

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3717

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn en mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU
Fiche: Aanbeveling inzake de bestrijding van online piraterij van live (sport)evenementen (Kamerstuk 22 112, nr. 3718)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn en mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU

1. Algemene gegevens

- a) *Titels voorstellen*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad
Gezamenlijke Mededeling aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bestrijding van corruptie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*
3 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocumenten*
COM(2023) 234 en JOIN(2023) 12
- d) *EUR-Lex*
Richtlijn
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0234&qid=1683533655908>
Mededeling
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0012&qid=1683533655908>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Richtlijn: Artikelen 82, lid 1 sub d en 83, lid 1 en 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Richtlijn: Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Richtlijn: Medebeslissing

2. Essentie voorstellen

a) Inhoud voorstellen

Op 3 mei 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een richtlijn en een gezamenlijke mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU gepubliceerd, die beide behandeld worden in dit BNC-fiche. Gelijktijdig heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie (hierna: HV), met steun van de Commissie, een voorstel gedaan voor een corruptiesanctieregime gericht op corruptie buiten de EU als onderdeel van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Over dit voorstel is uw Kamer via de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken geïnformeerd.¹

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2649.

Corruptie ondermijnt en beschadigt de maatschappij, de democratie, de economie en het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat. Het bestaande anti-corruptie instrumentarium van de EU² is, volgens de Commissie, niet toereikend om alle vormen van corruptie effectief te bestrijden. De Commissie wenst dit instrumentarium uit te breiden en bovenal een meer omvattende, strategische aanpak te ontwikkelen door middel van de voorliggende voorstellen.

Mededeling

De Commissie en de HV stellen dat voor de bestrijding van corruptie een constante inzet op preventie en op het actief handhaven van zowel een cultuur van integriteit als anti-corruptiewetgeving – inclusief doeltreffende vervolging van corruptie – nodig is. De mededeling schetst nieuwe voorstellen en bestaande maatregelen die hier binnen de EU, in de lidstaten en op mondiaal niveau aan bijdragen.

In de mededeling wordt aangekondigd dat op termijn een EU-anti-corruptiestrategie zal worden ontwikkeld, nadrukkelijk in consultatie met het Europees Parlement (hierna: EP) en de lidstaten. Deze strategie dient ervoor te zorgen dat juridische of systemische lacunes in het anti-corruptieraamwerk in samenhang worden geadresseerd en dat anti-corruptiebepalingen binnen specifieke beleidsterreinen worden gestroomlijnd. Bovendien dient de strategie specifieke en meetbare doelstellingen te omvatten en moet bij het opstellen hiervan oog zijn voor een duidelijk budget, capaciteit en duidelijk omschreven verantwoordelijkheden. Om tot een strategie te komen, zal een EU-netwerk tegen corruptie worden opgezet, bestaande uit onder andere politie, overheidsinstanties, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. Hiertoe wordt een bestaand anti-corruptieprogramma verder geïntensiveerd. 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. Verder zal op een meer systematische wijze data worden verzameld, zodat tot anti-corruptiemaatregelen kan worden besloten en het effect van deze maatregelen kan worden gemonitord. Eén van de eerste taken van het netwerk zal zijn om in 2024 corruptiegerelateerde risico's in hoogrisicosectoren in kaart te brengen.

De Commissie zet via reeds bestaande instrumenten in op het bouwen van een transparante en integere cultuur. In dit kader heeft de Commissie op 7 juni jl. het *Defense of Democracy*-pakket uitgebracht, inclusief een richtlijn en mededelingen over transparantie over het vertegenwoordigen van buitenlandse belangen om zo het risico op heimelijke beïnvloeding van democratische processen binnen de EU en haar lidstaten te beperken. Hierover zal de Kamer te zijner tijd worden geïnformeerd.

Voor wat betreft de preventie van corruptie verwijst de Commissie naast het aangekondigde EU-netwerk naar reeds bestaande of aangekondigde instrumenten³. Voor de detectieopsporing en vervolging van corruptie en

² Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector en Overeenkomst opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn. Daarnaast zijn er diverse andere instrumenten die een anti-corruptie element bevatten of (mede) effect op anti-corruptiebeleid kunnen hebben.

³ O.a. COM(2022) 245 final en COM(2019) 196 final.

het ondersteunen van lidstaten hierin verwijst de Commissie wederom naar reeds bestaande of aangekondigde instrumenten.⁴

Ook de EU-instellingen zijn al aan diverse anti-corruptieregels gebonden⁵, een raamwerk voor een transparantieregister voor het EP, de Raad en de Commissie en diverse verdragen en gedragscodes. De Commissie stelt dat deze regels regelmatig dienen te worden geactualiseerd en kondigt daarom een nieuw voorstel tot oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan (*ethics body*) aan. Het voorgestelde orgaan zou bevoegd zijn tot het stellen van standaarden en het nemen van maatregelen om transparantie te vergroten. Dit Commissievoorstel wordt nog voor de zomer verwacht. Hierover zal de Kamer separaat worden geïnformeerd.

De Commissie besteedt voorts aandacht aan het doel om tot een maatschappij brede integriteitscultuur en -aanpak te komen, onder meer via bewustwordingscampagnes en programma's voor burgerschapsvorming. De Commissie zal ook bestaande EU-financieringsmogelijkheden ter ondersteuning hiervan in kaart brengen.

De Commissie benadrukt dat een robuust en duidelijk EU-anti-corruptieraamwerk kan dienen als een referentiekader in relaties met landen buiten de EU of landen die in de toekomst tot de EU wensen toe te treden. Voor wat betreft het externe EU-beleid verwijst de mededeling onder meer naar het op te zetten anti-corruptiesanctieregime. De Commissie kondigt aan om meer te zullen inzetten op het faciliteren en coördineren van de standpunten van EU-lidstaten in andere internationale anti-corruptiegremia. Ook zal de Commissie bezien hoe samenwerking tussen de bestaande gremia kan worden verbeterd en evaluaties van lidstaten door deze gremia kunnen worden gestroomlijnd. Daarbij is van belang dat de EU partij is bij het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen Corruptie⁶ en dat de Commissie met de andere relevante EU-instellingen zal bespreken of de EU volledig lid kan worden van de *Group of States against Corruption* van de Raad van Europa.

Voorstel richtlijn

Naast de algemene wens voor een meer omvattende strategische aanpak, signaleert de Commissie veel verschillen in nationale anti-corruptieregelgeving die effectieve samenwerking tussen lidstaten zouden belemmeren. De Commissie neemt bovendien problemen in de lidstaten waar betreffende langdurige vervolgingen, te korte verjaringstermijnen, te verreikende immuniteitsregels en beperkte financiële middelen, capaciteit, training en opsporingsmogelijkheden ten aanzien van corruptie. Om deze problemen op te lossen en corruptie zowel effectief te voorkomen als te bestrijden, beoogt de Commissie het huidige anti-corruptieraamwerk van de EU uit te breiden en te actualiseren via dit voorstel voor een richtlijn.

⁴ O.a. Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en, het Europees Semester (een onderdeel van het kader voor economische governance van de EU. Tijdens dit proces stemmen de lidstaten hun begrotings- en hun economisch beleid af op de regels die op EU-niveau zijn overeengekomen) en EU-rechtsstaat-instrumentarium (overheid.nl).

⁵ Deze regels zien op de individuele, ethische verplichtingen van medewerkers van de EU. Onder meer: Verordening no. 31 (EEG), 11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, diverse gedragscodes en verdragen.

⁶ Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001830/2006-11-30>.

Het voorstel heeft een brede reikwijdte en ziet op zowel corruptie in de publieke als private sector. Voor wat betreft corruptie in de publieke sector wordt een ruim begrip van de term ambtenaren gehanteerd, inclusief bijvoorbeeld buitenlandse ambtenaren, ambtenaren werkzaam bij EU-instellingen en medewerkers van private organisaties die een publieke taak vervullen.

De Commissie acht het van belang om corruptie zoveel mogelijk te voorkomen. Het voorstel bevat dan ook diverse preventieve maatregelen. Belangrijke maatregelen zijn het organiseren van bewustwordingsactiviteiten en het trainen van ambtenaren (op alle niveaus van het openbaar bestuur) en leden van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de rechtspraak en opsporingsautoriteiten. Daarnaast bevat het voorstel regels voor het melden van financiële belangen door ambtenaren, regels voor contacten tussen de private en publieke sector en regels voor het inrichten van gespecialiseerde preventieve anti-corruptieorganen of -afdelingen. Tot slot verplicht het voorstel lidstaten tot het houden van een periodieke risicoanalyse om zo te bezien welke sectoren het meest kwetsbaar zijn voor corruptie, zodat deze risico's kunnen worden geadresseerd.

De Commissie stelt verder verschillende repressieve maatregelen voor. Ten eerste bevat het voorstel diverse strafbaarstellingen, die grotendeels zijn gebaseerd op het Verdrag van de VN tegen corruptie. Waar sommige strafbaarstellingen onder het Verdrag van de VN tegen corruptie niet verplicht waren (zoals ongeoorloofde beïnvloeding, misbruik van functie en ongeoorloofde verrijking), zijn zij dat in het voorliggend voorstel wel. De strafbaarstellingen zijn echter niet één-op-één overgenomen. Zo wordt voor ongeoorloofde verrijking⁷ de bewijslast in eerste instantie bij de overheid belegd en niet bij de verdachte, zoals onder het Verdrag van de VN tegen corruptie het geval is. Ten tweede omvat het voorstel minimale strafmaxima voor boetes (voor rechtspersonen) en gevangenisstraffen (voor natuurlijke personen) om zo de gesignaleerde verschillen tussen lidstaten op dit punt te verkleinen. Hiermee samenhangend voorziet het voorstel ook in minimumstandaarden voor verjaringstermijnen. Ten derde bevat het voorstel diverse bijkomende (strafrechtelijke) sancties/maatregelen, waaronder uitsluiting van overheidsaanbestedingen en ontzetting uit het passief kiesrecht. Ten vierde bevat het voorstel een niet-uitputtende lijst van strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden. Ten vijfde stelt de Commissie voor dat, voor zover immuniteit voor strafbare gedragingen uit het voorstel mogelijk is, deze immuniteit kan worden opgeheven via een objectieve, onafhankelijke, effectieve en transparante wettelijke procedure. Ten zesde bevat het voorstel met betrekking tot de opsporing een verplichting om voor effectieve opsporingsmethoden te zorgen, zoals de methoden die worden gebruikt voor het tegengaan van georganiseerde misdaad en andere serieuze vormen van criminaliteit, en om samenwerking tussen de lidstaten en diverse Europese instanties – zoals Europol, het Europees Openbaar Ministerie en de Commissie – te waarborgen en te garanderen. Ten zevende bevat het voorstel de verplichting om statistische data over de strafbare feiten uit het voorstel jaarlijks te verzamelen en te publiceren.

Met het voorstel voor de richtlijn worden het Kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privésector⁸ en de overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeen-

⁷ Artikel 20 Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.

⁸ Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector.

schappen of van de lidstaten van de EU betrokken zijn,⁹ vervangen. Daarnaast wijzigt het voorstel de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.¹⁰ De hierin opgenomen definities, minimale strafmaxima, strafverzwarende en -verminderende omstandigheden, straffen voor rechtspersonen en verjaringstermijnen worden gelijk getrokken met de voorstellen uit de richtlijn.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen *impact assessment* opgesteld voor het voorstel, met als reden dat het voorstel voornamelijk reeds bestaande internationale verplichtingen en standaarden omvat die weinig ruimte laten voor alternatieve handelwijzen.

De Commissie verwacht dat het richtlijnvoorstel een positieve bijdrage zal leveren aan het voorkomen, opsporen en aanpakken van corruptie, met name door harmonisatie van de definities van strafbare feiten en afstemming van (strafrechtelijke) sancties/maatregelen. Het nemen van maatregelen om corruptie te voorkomen, daders te vervolgen en corruptie terug te dringen, zal naar verwachting de economische en sociale kosten verminderen en een positief effect hebben op de economie. Het zorgen voor afschrikwekkende straffen voor daders zal waarschijnlijk het algehele veiligheidsniveau verhogen en de activiteiten van georganiseerde misdaadgroepen verstoren. Toenemende harmonisatie op dit gebied zou de EU in beginsel in staat stellen zich verder aan te passen aan internationale normen inzake corruptie en de administratieve lasten in het geval van grensoverschrijdende samenwerking tussen wetshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten te verminderen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderschrijft de schadelijke effecten van corruptie en meent dat corruptie daarom vanuit een integrale EU-aanpak dient te worden voorkomen en bestreden. Gezamenlijk EU-beleid op het gebied van anti-corruptie draagt bij aan de bescherming van de rechtsstaat in de gehele Unie. Internationale samenwerking (inclusief informatiedeling) is hierbij cruciaal: corruptie en georganiseerde criminaliteit hebben regelmatig een grensoverschrijdend karakter en dienen als zodanig te kunnen worden bestreden.¹¹

Voor wat betreft preventie in de publieke sector geldt dat er voor bewindspersonen integriteitsregels zijn vastgesteld in een gedragscode.¹² Die regels zijn onder meer afkomstig uit de Gedragscode Integriteit Rijk¹³ en de Code goed openbaar bestuur.¹⁴ Voor decentrale overheden geldt dat het voeren van een integriteitsbeleid behoort tot de eigen bevoegdheden. Op dit moment wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om een

⁹ Overeenkomst opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

¹¹ Kamerstuk 29 911, nr. 382 en Kamerstukken 21 501-02 en 29 279, nr. 2600.

¹² Gedragscode integriteitsregels voor bewindspersonen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

¹³ De Gedragscode Integriteit Rijk geeft een overzicht van de belangrijkste Rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit, deze biedt houvast bij het maken en nemen van beslissingen. Gedragscode Integriteit Rijk | Richtlijn | Rijksoverheid.nl.

¹⁴ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009).

risicoanalyse integriteit voor wethouders wettelijk te verplichten, veel gemeenten doen dit momenteel al. Verder is er sinds kort een Handboek integriteit voor het decentraal bestuur.¹⁵ Voor wat betreft preventie in de private sector geldt dat het bedrijfsleven primair zelf verantwoordelijk is voor het opzetten, implementeren en handhaven van integriteitsbeleid ter preventie van corruptie. Zelfregulering verdient hier de voorkeur, omdat integriteitsrisico's per sector (en zelfs per organisatie) kunnen verschillen. De overheid vervult hierin wel een agenderende of ondersteunende rol.

Het kabinet zet daarnaast actief in op de repressieve aanpak van corruptie, onder meer in EU-verband. Er bestaat reeds een aantal EU-instrumenten voor corruptie, maar een alomvattend strafrechtelijk instrument ontbreekt. Nederland en veel andere EU-lidstaten zijn daarnaast partij bij diverse internationale anti-corruptieverdragen en instrumenten en worden in dit kader regelmatig door internationale gremia geëvalueerd (onder meer door de *Group of States Against Corruption* van de Raad van Europa, de *Working Group on Bribery* van de Organisatie voor Economische en Ontwikkelingssamenwerking en de VN). Mede als gevolg hiervan beschikt Nederland over een breed strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van diverse vormen van corruptie. Om tot een passende straf en strafmaat te komen, kunnen rechters afhankelijk van het specifieke strafbare feit ook bijkomende straffen/maatregelen opleggen en alle feiten in een zaak wegen. De in Nederland geldende verjaringstermijnen komen overeen met de gemiddelde termijnen in andere EU-lidstaten, maar de definities van strafbepalingen en vastgestelde minimale strafmaxima lopen meer uiteen. Opsporingsinstanties en het OM beschikken over diverse opsporingsbevoegdheden en werken waar nodig samen met de autoriteiten uit andere lidstaten of EU-instanties. Het kabinet verkent momenteel hoe het anti-corruptiebeleid kan worden versterkt, waarbij er in het bijzonder aandacht is voor de relatie tussen corruptie en georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

Het kabinet beziet verder – met oog op een ieders bevoegdheden – hoe het preventieve integriteitsbeleid en het repressieve anti-corruptiebeleid nader op elkaar kunnen worden aangesloten, zodat de inspanningen van het kabinet op deze beleidsterreinen elkaar kunnen versterken.¹⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het voornemen om op termijn een EU-anti-corruptiestrategie te ontwikkelen, in consultatie met de lidstaten zoals aangekondigd in de mededeling. Het kabinet onderschrijft de mededeling: corruptie is regelmatig een grensoverschrijdend probleem, ook met het oog op sanctieomzeiling en de aanpak van georganiseerde criminaliteit, en werkt eroderend voor de democratie en rechtsstaat. Uit de mededeling volgt dat de Commissie, (mede) met het oog op een strategie, (corruptie-gerelateerde risico's in) hoogerisicogebieden in kaart zal brengen en data betreffende corruptie van alle deelnemende lidstaten zal verzamelen. Het kabinet onderschrijft in dit kader het belang van *evidence-informed* beleid en het in kaart brengen van risico's en kwetsbaarheden om corruptie zo veel mogelijk te voorkomen. Hierbij is belangrijk dat het aangekondigde anti-corruptienetwerk ter verdieping van het reeds bestaande EU-programma een aanvulling vormt op de al bestaande internationale anti-corruptiegremia en hiermee niet onnodig inhoudelijk overlapt, zowel voor wat betreft focus als voor datacollectie, om dubbel werk en/of dubbele lasten te voorkomen. Het voornemen van de Commissie om te bezien hoe de samenwerking tussen de gremia kan worden verbeterd,

¹⁵ Handboek Integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden | Rapport I Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).

¹⁶ Kamerstuk 28 844, nr. 254 en Kamerstuk 29 911, nr. 417.

sluit aan op deze wens. Het kabinet ziet meerwaarde in versterkte coördinatie op EU-niveau, daar waar het gedeelde belangen en dus gedeelde inzet betreft. Wel acht het kabinet het relevant dat Nederland in deze gremia ook zijn eigen standpunt kan blijven uitdragen. In de mededeling wordt tevens vermeld dat recente gebeurtenissen aanleiding vormen om ook het anti-corruptiebeleid voor EU-instellingen onder de loep te nemen. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. Een gezamenlijke, robuuste aanpak van corruptie zou kunnen bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in de instellingen van de EU.

Voor wat betreft het voorstel voor de richtlijn onderschrijft het kabinet de meerwaarde van de versterking van EU-samenwerking in de aanpak van corruptie. Het kabinet steunt ook de doelstelling van zowel de mededeling als de richtlijn om corruptie zo veel mogelijk te voorkomen, en daar waar het zich toch voordoet, het zo effectief mogelijk te bestrijden. Voor een effectieve bestrijding van corruptie is het gunstig dat er voor deze aanpak minimumstandaarden binnen de EU gelden.

Het kabinet acht de preventie van corruptie van belang. De preventieve maatregelen uit het voorstel betreffen veelal algemeen geformuleerde maatregelen, waar lidstaten zelfstandig invulling aan kunnen geven en het zwaartepunt van het voorstel ligt in het voorschrijven van minimumvoorschriften. Aandachtspunt zijn meer specifieke maatregelen, zoals het oprichten van een preventieve anti-corruptieorganisatie (of -afdeling) en regels over het openbaar maken van bezittingen. Het is de vraag of dergelijke maatregelen verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn (bestrijding van corruptie) te verwezenlijken. Integriteitsbeleid is in Nederland, binnen centrale kaders, een eigen verantwoordelijkheid van medeoverheden, ministeries en uitvoeringsorganisaties om zo tot effectief, op maat gesneden integriteitsbeleid te kunnen komen. Het integriteitsbeleid voor ambtenaren verschilt derhalve bewust van het integriteitsbeleid voor bestuurders; het volledig uniformeren van het integriteitsbeleid is dan ook niet wenselijk. Het hebben van een centrale, preventieve anti-corruptieorganisatie lijkt zich lastig tot deze bevoegdheidsverdeling en aanpak te verhouden; dit is echter mede afhankelijk van de precieze invulling van deze bepaling. Zo vervullen diverse organisaties zoals het Anti-Corruptie Centrum van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: FIOD) en de Rijksrecherche – al dan niet vanuit een taakopdracht tot effectieve corruptiebestrijding – ook een rol in de preventie van corruptie. Het kabinet zal dan ook inzetten op helder afgebakende en preventieve maatregelen die niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.

Ten aanzien van de voorgestelde repressieve maatregelen verwelkomt het kabinet dat het voorstel een ruim begrip van de term ambtenaren hanteert. Verder is het voor een effectieve bestrijding van corruptie gunstig dat in aanvulling op de reeds geharmoniseerde strafbaarstellingen voor actieve en passieve omkoping ook een aantal andere strafbaarstellingen gelijk wordt getrokken.

Het kabinet zal inzetten op het verlagen van de voorgestelde strafmaxima of het niet dwingend voorschrijven hiervan. Omdat een aantal definities van strafbepalingen uit het voorstel (zoals *embezzlement*) in de Nederlandse strafwet geen separate strafbaarstelling kent, maar via diverse, meer algemene strafbepalingen strafbaar is gesteld, zouden de verplichtingen uit het voorstel in de Nederlandse context resulteren in ofwel een substantiële verhoging van minimale strafmaxima voor een aantal algemene delicten (onder meer diefstal, oplichting, bedreiging), ofwel in invoering van een aantal specifieke strafbaarstellingen met een hoger minimaal strafmaximum in de context van corruptie. Dit terwijl de huidige

Nederlandse strafmaxima in de Nederlandse strafrechtspraak niet lijken te knellen én de maxima voor corruptiemisdrijven in balans moeten zijn met die voor andere vergelijkbare misdrijven.

Het kabinet zal verder inzetten op beperking van de wettelijke mogelijkheid van ontzetting uit het passief kiesrecht tot die gevallen waarin sprake is van aantasting van de grondslagen van het democratisch bestel. Naar het oordeel van het kabinet is deze sanctie/maatregel echter onevenredig zwaar in gevallen waar er geen aantasting is van de grondslagen van het democratisch bestel, wat niet altijd het geval hoeft te zijn bij de in de richtlijn opgenomen delicten, vooral gezien het inbreuk zou maken op een belangrijk grondrecht. De effectieve bestrijding van corruptie kan ook worden verwezenlijkt door andere minder zware sancties of door de verplichte mogelijkheid tot ontzetting uit passief kiesrecht te beperken tot specifiek serieuze vormen van de in het voorstel genoemde misdrijven.

Het hanteren van heldere strafbaarstellingen en sancties/maatregelen (uit oogpunt van legaliteit en rechtszekerheid) is een belangrijk aandachtspunt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de in het voorstel ruime en onduidelijke reikwijdte van de strafbaarstellingen van ongeoorloofde beïnvloeding en ongeoorloofde verrijking. Het kabinet zal zich inspannen voor een heldere afbakening, zodat bepalingen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.

Het kabinet zal ook inzetten op het niet-dwingend voorschrijvend van strafverzwarende- en verzachtende omstandigheden. Het kabinet acht het van belang dat het lidstaten vrijstaat om zelfstandig te bepalen of omstandigheden wettelijk dienen te worden vastgelegd.

Ook zal het kabinet zich inspannen tegen het verplicht door lidstaten mogelijk maken van bijkomende sancties/maatregelen voor bepaalde delicten. Dergelijke bijkomende sancties/maatregelen zouden door de lidstaten moeten worden geregeld, ofwel niet verplichte mogelijkheden moeten zijn. De keuze voor het mogelijk maken van een specifieke bijkomende sanctie/maatregel is onder meer afhankelijk van de ernst en aard van de inbreuk die een specifiek strafbaar feit veroorzaakt; een bijkomende sanctie/maatregel zou dus niet automatisch voor alle in het voorstel opgenomen delicten mogelijk moeten zijn.¹⁷ Daarnaast dient de keuze voor het mogelijk maken van dergelijke sancties/maatregelen voorbehouden te zijn aan de lidstaten, aangezien dergelijke sancties/maatregelen sterk afhankelijk kunnen zijn van het nationale juridische en politieke systeem en (rechts)tradities en daarmee voor de ene lidstaat wel proportioneel en passend zijn, maar in een andere lidstaat niet zozeer. Het kabinet zal inzetten op het niet-dwingend voorschrijven van deze sancties/maatregelen.

Het kabinet zet in op het verduidelijken van de vraag hoe het voorgestelde artikel met betrekking tot privileges en immuniteiten zich verhoudt tot de bijzondere procedure in Nederland voor de strafrechtelijke vervolging van parlementariërs en bewindspersonen.¹⁸

Ander aandachtspunt is de rol van de Commissie in artikel 24 van het voorstel. Het artikel lijkt voornamelijk te zien op het verlenen van technische en operationele assistentie. De Commissie heeft namelijk geen

¹⁷ Zie ook de inzet betreffende de Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit voor wat betreft bijkomende straffen/maatregelen. Kamerstuk 22 112, nr. 3312.

¹⁸ Artikel 119 Grondwet.

concrete rol hierin. Het kabinet zal inzetten op verduidelijking van het artikel op dit punt.

Het kabinet ziet ook een sterke verbinding tussen corruptie en georganiseerde criminaliteit terug in het voorstel en acht dit positief en onderschrijft dit.

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld, aangezien het voorstel met name internationale standaarden en verplichtingen implementeert. Volgens de 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 risicoanalyse – in het leven roept, is de verwachting dat het voorstel tot additionele kosten zal leiden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet schat in dat het merendeel van de lidstaten het voorstel voor de richtlijn en de mededeling in hun algemene doelstelling zal steunen. Hoewel nog moet blijken waarop de uiteindelijke EU-strategie zal zien, zal het ontwikkelen van een dergelijke strategie vermoedelijk op bijval kunnen rekenen.

Veel lidstaten onderschrijven verder het belang van zowel een preventieve als een repressieve aanpak van corruptie. Gelet hierop en op de algemene aard van de bepalingen uit het voorstel verwacht het kabinet dat een meerderheid van de lidstaten deze bepalingen zal steunen. Tijdens zogenoemde *experience sharing workshops* van de Commissie leek het merendeel van de lidstaten tegen verplichte strafbaarstelling van ongeoorloofde verrijking in de zin van het Verdrag van de VN tegen corruptie, aangezien deze strafbepaling zich niet goed zou verhouden met de onschuldpresumptie. In het huidige voorstel lijkt echter aan deze bezwaren tegemoet te zijn gekomen. Hoewel de minimale strafmaxima uit het voorstel niet boven de gemiddelde maximumstraf in de EU uitkomen, is het denkbaar dat tegen bepaalde voorstellen op dit punt zal worden geageerd.

Weerstand wordt daarnaast verwacht tegen het verplicht voorschrijven van bijkomende (strafrechtelijke) sancties/maatregelen voor een groot deel van de in het voorstel opgenomen strafbare feiten. Lidstaten hebben vaak, mede op basis van hun eigen rechtstraditie en rechtssysteem, per strafbaar feit bepaald welke bijkomende sancties/maatregelen mogelijk zijn, waarbij de aard en ernst van het strafbare feit relevante factoren zijn. Gelet op de grote waarde die wordt gehecht aan het vrij zijn van rechters in het bepalen of en zo ja in hoeverre zij specifieke omstandigheden als strafverzwarend of -verzachtend meewegen, wordt ook weerstand verwacht voor het wettelijk vastleggen van dergelijke omstandigheden als per definitie strafverzwarend of -verzachtend voor strafbare feiten uit het voorstel. Tot slot zullen enkele lidstaten mogelijk bezwaren hebben tegen het mogelijk maken van het opheffen van immuniteit en/of voorrechten voor de in het voorstel opgenomen strafbare feiten.

Het voorstel en de richtlijn zullen worden behandeld in de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken. De positie van het EP ten aanzien van de richtlijn en de mededeling is nog niet bekend. Tijdens een presentatie van het voorstel aan het EP op 22 mei 2022 uitten de aanwezige parlementariërs hun steun voor de doelen van het voorstel. De opmerkingen van de parlementariërs betroffen met name de vraag hoe

implementatie en handhaving van het voorstel kan worden verzekerd. Hierbij werd onder meer gedacht aan de nationale preventieve en repressieve anti-corruptie instanties; deze dienen onafhankelijk te zijn van de regering om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de richtlijn is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikelen 82, eerste lid, onder d en artikel 83, eerste lid, en artikel 83, tweede lid VWEU. Op basis van artikel 82, lid 1, sub d VWEU is de EU bevoegd om in het kader van strafvervolgning en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen door hierover maatregelen vast te stellen. Op basis van artikel 83, lid 1 VWEU is de EU bevoegd om in een richtlijn minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, waaronder corruptie. Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, biedt artikel 83, lid 2 VWEU een rechtsgrondslag voor het bij richtlijnen vaststellen van minimumvoorschriften met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en sancties op het betrokken gebied. Het voorstel voor de richtlijn betreft de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot de mededeling. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid, en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de voorgestelde richtlijn en de grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Het voorstel en de mededeling hebben tot doel een effectievere bestrijding van corruptie binnen de EU en betere samenwerking op dit terrein tussen de lidstaten te verwezenlijken. Corruptie is een nationaal, maar regelmatig ook grensoverschrijdend fenomeen, ook met het oog op sanctieomzeiling en de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Corruptie werkt ook eroderend voor de democratie en rechtsstaat. De ondermijning van de rechtsstaat in een EU-lidstaat kan nadelige gevolgen hebben voor andere lidstaten en het functioneren van de Unie in haar geheel. Om die reden is het voor een effectieve bestrijding van corruptie van belang dat de definities van strafbare gedragingen waar nodig op elkaar zijn afgestemd, dat de sancties die kunnen worden opgelegd effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn en dat de verjaringstermijnen lang genoeg zijn om corruptie daadwerkelijk te kunnen opsporen en vervolgen. Dit draagt ook bij aan de werking van de interne markt en het creëren van een gelijk speelveld in de gehele Unie. Gelet op de door de Commissie gesignaleerde verschillen tussen nationale rechtssystemen en het feit dat

corruptie regelmatig een grensoverschrijdend fenomeen is, kan een dergelijke aanpak van corruptie onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en is een EU-aanpak nodig om corruptie te bestrijden, zowel in de lidstaten als binnen de EU-instituties. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van het richtlijnvoorstel is positief, met kanttekeningen en aandachtspunten. Het doel van het voorstel voor de richtlijn en de mededeling is een effectievere bestrijding van corruptie binnen de EU en een betere samenwerking op dit terrein tussen lidstaten te verwezenlijken. De voorgestelde minimumstandaarden dragen bij aan het bestrijden van corruptie: strafbaar gedrag wordt zo op vergelijkbare wijze opgespoord, vervolgd en bestraft. Het oordeel ten aanzien van het richtlijnvoorstel is verder positief ten aanzien van regels voor bijzondere opsporingsbevoegdheden en regels voor datacollectie. De bovengenoemde maatregelen, evenals de mededeling, zijn geschikt om het doel van het voorstel te bereiken, omdat ze de effectieve bestrijding van corruptie kunnen bevorderen. Deze bepalingen, evenals de mededeling, gaan ook niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken en laten voldoende ruimte over aan de lidstaten. Het gebruiken van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij het opsporen van corruptie, zoals die gebruikt worden voor het bestrijden van georganiseerde misdaad, gaat ook niet verder dan noodzakelijk, gezien de bijzondere aard van corruptie als misdrijf. Verder beperkt het voorstel de datacollectie tot slechts relevante informatie.

Desondanks zijn er enkele andere onderdelen van het richtlijnvoorstel die naar mening van het kabinet verder gaan dan noodzakelijk, of niet geschikt zijn om het doel te verwezenlijken.

Een kanttekening betreft het verhogen van de minimale strafmaxima voor corruptiedelicten die in het voorstel zijn opgenomen. Hoewel het kabinet dit voorstel geschikt acht voor de effectieve bestrijding van corruptie, is het kabinet van oordeel dat dit verder gaat dan noodzakelijk om corruptie effectief te bestrijden. De enkele omstandigheid dat een strafbaar feit in een corruptiezaak is gepleegd, rechtvaardigt niet in alle gevallen automatisch een hogere boetecategorie of gevangenisstraf, die in algemene zin immers (mede) zijn gebaseerd op de ernst van het strafbare feit in kwestie.

Een andere kanttekening betreft het verplicht mogelijk maken van de bijkomende sanctie/maatregel «ontzetting uit het passief kiesrecht» voor alle in de richtlijn opgenomen strafbare feiten. De opname van deze sanctie/maatregel in de richtlijn is wel geschikt ten behoeve van het bestrijden van corruptie, maar gaat verder dan noodzakelijk als hij mogelijk wordt gemaakt in gevallen waar er geen aantasting is van de grondslagen van het democratisch bestel.

Een aandachtspunt is volgens het kabinet dat een aantal strafbaarstellingen nog nader verduidelijkt moeten worden. Deze strafbaarstellingen zijn geschikt om corruptie effectief te bestrijden. Wel is van belang dat de strafbaarstellingen duidelijk zijn afgebakend om te voorkomen dat zij verder gaan dan noodzakelijk voor het bereiken van dit doel. Een uiteindelijk oordeel over de proportionaliteit van de strafbaarstellingen is afhankelijk van de toelichting over de afbakening. De strafbaarstelling van ongeoorloofde verrijking zou bijvoorbeeld kunnen worden verduidelijkt

om een automatische en disproportionele cumulatie van straffen, die verder zou gaan dan noodzakelijk voor het bestrijden van corruptie, te voorkomen.

Een ander aandachtspunt betreft de vraag of de richtlijn moet leiden tot het wettelijk vastleggen van strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden voor de strafbare feiten uit het voorstel. Deze maatregel is geschikt is om het doel van het voorstel te bereiken, doordat het uniforme sanctionering ter bestrijding van corruptie bevordert. Het kabinet acht het van belang dat het lidstaten vrijstaat om zelfstandig te bepalen of omstandigheden wettelijk dienen te worden vastgelegd. Het Europees-rechtelijk voorschrijven van deze omstandigheden laat onvoldoende ruimte over aan lidstaten en het voorschrijven daarvan gaat verder dan noodzakelijk om corruptie te bestrijden, aangezien dit ook op nationaal niveau kan worden geregeld, en wordt geregeld.

Een laatste aandachtspunt betreft het voorschrijven van bijkomende (strafrechtelijke) sancties/maatregelen voor alle in de richtlijn opgenomen delicten.¹⁹ Dit voorstel gaat verder dan noodzakelijk om effectief corruptie te bestrijden. Dergelijke bijkomende sancties/maatregelen zouden door de lidstaten moeten worden geregeld, ofwel niet verplichte mogelijkheden moeten zijn. Deze keuze is onder meer afhankelijk van de ernst en aard van een specifieke inbreuk; een bijkomende sanctie/maatregel zou dus niet automatisch voor alle in het voorstel opgenomen delicten mogelijk moeten zijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt dat er geen directe financiële gevolgen voortvloeien uit het voorstel voor de richtlijn en de mededeling. Het kabinet kan zich hier niet in vinden en zal de Commissie bevragen op de mogelijke budgettaire gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet verwacht dat het voorstel voor de richtlijn wel tot kosten zal leiden, omdat het voorziet in technische en operationele assistentie vanuit de Commissie in relatie tot de coördinatie in strafzaken.²⁰ Verder zal vermoedelijk jaarlijks data worden geanalyseerd die door de lidstaten aan de Commissie wordt aangeleverd.²¹ Het is niet mogelijk om een schatting van (de orde van grootte van) deze kosten te maken.

Uit de mededeling volgt bovendien dat voor het opstellen van een EU-anti-corruptiestrategie budget en additionele personele capaciteit benodigd zijn. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen dienen te worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

¹⁹ Artikel 15 lid 4 en artikel 17 lid 2 van het voorstel.

²⁰ Artikel 24 van het voorstel.

²¹ Artikel 26 lid 3 van het voorstel.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

De mededeling zelf heeft geen directe financiële gevolgen. De daarin aangekondigde EU-anti-corruptiestrategie en het EU-netwerk zullen dit vermoedelijk wel hebben. Deze kosten zijn nog onbekend. Er worden verder in de richtlijn voorstellen gedaan die omzetting in nationale wetgeving behoeven, zoals het verhogen van de minimale strafmaxima of het verlengen van verjaringstermijnen. Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen binnen de Raad zal dat in meer of mindere mate betekenen dat er wet- en/of regelgeving gewijzigd moet worden. Hier zijn kosten aan verbonden. Bovendien vragen verruimde of nieuwe strafbaarstellingen mogelijkserwijs om extra capaciteit bij opsporings- en vervolgingsinstanties.

Het voorstel leidt daarnaast tot nieuw beleid en heeft implicaties voor de uitvoering en handhaving (zie onderdeel 7 van dit fiche). Hierbij gaat het ten eerste om het jaarlijks verzamelen en publiceren van data betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten uit het voorstel.²² Hiervoor zullen in ieder geval systemen van het OM anders dienen te worden ingericht en deze gegevens dienen door het OM en de rechtspraak te worden verzameld. Ten tweede gaat het om bewustwordingsactiviteiten ten aanzien van de maatschappij over corruptie.²³ Ten derde gaat het om het regelmatig uitvoeren van een risicoanalyse.²⁴ Dit brengt administratieve lasten en kosten met zich. Ten vierde dient wellicht een organisatie die zich specifiek bezighoudt met de preventie van corruptie te worden opgericht.²⁵ Ten vijfde voorziet het voorstel in training van alle ambtenaren, opsporingsinstanties, rechtspraak en OM op het gebied van corruptie.²⁶ Ook hier zullen de nodige middelen en capaciteit mee zijn gemoeid. Dergelijke (administratieve) werkzaamheden en kosten zullen gelet op de eigen verantwoordelijkheid van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties voor hun integriteits- en anti-corruptiebeleid ook (financiële) gevolgen voor deze partijen hebben. De budgettaire gevolgen kunnen pas worden ingeschat op het moment dat verdere verduidelijking is verkregen over de precieze reikwijdte van het voorstel, zeker nu de Commissie geen impact assessment heeft opgesteld. In ieder geval zal het kabinet zal inzetten op een zo beperkt mogelijke financiële impact.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven zijn naar verwachting beperkt. Het voorstel voor de richtlijn is gericht op het harmoniseren van strafbaarstellingen van corruptievormen en bijbehorende sancties/maatregelen. Bij wetswijzigingen kunnen er kennismakingskosten voor bijvoorbeeld bedrijven ontstaan. Het nemen van maatregelen om corruptie te voorkomen, daders te vervolgen en het criminele fenomeen corruptie terug te dringen, zal naar verwachting de economische en sociale kosten voor het tegengaan van

²² Artikel 26 van het voorstel.

²³ Artikel 3 lid 1 van het voorstel.

²⁴ Artikel 3 lid 5 van het voorstel.

²⁵ Artikel 4 lid 1 van het voorstel.

²⁶ Artikel 6 van het voorstel.

dit fenomeen verminderen en een positief effect hebben op de economie. Er zijn geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor de burger.

d) Concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het is de verwachting dat het voorstel bijdraagt aan het waarborgen en beschermen van Uniewaarden, zoals democratie, eerlijke behandeling en rechtsstaat. Hierdoor is de EU ook beter in staat deze waarden op een geloofwaardige manier uit te dragen richting derde landen, hetgeen bijdraagt aan het versterken van de geopolitieke positie van de Unie.

Een gevolg van geharmoniseerde strafbaarstellingen en sancties/ maatregelen voor corruptie binnen de EU kan zijn dat – wegens het afschrikwekkend effect hiervan – corruptie minder voorkomt en zo een gelijk speelveld (bijvoorbeeld voor eerlijke concurrentie bij overheidsaanbestedingen) wordt bevorderd. In de mededeling wordt ook aandacht besteed aan onder meer bestaande transparantieregels voor overheidsaanbestedingen. Dit draagt bij aan de werking van competitie en de interne markt.

Ten aanzien van geopolitieke aspecten beoogt de mededeling dat de EU wereldwijd een normstellende rol op anti-corruptiebeleid zal vervullen. Hierbij past dat het anti-corruptieraamwerk van de EU zal fungeren als referentiekader in relaties met niet-EU landen. Ook zal de EU een faciliterende en coördinerende rol op zich nemen binnen reeds bestaande internationale anti-corruptiegremia. Het is denkbaar dat in die gremia meer dan voorheen een EU-standpunt naar voren zal worden gebracht. Het kabinet acht het in dit kader van belang dat Nederland in deze gremia ook zijn eigen standpunt kan blijven uitdragen. Verder wordt door minimumharmonisatie de bescherming van de rechtsstaat binnen de EU versterkt. Tot slot beoogt het voorstel voor de richtlijn operationele samenwerking en coördinatie tussen rechtshandavingsdiensten van de lidstaten te verbeteren, in de strijd tegen corruptie en georganiseerde criminaliteit. Mogelijk wordt hiermee een waarschuwend signaal afgegeven aan georganiseerde misdaad die vanuit derde landen binnen de EU tracht te opereren.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het voorstel voor een richtlijn leidt tot aanpassing van strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Zo dienen naar het zich laat aanzien verschillende wettelijke strafmaxima te worden verhoogd, zal de reikwijdte van enkele bestaande strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht moeten worden uitgebreid en zullen mogelijk enkele nieuwe strafbepalingen moeten worden ingevoerd. Medeoverheden zijn al verantwoordelijk voor het hebben van een eigen integriteitsbeleid, maar hierbij komt nu de expliciete eis dat zij verantwoordelijk zijn voor het trainen van ambtenaren op het gebied van anti-corruptie. Verder dient een instantie te worden opgericht die zich bezighoudt met de preventie van corruptie of dient deze bevoegdheid bij een al bestaande instantie te worden belegd. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De richtlijn dient uiterlijk 18 maanden na aanneming hiervan door de lidstaten te worden geïmplementeerd.²⁷ Deze periode is te kort, gelet op de omstandigheid dat diverse bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht dienen te worden gewijzigd, een preventieve instantie dient te worden opgericht en systemen van het OM dienen te worden aangepast. Het kabinet zal zich inspannen voor een langere implementatietermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een evaluatie is voorzien voor 2 en 4 jaar na het verstrijken van de implementatietermijn voor de richtlijn.²⁸ Het kabinet meent dat een evaluatie na 2 jaar te vroeg komt, gelet op de omstandigheid dat diverse bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht dienen te worden gewijzigd, een preventieve instantie dient te worden opgericht en systemen van het OM dienen te worden aangepast. Het kabinet zal zich inspannen voor uitsluitend een evaluatie 4 jaar na het verstrijken van de implementatietermijn. Een horizonbepaling is niet opgenomen in de voorliggende voorstellen.

e) Constitutionele toets

Het richtlijnvoorstel strekt tot een effectieve bestrijding van corruptie en het verwezenlijken van samenwerking op dat gebied. Het voorstel raakt aan grondrechten, specifiek het passief kiesrecht zoals genoemd in artikel 4 van de Grondwet en het recht om verkozen te worden, zoals genoemd in artikel 39 van het Handvest. In het voorstel wordt de sanctie/maatregel ontzetting uit het passief kiesrecht genoemd als een verplichte sanctie/maatregel voor de misdrijven genoemd in artikel 7 tot en met artikel 14 van het voorstel. Hiermee wordt inbreuk op een belangrijk grondrecht gemaakt. Dit is naar oordeel van het kabinet onevenredig zwaar in gevallen waar er geen aantasting is van de grondslagen van het democratisch bestel, wat niet altijd het geval hoeft te zijn. Voorts raakt het voorstel aan de bijzondere procedure voor de strafrechtelijke vervolging van parlementariërs en bewindspersonen, zoals vastgelegd in artikel 119 van de Grondwet. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verduidelijking op dit punt. Op voorhand valt nog niet te zeggen of de eisen die in het voorstel worden gesteld aan het vervolgen van parlementariërs en bewindspersonen voor corruptie overeenkomen met deze constitutionele procedure.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De mededeling heeft niet direct gevolgen voor uitvoering en/of handhaving. De richtlijn voorziet wel in dergelijke gevolgen.

Ten eerste is er de vereiste om bewustwordingscampagnes en opleidingsprogramma's met betrekking tot corruptie te organiseren.²⁹ Het is niet geheel duidelijk wie hiertoe bevoegd is, of de campagnes inderdaad op de gehele maatschappij dienen te zien en voor wie de programma's beschikbaar zouden moeten zijn. Dit voorstel zal tot additionele administratieve lasten en werkzaamheden leiden. Ten tweede bepaalt het voorstel

²⁷ Artikel 29 lid 1 van het voorstel.

²⁸ Artikel 30 leden 1 en 3 van het voorstel.

²⁹ Artikel 3 lid 1 van het voorstel.

dat lidstaten periodiek risicoanalyses moeten uitvoeren.³⁰ Het kabinet is positief over dit voorstel, maar vraagt zich af hoe de analyse exact gestalte zal krijgen en hoe deze zich zal verhouden tot de analyse die door het EU-netwerk zal worden uitgevoerd. Bij het vormgeven van de analyse is de belasting van de repressieve uitvoeringsorganisaties ook een belangrijke factor.

Ten derde stelt het voorstel het hebben van een preventieve anti-corruptieautoriteit of afdeling verplicht.³¹ In Nederland bestaat een dergelijke autoriteit niet, gelet op de omstandigheid dat het preventieve integriteitsbeleid is belegd bij zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als decentrale overheden. Bovendien hebben andere ministeries en uitvoeringsorganisaties een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het hebben van een effectief eigen integriteitsbeleid, binnen de kaders zoals geboden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook is er een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het opstellen van preventief beleid op hun eigen beleidsterrein (bijvoorbeeld in het kader van aanbestedingen, ontwikkelingssamenwerking of ondersteuning van de private sector). Het is dan ook de vraag in hoeverre het 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 evenmin passend om een repressieve instantie (politie, Rijksrecherche, anti-corruptie centrum van de FIOD of het OM) (primair) verantwoordelijk te maken voor de preventie van corruptie. Dit neemt niet weg dat deze instanties ook (in toenemende mate) preventieve werkzaamheden uitvoeren.

Ten vierde bepaalt het voorstel dat preventieve en repressieve anti-corruptieautoriteiten functioneel onafhankelijk moeten zijn.³² Het is de vraag wat hiermee precies wordt bedoeld. Hoewel autoriteiten zoals de politie, het OM, Rijksrecherche en FIOD vanzelfsprekend onafhankelijk zijn in het uitvoeren van hun activiteiten, vallen zij organisatorisch gezien uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van een ministerie. Het kabinet zal zich ervoor inspannen dat een dergelijke, strikt organisatorische verbondenheid mogelijk blijft.

Ten vijfde dienen staten op grond van het voorstel data omtrent corruptiezaken te verzamelen.³³ Systemen van in ieder geval het OM dienen hiervoor anders te worden ingericht en mogelijk op de systemen van opsporingsinstanties of rechtspraak worden afgestemd. Dit vergt extra middelen en capaciteit.

Ten zesde ziet het voorstel op het hebben van afdoende middelen en capaciteit voor corruptiezaken.³⁴ Hiervoor geldt dat middelen en capaciteit binnen opsporingsinstanties en het OM over de gehele linie, en dus ook in corruptiezaken, eindig zijn. Het is de vraag in welke verplichting het voorstel hier precies voorziet.

Tot slot is het gelet op de onduidelijkheid van diverse (straf)bepalingen op voorhand niet goed mogelijk om de handhaafbaarheid hiervan te beoordelen. In algemene zin geldt dat de door de Commissie gesignaleerde problemen in de aanpak van corruptie, zeker in grensoverschrijdende zaken, vermoedelijk (deels) kunnen worden verholpen door de afstemming van definities van strafbare gedragingen, waar nodig; het

³⁰ Artikel 3 lid 5 van het voorstel.

³¹ Artikel 4 lid 1 van het voorstel.

³² Artikel 4, derde lid, sub a van het voorstel.

³³ Artikel 26 van het voorstel.

³⁴ Artikel 5 van het voorstel.

opleggen van effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties en het hanteren van voldoende ruime verjaringstermijnen om corruptie daadwerkelijk te kunnen opsporen en vervolgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke consequenties voor ontwikkelingslanden ten opzichte van de gevolgen voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder 5d.