voorstel wordt gemaakt tot oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan, dat bevoegd zou zijn tot het stellen van standaarden en het nemen van maatregelen om transparantie te vergroten. Deze leden vragen of de Minister alvast de contouren zou kunnen schetsen van de invulling van dit orgaan, en op welke manier de transparantie vergroot zou kunnen worden.

Antwoord

De Commissie heeft op 8 juni jl. een mededeling gepubliceerd over de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan. Uw Kamer is geïnformeerd over dit voorstel van de Commissie via een BNC-fiche¹¹.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voorstel van de richtlijn lidstaten onder andere verplicht tot het houden van een periodieke risicoanalyse om zo te bezien welke sectoren het meest kwetsbaar zijn voor corruptie. Deze leden vragen aan de Minister welke sectoren op dit moment in Nederland het meest kwetsbaar zijn voor corruptie.

Antwoord

Zie hiervoor de beantwoording van de vraag over sectoren van de leden van de D66-fractie: het is niet wenselijk om vooruit te lopen op de resultaten van de aangevraagde NRA Corruptie. Wel wenst het kabinet te benoemen dat het Openbaar Ministerie momenteel al een projectmatige en integrale aanpak van corruptie hanteert, waarin wordt gefocust op onderwerpen zoals corruptie in relatie tot zware georganiseerde criminaliteit (Landelijk Parket) en de medische sector (Functioneel Parket). Ook het Anti-Corruptie Centrum van de FIOD wil zich in de komende jaren meer op de medische sector richten. Verder heeft het opsporen en vervolgen van corruptie binnen het openbaar bestuur hoge prioriteit binnen het Openbaar Ministerie.¹²

3. Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De leden van de CDA-fractie lezen dat het Nederlandse integriteitsbeleid voor ambtenaren bewust verschilt van het integriteitsbeleid voor bestuurders en de Minister acht het volledig uniformen hiervan niet wenselijk. De Minister zal dan ook inzetten op helder afgebakende en preventieve maatregelen die niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken. **Deze leden vragen of andere lidstaten dezelfde keuze hebben gemaakt of voornemens zijn om te maken, om het integriteitsbeleid niet volledig te uniformeren.**

Antwoord

Tijdens de eerste besprekingen van het voorstel voor de richtlijn is dit niet specifiek besproken. Tot nu toe spitst de discussie omtrent het preventieve integriteitsbeleid zich vooral toe op de vraag of er een rechtsgrondslag is voor het opnemen van preventieve maatregelen in de richtlijn. Daarnaast hebben lidstaten nog diverse vragen over de reikwijdte en interpretatie van diverse preventieve bepalingen. Pas als dit duidelijk is, kan

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3742.

¹² Jaarbericht 2022 Openbaar Ministerie, file:///H:/Downloads/23_0217+OM_jaarbericht+2022_06_online.pdf.

definitief worden gezien hoe de richtlijn zich tot nationale wet- en regelgeving verhoudt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

c) Proportionaliteit

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister als aandachtspunt benoemt de vraag of de richtlijn moet leiden tot het wettelijk vastleggen van strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden voor de strafbare feiten uit het voorstel. De Minister acht het, volgens deze leden ook terecht, van belang dat het lidstaten vrijstaat om zelfstandig te bepalen of dergelijke omstandigheden wettelijk dienen te worden vastgelegd. Deze leden vragen of de Minister ook andere lidstaten aan haar zijde vindt als het gaat om dit aandachtspunt.

Antwoord

Er zijn ook andere lidstaten die menen dat strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden niet-dwingend behoren te worden voorgeschreven in de richtlijn. Hierbij geldt wel dat vrijwel alle lidstaten, inclusief Nederland, een (parlementair) studievoorbehoud hebben gemaakt tijdens de eerste besprekingen over het voorstel voor de richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister zich afvraagt in hoeverre het zou passen om één centrale preventieve anti-corruptieautoriteit in te stellen en hoe deze autoriteit zich verhoudt tot andere betrokken partijen. Deze leden vragen of de Minister hierbij al een keuze heeft gemaakt om al dan niet een centrale autoriteit in te richten, of dat er nog ruimte is om te bezien op welke manier het zo centraal mogelijk ingericht zou kunnen worden, in acht nemend dat bepaalde instanties zoals het OM en de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) aparte bevoegdheden hebben.

Antwoord

Zie hiervoor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de centrale preventie autoriteit.

De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van het voorstel de lidstaten data omtrent corruptiezaken dienen te verzamelen, waardoor systemen van in ieder geval het OM anders dienen te worden ingericht en mogelijk op systemen van opsporingsinstanties of rechtspraak moeten worden afgestemd. Acht de Minister dit een haalbaar en realistisch voorstel voor de Nederlandse systemen?

Antwoord

De besprekingen van het voorstel voor de richtlijn bevinden zich nog in een vroeg stadium. Het is dus nog onzeker welke informatie op basis van de richtlijn uiteindelijk zal moeten worden verzameld. De huidige verwachting is dat een systeemaanpassing noodzakelijk zal zijn om de gevraagde informatie te kunnen registreren en aan te leveren. Daarnaast is denkbaar dat bepaalde informatie alleen handmatig kan worden verzameld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantal hoge ambtenaren dat is veroordeeld voor een corruptiemisdrijf in een bepaald jaar: uit de systemen zal niet direct volgen of een strafbaar feit door iemand uit deze categorie van personen is gepleegd. Het verzamelen van de informatie vergt dus systeemaanpassingen, extra

capaciteit en financiële middelen. Zoals ook aangeven in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie, zal te zijner tijd moeten worden gekeken naar de capaciteit(verdeling) en (financiële) middelen van de relevante autoriteiten.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie

Het lid van de fractie-BBB heeft kennisgenomen van het EU-voorstel en de daarbij gevoegde documenten over de bestrijding van corruptie binnen de EU. Hier zijn nog een aantal vragen over.

In de kanttekeningen van de beslisnota valt te lezen dat de strafmaat voor algemene delicten (diefstal, oplichting, bedreiging) beter in lijn moeten liggen met de voorgenomen straffmaten van de nieuwe EU-corruptie strafmaat. Om dit te bewerkstelligen gaat het kabinet inzetten op het verlagen sommige algemene straffmaten. Het lid van de BBB-fractie wil graag weten wat de verlaging van deze strafmaat inhoudt.

Antwoord

De betreffende passage in het BNC-fiche¹³ ziet op de minimale strafmaxima voor de aan corruptie gerelateerde delicten die in het voorstel zijn opgenomen. Het kabinet is van oordeel dat de enkele omstandigheid dat een strafbaar feit in de context van een corruptiezaak is gepleegd niet in alle gevallen automatisch een hogere gevangenisstraf rechtvaardigt, die in algemene zin immers (mede) is gebaseerd op de aard en ernst van het strafbare feit in kwestie. Het kabinet zal daarom inzetten op het verlagen van de voorgestelde minimale strafmaxima in de richtlijn (of het niet dwingend voorschrijven hiervan). Een aantal strafbepalingen uit het voorstel (zoals belemmering van de rechtsgang en misbruik van functie) kennen in de Nederlandse strafwet geen separate strafbaarstelling, maar zijn via diverse, meer algemene strafbepalingen strafbaar gesteld. Daarom zouden de verplichtingen uit het voorstel in de Nederlandse context resulteren in ofwel een substantiële verhoging van strafmaxima voor een aantal algemene delicten (onder meer verduistering, diefstal, bedreiging), ofwel in invoering van een aantal specifieke strafbaarstellingen met een hoger strafmaximum in de context van corruptie. Zo moet belemmering van de rechtsgang volgens het voorstel met ten minste zes jaren gevangenisstraf kunnen worden gestraft, terwijl dit naar huidig Nederlands recht in sommige gevallen als bedreiging (met een strafmaximum van twee jaren gevangenis) zal worden aangemerkt. De huidige Nederlandse strafmaxima lijken in de strafrechtspraktijk niet te knellen én de maxima voor corruptiemisdrijven moeten in balans zijn met die voor andere vergelijkbare misdrijven.

Voor alle duidelijkheid zij benadrukt dat de inzet niet is om de maxima in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht te verlagen. Het gaat om het verlagen van de minimale strafmaxima die worden voorgeschreven in het voorstel voor de richtlijn, om te voorkomen dat de geldende strafmaxima in Nederland verhoogd moeten worden in gevallen waarin dat niet gerechtvaardigd en proportioneel zou zijn.

Verder vraagt dit lid of de EU-corruptievoorstellen ook impact hebben op andere Nederlandse wet- en regelgeving.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3717.

Antwoord

In de beantwoording van de vragen van de D66-fractie is het kabinet al ingegaan op de gevolgen die de richtlijn mogelijk zal hebben voor het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Daarnaast bevat het voorstel voor de richtlijn onder meer verplichtingen om maatregelen te nemen op het terrein van voorkoming van corruptie en verzameling van statistische gegevens. In hoeverre daarvoor aanpassing nodig is van andere specifieke wet- en regelgeving, valt op dit moment nog niet volledig te overzien. Dit zal nader in kaart worden gebracht op het moment dat de implementatie van de definitieve richtlijn wordt voorbereid.