

Vergaderjaar 1998–1999

**26 469**

## **Herziening van een aantal strafbepalingen betreffende ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht alsmede aanpassing van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, van artikel 51a van de Uitleveringswet en van de artikelen 67 en 67a van het Wetboek van Strafvordering in verband met de goedkeuring en uitvoering van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie (herziening corruptie-wetgeving)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 juli 1999

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **1 ALGEMEEN GEDEELTE**

#### **1.1 Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel tot herziening van de corruptiewetgeving. Zij verwachten dat de wijzigingen zullen bijdragen aan de vergroting van de integriteit van het openbaar bestuur en de ambtenarij. Tevens zijn zij van mening dat de wijzigingen een meer effectief vervolgingsbeleid mogelijk zullen maken. Hiervan zal een belangrijke preventieve werking uitgaan. Het waarborgen van de integriteit van het bestuur is in een democratische rechtsstaat van essentieel belang. Als deze integriteit in het geding is, dient de wetgeving te voorzien in de mogelijkheid een duidelijk signaal af te geven dat bepaalde gedragingen niet kunnen worden getolereerd. Zowel het verhelderen (en verbreden) van de reikwijdte van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, als het verhogen van de strafmaat in gevallen van corrupt handelen van ambtenaren en politieke ambtsdragers, zullen hieraan volgens de leden van de PvdA een belangrijke bijdrage leveren.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat beoogt het strafrechtelijk instrumentarium voor de bestrijding van ambtelijke corruptie uit te breiden. Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie van oordeel, dat het voor een goed functioneren van de democratische rechtsstaat van

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).  
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

groot belang is dat de burgers vertrouwen hebben in het openbaar bestuur. Dit openbaar bestuur dient derhalve onkreukbaar te zijn en steeds het goede voorbeeld te geven. De leden van de VVD-fractie benadrukken het belang van een gedegen en actief integriteitsbeleid, waartoe de overheid overigens reeds belangrijke aanzetten heeft gegeven. De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband de volgende vragen. Kan de regering een overzicht geven van de aantallen corruptiezaken in de afgelopen vijf jaren en aangeven hoe deze op basis van de huidige wetgeving strafrechtelijk en/of tuchtrechtelijk zijn afgedaan? Deze leden zijn in het kader van dit wetsvoorstel met name geïnteresseerd in de resultaten in termen van strafrechtelijke afdoening (sepots, vervolgingen, veroordelingen). Kan de regering voorts aangeven welke rol de Rijksrecherche, de interne onderzoeksbureaus bij de diverse ministeries en de politieregio's en de Binnenlandse Veiligheidsdienst hierbij hebben gespeeld? Kan de regering vervolgens een indicatie geven van de verwachte resultaten in termen van strafrechtelijke afdoening wanneer het onderhavige wetsvoorstel eenmaal tot wet zal zijn verheven?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het voorgestelde ontwerp van wet. De hier sprekende leden delen met de regering de opvatting dat corruptie waar mogelijk bestreden moet worden. Zij wensen in dit stadium de regering korthedshalve een aantal vragen voor te leggen.

Zij hebben behoefte aan een nader inzicht van de regering omtrent het geheel der maatregelen dat de regering momenteel inzet in de bestrijding van corruptie, zowel binnen als buiten de sector Rijk. Kan de regering een overzicht bieden van de belangrijkste initiatieven die de Nederlandse regering neemt? Daarbij refereren deze leden met name aan de activiteiten die de Nederlandse regering in internationaal verband ondersteunt en initieert, zoals door en bij de Wereldbank, en verwijzen zij naar het debat over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Gaarne vernemen zij een zo integraal mogelijk beeld van de inspanningen.

De leden van de fractie van GroenLinks brengen in herinnering dat met enige regelmaat ook Nederlandse bedrijven in verband worden gebracht met corruptie affaires over de grens. In sommige gevallen is de staat zelfs (minderheids)aandeelhouder. De hier aan het woord zijnde leden hebben de behoefte om nog eens uitgebreid te horen hoe met name aangekeken moet worden tegen laatstgenoemde groep bedrijven. Het gaat hier weliswaar niet om ambtenaren in de zin van de wet, maar wel om bedrijven die al dan niet geheel of gedeeltelijk voormalig staatseigendom waren en tot de overheidssfeer gerekend zouden kunnen worden. Hoe moet in voorkomende gevallen gehandeld worden?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat van de kant van de regering een wijziging van de strafrechtelijke bepalingen betreffende corruptie wordt voorgesteld. Zij willen als eerste toch graag kwijt dat zij op deze wijziging lang hebben aangedrongen en helaas ook lang hebben moeten wachten. Reeds vanaf 1995 hebben de leden in verschillende debatten en middels het stellen van schriftelijke vragen kenbaar gemaakt dat naar hun mening de bestaande strafrechtelijke bepalingen een effectieve vervolging van corruptie van ambtenaren in de weg stonden en staan. Helaas moet worden geconstateerd dat de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken weinig acute noodzaak aanwezig zagen voor een wijziging van de betreffende artikelen. Dit ondanks de meerdere vrijspraken van corrupte ambtenaren in de praktijk. Kan de regering aangeven welke overwegingen en argumenten er nu dan toch eindelijk toe hebben geleid om tot een wijziging van de artikelen te komen? Is hierbij het advies van het College van procureurs-generaal (PG's) doorslaggevend geweest?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij geven aan in grote lijnen in te kunnen stemmen met de voorgestelde aanpassingen die ertoe strekken de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake corruptie en omkoping aan te scherpen.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot enkele opmerkingen, welke in het hiernavolgende aan de orde zullen komen.

## **1.2 Aanpassingen wetgeving inzake omkoping vanuit nationaal perspectief**

### *1.2.1 Algemeen*

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of zij kan aangeven hoe de voorstellen tot wijziging van de artikelen 362 t/m 364a Sr zich verhouden tot het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Heemst en Van Oven (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 002).

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat het onderhavige wetsvoorstel niet voorziet in wijziging van artikel 179 Sr, de ambtsdwang. In deze bepaling wordt alleen gesproken over geweld of dreiging met geweld. Andere vormen van dwang, zoals bijvoorbeeld chantage, worden niet genoemd. Zij vragen de regering of er aanleiding is deze bepaling uit te breiden, bijvoorbeeld conform artikel 242 of 250ter Sr.

### *1.2.3 Enkele delictsbestanddelen en voorstellen tot wijziging*

«gift of belofte»

In de onderscheiden delictsomschrijvingen wordt geen nadere aanduiding gegeven van de gift of belofte waaruit de (on)toelaatbaarheid kan worden afgeleid. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de facto het verschil is tussen het opnemen van een nadere aanduiding in een formele wet of in richtlijnen, nu deze laatste ook recht zijn in de zin van artikel 99 Wet RO waarop in rechte een beroep kan worden gedaan. Kan de regering in dit verband nader ingaan op het standpunt dat vaststelling van richtlijnen achterwege kan worden gelaten, temeer daar er thans op dit terrein ook geen richtlijnen bestaan?

Op pagina 5 van de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de discussie over de noodzaak van een relevante relatie tussen de onderscheiden delicten en de status van de ambtenaar of het ambtelijke functioneren. De regering wijst op de bestaande praktijk en refereert aan een oud arrest van de Hoge Raad (HR 10 april 1893, W 6333). Kan de regering hier uitgebreider op ingaan met zo mogelijk verwijzing naar actuele jurisprudentie?

De leden van de SP-fractie begrijpen uit het wetsvoorstel dat de regering er voor heeft gekozen om in de delictsomschrijving geen nadere aanduiding te geven van wat beschouwd moet worden als een (on)toelaatbare gift of belofte. De leden betwijfelen of dit wel een goede keuze is. Zij delen de voorkeur van het College van procureurs-generaal voor een nadere indicatie op het niveau van de wet. Wat is er op tegen om deze nadere indicatie te geven, zo vragen de leden de regering. Het argument van een steeds veranderende werkelijkheid vinden zij niet overtuigend. Het is toch niet zo dat de opvatting in de samenleving over wat een (on)toelaatbare gift is zo vaak en snel verandert?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat de regering er van heeft afgezien om in de wet nader te omschrijven wat nog als een toelaatbare gift kan worden beschouwd, bijvoorbeeld een

relatiegeschenk van geringe waarde, en welke categorie geschenken niet toelaatbaar is. Het College van PG's heeft daar overigens wel op aangedrongen. De leden, hier aan het woord, voelen wel iets voor een nadere omschrijving. Zij vragen de regering of in dit verband niet aangesloten zou kunnen worden bij de bepalingen die in de belastingwetgeving zijn opgenomen inzake de aftrekbaarheid van relatiegeschenken. Met andere woorden, in de strafwet zouden de grenzen die de belastingwetgeving, die immers frequent gewijzigd wordt, trekt, tot uitgangspunt kunnen worden opgenomen.

De regering wil op dit punt nadere verduidelijking bieden door middel van een richtlijn van het OM. Dit standpunt verbaast deze leden enigszins, gelet op het feit dat tot dusverre geen richtlijnen op dit punt zijn tot stand gekomen, alsmede gelet op het feit dat het College van PG's zelf kennelijk voordelen ziet in een regeling op wettelijk niveau.

«ambtenaar»

Op pagina 6 van de Memorie van Toelichting verwijst de regering voor wat betreft de strafbaarstelling van private corruptie naar lopende besprekingen in internationaal verband. De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken op dit moment is en wanneer deze besprekingen naar verwachting ten einde zijn. Welk standpunt neemt Nederland in deze besprekingen in? Wordt ook gesproken over het omkopen van toekomstige ambtenaren? Wat dit laatste betreft, hebben ons omringende landen deze kwestie geregeld, en zo ja hoe?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke bepalingen gelden ten aanzien van corruptie begaan door semi-overheidsorganen als zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties die belast zijn met een wettelijke taak. Zijn zij ambtenaar in de zin van deze wet of niet?

De leden van de SP-fractie begrijpen niet goed waarom er voor is gekozen om de toekomstige ambtenaar die zich laat omkopen niet strafbaar te stellen. Zij kunnen zich immers voorstellen dat een persoon van wie duidelijk is of de verwachting bestaat dat hij in de nabije toekomst ambtenaar zal worden reeds giften of beloften ontvangt met het oog op zijn toekomstig ambtenaarschap. Graag vernemen zij een nadere toelichting van de regering wat er op tegen is om ook dit strafbaar te stellen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het op het moment nog wenselijk is af te zien van een strafbaarstelling van omkoping van iemand die op het moment van omkoping nog geen ambtenaar is. Zij stellen vast dat het wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen, waarnaar de regering verwijst, slechts voor een gering deel in deze kwestie kan voorzien. Evenmin zien zij bijzondere redenen waarom het internationaal overleg dat op dit punt nog plaatsvindt, een reden zou kunnen zijn om af te zien van aanpassing van (bijvoorbeeld) artikel 362ter Sr, op een moment dat een aanpassing als zodanig wel denkbaar is. Zij vragen de regering haar standpunt op dit onderdeel te heroverwegen.

#### *1.2.4 Straffen en bijkomende straffen*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in artikel 323a Sr (betreffende fraude met EG-subsidie) een minder zware gevangenisstraf is opgenomen dan in artikel 323 Sr. Kan de regering duidelijk maken waarom voor deze verschillende strafmaten is gekozen?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV constateren dat er een onderscheid in bestraffing bestaat tussen de ambtenaar die zich heeft laten omkopen teneinde te handelen in strijd met zijn plicht en de ambtenaar die zich heeft laten omkopen teneinde handelingen te verrichten die als niet in strijd zijn met zijn plicht kunnen worden beschouwd. Valt er niet iets voor te zeggen de strafbedreiging in deze twee situaties gelijk te trekken, gelet op enerzijds het feit dat het de feitelijke omkoping is die men wenst tegen te gaan, en anderzijds het feit dat in de situatie dat een omgekochte ambtenaar iets doet dat niet in strijd is met zijn plicht, toch andere burgers dan de omkoper daarvan schade kunnen ondervinden. Zij vissen bijvoorbeeld achter het net bij de uitgifte van bouwlocaties.

### **1.3 Aanpassingen wetgeving uit hoofde van internationale verplichtingen**

#### *1.3.1 Algemeen*

De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen dat de verdragsverplichtingen onder meer met zich meebrengen dat degene die in het buitenland een Nederlander omkoopt strafbaar is naar Nederlands recht. Hebben betreffende bepalingen vooral betekenis ter bescherming van de Nederlandse overheid en in Nederland werkzame ambtenaren bij volkenrechtelijke organisaties voor buitenlandse corruptiepraktijken? Hebben de leden het goed gezien dat deze bepalingen geen betekenis hebben indien Nederlanders of Nederlandse bedrijven elders in de wereld buiten het OESO-gebied aanzetten tot corruptie of middels smeergeld voordelen trachten te behalen?

### **1.4 Personele en financiële consequenties van het wetsvoorstel**

Op pagina 11 van de Memorie van Toelichting wordt gemeld, dat gespecialiseerde opsporings- en vervolgingscapaciteit wordt vrijgemaakt. De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering zich hierbij voorstelt. Kan zij een overzicht geven van de personele en financiële consequenties hiervan?

Hoe vindt thans de persoonsscreening of het antecedentenonderzoek plaats van aan te stellen ambtenaren? Acht de regering hier nog verbeteringen denkbaar en zo ja, welke?

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe