

Vergaderjaar 2001–2002

28 093

Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren

Nr. 20 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2001

Ter voorbereiding op het Algemeen Overleg van 12 december aanstaande over de Aanwijzing hoge transacties ga ik in deze brief in op een aantal onderwerpen die in de tot dusver gevoerde overleggen aan de orde zijn geweest en op de moties die Uw Kamer heeft aangenomen.

Alvorens in te gaan op de moties, schets ik kort de plaats en betekenis van de transactie in ons sanctiepakket.

De transactie is een in de wet (art. 74 WvSr) geregelde mogelijkheid om strafzaken af te doen buiten de rechter om, waarbij de te stellen voorwaarden limitatief zijn omschreven. Het voorwaardelijk sepot is een andere mogelijkheid, die echter veel opener in de wet is omschreven (art. 244, derde lid, WvSv). In de beleidsnota «Sancties in perspectief», U aangeboden bij mijn brief van 21 september 2000 (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 419, nr. 1), heb ik aangegeven dat ik de beide regelingen onder één systeem wil brengen (zie blz. 35–37 van de genoemde beleidsnota). Zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief van 20 juni jl. (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI nr. 69) wordt op mijn Ministerie gewerkt aan voorstellen die tot doel hebben te komen tot het verbeteren van het juridisch kader en het verbreden van de wettelijke basis van de buitengerechtelijke afdoening in strafzaken. In hoge mate parallel aan de resultaten van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 onder leiding van de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge, zoals vrijdag jl. op een congres in Groningen besproken, is een regeling in voorbereiding die het OM in staat stelt volgens vooraf bekend gemaakt beleid zogenaamde bulkzaken af te doen. Het betreft dan een groot aantal overtredingen en veel voorkomende misdrijven die veelal volgens een vast tarief met bepaalde wegingsfactoren worden afgedaan (het BOS-Polarissysteem). Tegen deze OM-afdoening kunnen zowel de verdachte als de belanghebbende in beroep bij de rechter. Indien de verdachte zich niet tegen de beschikking verzet, wordt deze vatbaar voor tenuitvoerlegging. De ontwikkeling van deze voorstellen laat onverlet dat nu voor het aangaan van hoge transacties striktere regels en interne procedures worden vastgesteld.

¹ Eerder abusievelijk gedrukt onder 26 352/28 093, nr. 53, dat hiermee komt te vervallen.

Naast de transactie en het voorwaardelijk sepot als buitengerechtelijke sanctiemodaliteiten, kent de wet ook nog de schikking als buitengerechtelijke modaliteit voor de voordeelontneming.

De transactie is omringd met een aantal waarborgen voor de zorgvuldige toepassing.

- Zij kan alleen worden toegepast bij overtredingen en bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld. Dit houdt in dat de ernstigste strafbare feiten buiten de mogelijkheid van transactie vallen. Een delict waardoor «de rechtsorde is geschokt» zal dus reeds om die reden niet voor een transactie in aanmerking komen.
- De toepassing is inhoudelijk nader genormeerd. Voor de door de politie te hanteren transacties is het Transactiebesluit 1994 vastgesteld. Voor verschillende categorieën van veel voorkomende misdrijven heeft het College van Procureurs-Generaal richtlijnen voor het aangaan van een transactie door het OM vastgesteld. (Deze zijn gepubliceerd en daarmee voor een ieder kenbaar.)
- Een verdachte kan een transactie altijd weigeren en zo de zaak laten voorkomen bij de rechter.
- De belanghebbende (bijvoorbeeld het slachtoffer dat aangifte heeft gedaan van een misdrijf) wordt in kennis gesteld van een voorgenomen transactie en kan daartegen beklag doen bij het Gerechtshof.
- Voorgenomen transacties van f 5000 of meer worden altijd aan de leiding van het parket voorgelegd (tenzij de transactie valt onder de geldende richtlijnen). De parketleiding neemt in gevoelige zaken contact op met het College van Procureurs-Generaal. Deze voorzieningen zijn bedoeld om dergelijke zaken uit de stroom van routinematig af te handelen zaken te lichten en een meer specifiek gemotiveerde beslissing te nemen over de afdoening. Hoge transacties doen zich voornamelijk voor in de sfeer van fraude, economische en milieudelicten door rechtspersonen. De voornaamste motieven zijn gelegen in de snelheid van afdoening en in een kosten/baten-afweging.

Als het gaat om de vraag hoe in concrete gevallen met hoge transacties moet worden omgegaan en in hoeverre de Minister van Justitie daarin gekend moet worden, gelden de volgende uitgangspunten.

De Minister van Justitie is politiek volledig verantwoordelijk voor het handelen van het Openbaar Ministerie. De politieke bemoeienis met individuele zaken dient echter tot zeer uitzonderlijke gevallen beperkt te blijven. Deze uitgangspunten hebben mede geleid tot de regeling van de mogelijkheid van algemene en bijzondere aanwijzingen van de Minister aan het OM, zoals vervat in de herziene Wet op de rechterlijke organisatie (artt. 127–129). In de discussies in het kader van de wijziging van de Wet RO is over de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in een individuele zaak één en andermaal en in den brede onderkend dat deze bevoegdheid uiterst terughoudend moet worden toegepast. Het is immers evident dat een individuele zaak daarmee in de politieke sfeer komt. Met het oog op die consequentie is ten behoeve van de transparantie van een dergelijke beslissing voorzien in een procedure die voorschrijft dat de verschillende stappen schriftelijk en gemotiveerd plaatsvinden en de uiteindelijke beslissing op de daarvoor meest aangewezen plaats kenbaar wordt gemaakt.

Het laatste uitgangspunt is dat (zeer) hoge transacties uitzondering dienen te zijn (zie mijn brief van 25 april 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 352 en 27 400 VI nr. 45, p. 4; en mijn brief van 31 augustus 2001, kenmerk 5117 386, ad vraag 4).

Op basis van deze uitgangspunten kom ik tot de volgende gedragslijn in geval van hoge transacties.

Kern van de zaak is dat bepaalde gevallen niet zomaar met een transactie worden afgedaan maar in de lijn der toetsing moeten worden voorgelegd: zij moeten uit de reguliere stroom van min of meer standaardmatig af te handelen zaken worden gelicht en bijzondere aandacht krijgen. Binnen het OM betekent dit dat de parketsecretaris de zaak voorlegt aan de officier van justitie, de officier aan de hoofdofficier, de hoofdofficier aan het College. Op elk van deze niveaus kan een beslissing worden genomen dat toch een transactie wordt aangegaan, maar daar is dan uitdrukkelijk over nagedacht en de argumenten voor die beslissing zijn op tafel gekomen. De beslissing is daarmee beter verantwoord c.q. doorzichtig gemaakt. Ten slotte rest er een kleine categorie van meest gevoelige zaken, waarin het College de Minister moet raadplegen. Bij zaken die in de lijn der toetsing moeten worden voorgelegd, gaat het om de volgende categorieën van zaken.

In de eerste plaats: zaken waarin juridisch of beleidsmatig principiële vragen aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld het geval waarin het aanbieden van een transactie is ingegeven door de wens tot het inzetten van nieuw beleid om in bepaalde gevallen stelselmatig transacties aan te bieden. Daarnaast denk ik aan bijzondere/individuele gevallen waarin het voornemen bestaat om te transigeren terwijl dat in dergelijke gevallen ongebruikelijk is.

Niet in alle gevallen is melding tot op het niveau van de Minister aangegeven. Zo'n melding aan de Minister kan geïndiceerd zijn als er bijvoorbeeld een botsing van grondrechten aan de orde is; ik denk hierbij aan bepaalde gevallen van discriminatie.

In de tweede plaats zal de Minister, zoals aangegeven in de motie-Van Oven c.s. (28 093 nr. 15), steeds moeten worden geraadpleegd wanneer sprake is van een voorgenomen transactie (als equivalent van de geldboete) die een bedrag van f 100 000 (€ 45 000) te boven gaat. Een dergelijke grens is uiteraard altijd tot op zekere hoogte arbitrair. Ik kan mij echter goed in dit grensbedrag vinden.

Ik voeg hieraan toe dat de (hoogte van de) geldbedragen niet alleen een rol spelen bij de voorwaarde ex artikel 74, tweede lid sub a (betaling aan de Staat van een geldsom: het equivalent van de geldboete), maar ook bij de voorwaarden sub d en e: de voordeelsontneming resp. de schadevergoeding. In die gevallen acht ik echter een ruimere marge aanvaardbaar, omdat er immers een direct verband is met een concreet te begroten bedrag aan voordeel resp. schade. Pas als dat bedrag in het concrete geval hetzij meer dan f 1 mln. beloopt dan wel een veelvoud beloopt van het bedrag dat als het zojuist genoemde equivalent van de geldboete heeft te gelden, moet een dergelijke voorgenomen afdoening eveneens aan mij worden gemeld. Ik voeg hier overigens aan toe dat het OM in het geval van schadevergoeding in zoverre wel in een bijzondere positie verkeert, dat daarbij de eis c.q. het standpunt van de benadeelde leidend is.

Tenslotte zijn er, in het licht van de motie-De Graaf c.s. (28 093 nr. 14), de gevallen waarin de voorgenomen transactie weliswaar onder de f 100 000 ligt maar er anderszins van een «gevoeligheid» sprake is. De Aanwijzing hoge transacties hanteert reeds het begrip «gevoelige zaken», echter zonder daar een nadere invulling aan te geven. Enige nadere invulling is naar mijn oordeel nodig. Er valt immers veel onder dit begrip te brengen en het antwoord op de vraag of iets politiek of anderszins gevoelig is, zal ook niet bij iedereen gelijk uitvallen. Er zijn bovendien gradaties in «gevoeligheid» aan te brengen. En ten slotte is het ook een dynamisch begrip: wat als «gevoelig» wordt ervaren, kan gemakkelijk in de tijd verschuiven.

Gevoeligheid van de transactie moet in ieder geval leiden tot bijzondere alertheid bij politie en justitie bij de behandeling van de zaak. Het moet er ook toe leiden dat de hoofdofficier of het College wordt geconsulteerd over een voorgenomen transactie. Ook hier geldt echter dat niet elke gevoeligheid ertoe hoeft te leiden dat de Minister over een voorgenomen transactie wordt geraadpleegd.

Bij de nadere invulling van het begrip «gevoeligheid» denk ik langs de volgende lijn.

De «gevoeligheid» van een voorgenomen transactie kan in de eerste plaats voortvloeien uit de aard van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het is begaan en/of de gevolgen die het heeft teweeggebracht, of ook uit bijzondere kenmerken van de verdachte in relatie tot het specifieke feit. Het gaat daarbij om zaken als de volgende.

- Een transactie is «gevoelig» wanneer deze verband houdt met strafbare feiten waardoor de integriteit in het geding is. In het bijzonder speelt dat natuurlijk bij het openbaar bestuur in de meest ruime zin. Daarnaast kan dat ook aan de orde zijn omdat er bijzonder verband is tussen het gepleegde feit en de status of beroepsuitoefening van de verdachte.
- Bij de ernst van de gevolgen kan gedacht worden aan zaken als de vuurwerkcramp te Enschede of de nieuwjaarsbrand in Volendam.
- Ook kan een voorgenomen transactie een gevoelig karakter krijgen wanneer door het gepleegde feit de volksgezondheid is geschaad of in gevaar gebracht danwel wanneer de menselijke waardigheid in het geding is (commercieel draagmoederschap, te koop aanbieden van een orgaan, e.d.).
- Hierboven wees ik ook al op situaties waarin botsing van grondrechten aan de orde is of kan zijn.

Ik bedoel deze voorbeelden indicatief, niet limitatief.

Behalve in het feit zelf (met zijn omstandigheden en gevolgen) kan de gevoeligheid ook gelegen zijn in het enkele gegeven dat het strafbare feit heeft geleid tot maatschappelijke bezorgdheid of onrust, die bijvoorbeeld tot uitdrukking is gekomen in uitvoerige aandacht voor de zaak in de media of in de politiek. Ook dat hoeft echter niet in alle gevallen ertoe te leiden dat een voorgenomen transactie aan mij wordt voorgelegd.

Alle vorengenoemde omstandigheden dienen er in de eerste plaats toe te leiden dat in zaken waarin zich deze kenmerken voordoen, terughoudend met het aanbieden van een transactie wordt omgegaan. Wordt een transactie toch overwogen, dan zal die afweging op hoger niveau moeten plaatsvinden, hetgeen in laatste instantie kan betekenen dat het voorstellen aan de Minister wordt voorgelegd. Dit laatste geldt in ieder geval als de hoogte van de aan de Staat te betalen geldsom meer dan f 100 000 (€ 45 000) beloopt.

De door mij uit te voeren toetsing zal marginaal zijn. Zij zal in elk geval niet bestaan in een eigenstandige feitenvaststelling of een beoordeling van het ingestelde onderzoek, maar zich, gegeven het voorliggende dossier, beperken tot een oordeel over de vraag of het OM in redelijkheid kon komen tot het standpunt dat de zaak niet aan de rechter hoeft te worden voorgelegd. Dit vanwege de terughoudendheid die gepast is bij politieke bemoeienis met een individuele strafzaak.

Tot slot merk ik op dat periodiek zal worden gerapporteerd over de hoogte, aard en omvang van de transacties. Ik stel mij voor dat te laten verlopen via het jaarverslag van het Openbaar Ministerie.

De Vaste Commissie voor Justitie heeft mij verzocht een overzicht te geven van transacties in rechtbankzaken in de periode juli 2000 tot en met juni 2001. Ik laat dat overzicht hieronder volgen:

Betaalde geldsomtransacties in rechtbankzaken periode juli 2000 t/m juni 2001

Bedrag	Natuurlijke personen	Rechtspersonen	Totaal
<1000	39 257	5 999	45 256
>=1000 <5000	4 551	4 728	9 279
>=5000 <10 000	125	376	501
>=10 000 <25 000	41	151	192
>=25 000 <50 000	14	37	51
>=50 000 <100 000	14	20	34
>100 000	5	14	19

In deze periode ben ik niet geconsulteerd over voorgenomen transacties.

In het debat van 26 november jl. heb ik toegezegd te bekijken of het wenselijk is een transactie gelijk te stellen met een vonnis voorzover het gaat om de mogelijkheid om bedrijven uit te sluiten van overheidsopdrachten. Aan een dergelijke gelijkstelling kan worden gedacht bij de toepassing van een aantal integriteitsinstrumenten, waarbij voor de bouw met name van belang zal zijn de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB; Kamerstukken I, 2000–2001, 26 607, nr. 276). Op grond van dat wetsvoorstel kunnen bestuursorganen met het oog op het beoordelen van de gunning van een aanbesteding aan Bureau BIBOB vragen te adviseren over het gevaar, dat in het kader van die aanbesteding criminele activiteiten zullen worden ontplooid door de gegadigde. Bureau BIBOB beoordeelt de mate van het gevaar aan de hand van strafrechtelijke en andere relevante gegevens. Daarbij worden niet alleen veroordelingen, maar ook transacties, die ook in de justitiële documentatie zijn geregistreerd, meegenomen. De branche waarbinnen de aanbesteding wordt gedaan, is bepalend voor het gewicht dat aan een transactie wordt gegeven. Per geval zal Bureau BIBOB dit gewicht beoordelen.

In het debat van 26 november jl. heb ik ten slotte toegezegd nog terug te zullen komen op de boetemaxima. Ik streef ernaar een verhoging van de boetemaxima mee te nemen in het wetsvoorstel herijking strafmaxima dat naar verwachting in maart 2002 aan de Ministerraad zal worden aangeboden. Nadere afstemming met het economisch strafrecht is in dezen noodzakelijk.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals