



Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen, directeur FIOD

Registratienummer: 2024A003

Datum inwerkingtreding: 01-06-2024

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie (2020A006)

Relevante beleidsregels: Aanwijzing afpakken (2016A009)

Wetsbepalingen: Artikelen 177, 178, 178a, 328ter, 328quater, 363, 364, 364a Sr en artikel 162 Sv, 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 (Pb EG 2017, L198/29), Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (Trb. 1998, 54), United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (Trb. 2006, 266); Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp

SAMENVATTING

Omkoping van een buitenlandse ambtenaar door een Nederlandse burger of onderneming (ook wel: buitenlandse ambtelijke corruptie) tast de integriteit van een overheid ernstig aan en kan tot grote schade leiden. Het onderzoeken van signalen van mogelijke buitenlandse corruptie en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die daarmee verband houden hebben dan ook de bijzondere aandacht van het Openbaar Ministerie.

In deze aanwijzing wordt aangegeven welke factoren (niet-limitatief) een rol spelen bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van op zichzelf strafbare gevallen van buitenlandse ambtelijke corruptie. Deze factoren hebben uiteraard ook betekenis voor de beoordeling van de opportuniteit van de aan de vervolging voorafgaande opsporingsactiviteiten. De aanwijzing ziet op zowel de omkopende partij (burgers en bedrijven) als de omgekochte partij (ambtenaren) van buitenlandse corruptie. Gelet op het anti-corruptieverdrag van de OESO staat voorop dat overwegingen van nationaal economisch belang, het mogelijke effect op relaties met een andere Staat of de identiteit van betrokken natuurlijke of rechtspersonen geen rol mogen spelen bij beslissingen over opsporing en vervolging.

1. ACHTERGROND

1.1. Buitenlandse ambtelijke corruptie

Vooropgesteld moet worden dat omkoping een ernstig misdrijf is, dat de integriteit van een overheid ernstig aantast en tot grote schade kan leiden. Het omkopen van een buitenlandse ambtenaar doet afbreuk aan het vertrouwen van burgers in overheden en het vertrouwen tussen Staten. Buitenlandse overheden en samenlevingen worden benadeeld en het leidt tot verstoring van internationale gelijke (markt)kansen, noodzakelijk voor een goed functionerende economie. Nieuwe toetreders maken geen kans op de markt en bonafide bedrijven worden uit de markt gedrukt. Bovendien veroorzaakt buitenlandse omkoping grote maatschappelijke verontwaardiging.

De Nederlandse overheid heeft zich, ook in internationaal verband, gecommitteerd aan een strenge aanpak van buitenlandse ambtelijke corruptie. De rijksoverheid geeft, mede op aangeven van het OM en de FIOD, doelgericht rijksbrede voorlichting met het doel om te ontmoedigen en te voorkomen dat bedrijven in het buitenland corruptie plegen ook als het bijvoorbeeld gaat om kleine bedragen of betalingen aan lagere ambtenaren. Het Nederlandse commitment aan een strenge aanpak weegt zwaar bij de beoordeling van de opportuniteit van de vervolging van buitenlandse corruptie. De grondhouding ten aanzien van vervolging is dan ook positief. Dat neemt niet weg dat de strafrechtelijke aanpak van buitenlandse corruptie maatwerk is en dat elk geval individueel moet worden beoordeeld.

Deze aanwijzing benoemt de factoren die relevant zijn bij de opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie, gepleegd in het buitenland.

1.2. Wettelijk kader

In internationaal verband zijn diverse verdragen gesloten met het oog op een betere bestrijding van



fraude en corruptie, te weten: 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 (Pb EG 2017, L198/29), het anti-corruptieverdrag van de OESO (Trb. 1998, 54) alsmede de OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions en de United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (Trb. 2006, 266). Deze verdragen strekken tot onderlinge afstemming van de strafrechtelijke bepalingen inzake fraude en corruptie van de verschillende landen met het oog op een doeltreffende internationale samenwerking en een effectieve aanpak van fraude en corruptie. Deze verdragen zijn in de Nederlandse wetgeving op het terrein van de omkoping van ambtenaren geïmplementeerd. Sinds 2001 is in het buitenland gepleegde omkoping, korthedshalve aangeduid als 'buitenlandse corruptie', expliciet strafbaar gesteld en is vervolging van (rechts)personen ter zake van buitenlandse corruptie mogelijk op grond van onder andere artikel 178a Wetboek van Strafrecht (Sr). Sinds 2001 kan eenieder die in het buitenland een Nederlandse ambtenaar omkoopt in Nederland worden vervolgd, en geldt hetzelfde voor de Nederlander die in het buitenland een buitenlandse ambtenaar omkoopt.

Het strafrechtelijk instrumentarium heeft een ruim werkingsgebied. Een ieder die een ambtenaar een gift, belofte of dienst aanbiedt met het doel hem te bewegen tot enig ambtelijk handelen of nalaten en elke ambtenaar die een gift, belofte of dienst aanvaardt of vraagt, terwijl hij weet of moet vermoeden dat van hem een tegenprestatie wordt verwacht, kan onder de werking van het strafrecht vallen. De wet geeft namelijk geen onderscheidend criterium voor strafwaardige en niet-strafwaardige giften. De wetgever heeft het stellen van grenzen overgelaten aan het openbaar ministerie, dat zelf door toepassing van het opportuniteitsbeginsel en/of "door het afkondigen van richtlijnen, welke eenvoudiger dan de wet zijn aan te passen aan de maatschappelijke, steeds veranderende, werkelijkheid" sturend kan optreden. In dit verband heeft de (toenmalige) Minister van justitie overwogen dat een wettelijk onderscheid inzake strafwaardige en niet-strafwaardige giften het onwenselijke effect zou kunnen hebben dat situaties waarbij sprake is van relatief geringe voordelen, voor ambtshandelingen die zeker als onwenselijk moeten worden beschouwd, per definitie buiten het bereik van de strafbepalingen zouden komen te vallen.

2. OPPORTUNITEIT EN (VERDERE) VERVOLGING

2.1. Factoren van invloed op vervolgingsbeslissing

De officier van justitie houdt zich bij de opportunitetsafweging aan artikel 5 van het OESO-verdrag en mag zich niet laten beïnvloeden door overwegingen van nationaal economisch belang, het mogelijke effect op relaties met een andere Staat of de identiteit van betrokken natuurlijke of rechtspersonen.

Bij de prioritering van buitenlandse corruptiezaken en de opportunitetsafweging kunnen de volgende factoren worden meegewogen (niet-limitatief):

- aanzienlijke omvang van de gift, belofte of dienst en/of tegenprestatie, in absolute zin of in relatieve zin (bijvoorbeeld een aanzienlijk percentage van de contractsom);
- omkoping is een structureel onderdeel van de wijze van bedrijfsvoering;
- de betrokkenheid van invloedrijke buitenlandse ambtenaren of politici dan wel hun naaste omgeving (in die zin dat bij betrokkenheid van dergelijke figuren gezien hun voorbeeldrol en/of machtspositie de omkoping ernstiger lijkt dan bij betrokkenheid van minder invloedrijke personen);
- de steekpenningen komen direct of indirect (bijvoorbeeld als overheidssteun, krediet verzekering, subsidiering, etc.) ten laste van de Nederlandse algemene middelen of ten laste van gelden bestemd voor internationale ontwikkelingshulp;
- de schade voor het land waar de ambtenaar is omgekocht;
- de mate waarin er sprake is van concurrentievervalsing;
- recidive;
- de mogelijkheden van verder onderzoek en kans op succesvolle vervolging.

In het geval verdachten zichzelf melden met betrekking tot door hen of binnen en/of door de eigen onderneming of organisatie gepleegde buitenlandse corruptie en openheid daarover betrachten richting het OM, weegt het OM dat transparant mee in de (wijze van) afdoening en eventuele bestraffing. Als buitenlandse ambtelijke omkoping met een strafbeschikking of transactie wordt afgedaan, wordt dit via een (pers)bericht bekend gemaakt.

2.2. Inschakelen derde partijen

In het internationale bedrijfsleven mag er geen misverstand over bestaan dat het inschakelen van een derde partij zoals een lokale agent, een vertegenwoordiger of een consultant, de onderneming of organisatie niet vrijwaart van strafbaarheid. Het is een algemeen bekend feit dat dergelijke partijen vaak worden gebruikt bij het betalen van steekpenningen in het buitenland. Nederlandse ondernemin-



gen en organisaties die onvoldoende alert zijn op de aard en omvang van de werkzaamheden van derde partijen, kunnen dan ook strafrechtelijk worden vervolgd.

3. ONTNEMING VAN HET WEDERRECHTELIJK VERKREGEN VOORDEEL

Het verkrijgen van inzicht in het vermogen van de omkoper/omgekochte en de geldstromen die gepaard gaan met corruptie is zowel bewijstechnisch als voor het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel belangrijk. Voor een bedrijf dat door het betalen van steekpenningen in het buitenland bijvoorbeeld een aanbesteding weet binnen te halen kan de winst die daardoor behaald wordt als wederrechtelijk verkregen voordeel beschouwd worden. Bij de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel, kunnen steekpenningen overeenkomstig artikel 36e lid 8 Wetboek van Strafrecht alleen als 'kosten' in mindering worden gebracht indien deze redelijkerwijs voor aftrek in aanmerking komen en in rechtstreeks verband staan met het strafbare feit waaruit het voordeel is verkregen.

Financiële opsporing is derhalve een cruciaal onderdeel van het opsporingsonderzoek, eventueel in combinatie met een Strafrechtelijk Financieel Onderzoek (SFO) of – bij complexe zaken – met gebruikmaking van de expertise van een specialist op het gebied van ontneming. In elk plan van aanpak dat wordt opgesteld voor buitenlandse corruptiezaken dient een paragraaf te worden gewijd aan de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.