

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 13a

26 468 (R 1637)

Goedkeuring van de op 26 juli 1995 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289); van het op 27 september 1996 te Dublin totstandgekomen Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1996, 330); van het op 29 november 1996 te Brussel totstandgekomen Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1997, 40); en van het op 17 december 1997 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties (Trb. 1998, 54) (Goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie)

26 469

Herziening van een aantal strafbepalingen betreffende ambtsmisdriven 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 corruptiewetgeving)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 november 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over onderhavige wetsvoorstellen heeft uitgebracht. In dit verslag stelden de leden van de fractie van het CDA enkele vragen over beide wetsvoorstellen die ik in deze memorie van antwoord zo volledig mogelijk zal trachten te beantwoorden.

Tot mijn genoegen brachten de leden van de CDA-fractie naar voren dat zij de intensivering van de internationale samenwerking bij de bestrijding van fraude en corruptie die met de ter goedkeuring voorgelegde

verdragen wordt nagestreefd van harte ondersteunen. Deze leden riepen in herinnering al vaker te hebben gepleit voor een daadkracht van Nederlandse zijde bij de ontwikkeling en implementatie van grensoverschrijdende samenwerking op dit terrein. In dat verband vroegen zij naar de verschillende stadia waarin op dit moment de voorbereiding van de goedkeuring en uitvoering van een aantal recentelijk tot stand gekomen verdragen verkeren. Het betrof de Civil Law Convention on Corruption van de Raad van Europa, het Statuut voor het Internationaal Strafhof en de International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

Wat de Civil Law Convention on Corruption van de Raad van Europa van 4 november 1999 betreft, wil ik graag benadrukken dat eerder niet de suggestie is gewekt dat dit verdrag, dat bijna een jaar later is vastgesteld dan de strafrechtelijke tegenhanger, een besluitvormingstraject zou gaan volgen parallel aan de Criminal Law Convention on Corruption van 27 januari 1999. Het civielrechtelijke verdrag, dat onder andere betrekking heeft op vragen van delictuele en contractuele aansprakelijkheid, verdient het om – evenals dat bij het strafrechtelijke verdrag het geval was – inhoudelijk zorgvuldig bestudeerd te worden voordat een verantwoorde beslissing omtrent ondertekening kan worden genomen. Het ligt gezien het brede toepassingsbereik van het civielrechtelijke verdrag derhalve niet in de lijn der verwachting dat deze beslissing veel sneller zal kunnen worden genomen dan bij het andere verdrag het geval is geweest. Over het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof kan ik de leden van de fractie van het CDA berichten dat het voorstel van rijkswet houdende de goedkeuring van dit statuut een dezer dagen bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. De eerder geuite verwachting dat de goedkeuringsen uitvoeringswetgeving met betrekking tot de International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism nog voor de zomer aan de Raad van State kon worden aangeboden, bleek achteraf bezien te optimistisch. Ik streef ernaar de daartoe strekkende wetsvoorstellen begin volgend jaar aan de Raad van State aan te bieden.

De leden van de CDA-fractie stelden met betrekking tot wetsvoorstel 26 468 de vraag of er overwegende bezwaren bestaan om de binnen de Europese Unie tot stand gekomen verdragen ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba goed te keuren. Voor een antwoord op deze vraag is het van belang er de aandacht op te vestigen dat het fraudeverdrag van 1995 gericht is op de bestrijding van fraude in het kader van de financiering van de Europese Gemeenschappen. Het corruptie-protocol van 1996 voegt hier regels aan toe over de bestraffing van omkoping waarbij nationale of EG-ambtenaren betrokken zijn, voor zover door dergelijke feiten de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad of kunnen worden geschaad. Er zijn dus, gelet op de ratio van deze verdragen, onvoldoende aanknopingspunten voor medegelding van de verdragen voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit geldt te meer omdat alleen Nederland, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, lid is van de Europese Gemeenschappen c.q. de Europese Unie. Hetzelfde geldt voor de andere EU-lidstaten, met dien verstande dat het bij die landen gaat om meer afhankelijke gebieden. In het bijzonder wordt dan gedacht aan het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (de Territoires Outre-Mer). EG-verdragen gelden in het algemeen niet voor die gebieden. Dat is ook het geval bij de onderhavige verdragen.

Met betrekking tot wetsvoorstel 26 468 hadden de leden van de fractie van het CDA nog een aantal belangwekkende vragen over de in artikel 5 van dat wetsvoorstel opgenomen verklaring. Voorafgaand aan de beantwoording daarvan zouden wij voorop willen stellen dat het in artikel 5 genoemde verdrag de bedoeling heeft alle lidstaten te verplichten om de

in dat verdrag opgenomen gedragingen met betrekking tot corruptie in hun wetgeving strafbaar te stellen. Daarmee komt er een einde aan de situatie waarin bepaalde handelingen in de ene lidstaat niet strafbaar zijn en in een andere lidstaat wel. De in het verdrag opgenomen rechtsmachtsregels sluiten hierop aan; alle lidstaten moeten er ter voorkoming van lacunes zoveel mogelijk voor zorgen dat buitenslands begane feiten krachtens hun nationale recht te vervolgen zijn, voor zover er aanknopingspunten met de rechtsfeer van dat land zijn.

Bij de gemaakte voorbehouden in de verklaring die is opgenomen in artikel 5 is het patroon gevolgd zoals dat kan worden afgeleid uit artikel 6 van het corruptie-protocol. Omdat in dat verdragsartikel het begrip «onderdaan» wordt gehanteerd, is daarvan ook in de voorgestelde verklaring uitgegaan. Een andere benadering, door de introductie van nieuw aanknopingspunt, zou de duidelijkheid van de verklaring niet ten goede zijn gekomen. De verklaring gaat uit van het uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van hetzij Nederlanders, hetzij Nederlandse ambtenaren. Voorts is buiten deze aanknopingspunten nog voorzien in de mogelijkheid tot het uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van personen die noch Nederlander, noch Nederlands ambtenaar zijn, maar die wel werkzaam zijn in de openbare dienst van een in Nederland gevestigde Europese instelling. De vraag of in de voorgestelde voorbehouden niet een te grote betekenis wordt toegekend aan het Nederlands staatsburgerschap zouden wij dan ook in het licht van de voorgestelde verklaring ontkennend willen beantwoorden.

Ik ben de leden van de CDA-fractie evenwel erkentelijk voor de aandacht die zij hebben gevraagd voor de verklaring die is opgenomen in artikel 5 van wetsvoorstel 26 468, met name vanwege de verhouding tussen de daarin opgenomen verklaring en de in wetsvoorstel 26 469 opgenomen aanpassingen van titel I van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Door deze aandacht is, na een herhaalde analyse van de reikwijdte van de voorstellen met betrekking tot de uitoefening van rechtsmacht, aan het licht gekomen dat deze voorstellen niet geheel overeenkomen met hetgeen in de verklaring van artikel 5 naar voren wordt gebracht. Meer precies is in de voorgestelde wettelijke rechtsmachtsregels de vestiging van rechtsmacht ten aanzien van twee vrij uitzonderlijke gevallen over het hoofd gezien. Het gaat hierbij om rechtsmacht ten aanzien van actieve corruptie en fraude, voor zover een dergelijk feit in het buitenland begaan is hetzij door een Nederlandse ambtenaar die geen Nederlander is, hetzij door een niet-Nederlandse ambtenaar, werkzaam bij een volkenrechtelijke organisatie die in Nederland gevestigd is. Het is uiteraard de bedoeling dat de verklaring van artikel 5 en de bepalingen in titel I van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht geheel met elkaar sporen. Ik stel mij voor dit te doen bij gelegenheid van het recentelijk bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie II door daarin een wijziging op te nemen van de artikelen 5 en 6 van het Wetboek van Strafrecht.

Wat betreft de noodzaak en opportuniteit van de voorgestelde voorbehouden, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, merk ik het volgende op. Met artikel 5 van wetsvoorstel 26 468 is beoogd aan te geven op welke wijze Nederland toepassing geeft aan artikel 6 van het corruptie-protocol. Leidend is dat verdragsartikel en aangegeven wordt welke eventuele voorwaarden gelden met betrekking tot de uitoefening van rechtsmacht door Nederland. Uit de verklaring blijkt dat aan artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het corruptie-protocol volledig uitvoering zal worden gegeven en dat ten aanzien van de onderdelen b, c en d van dat artikellid alleen de voorwaarde is gesteld dat op de in die onderdelen bedoelde feiten door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts, onder verwijzing naar het

voorgestelde nieuwe tiende onderdeel van artikel 4 Sr, de vraag of het qua rechtsmacht verschil kan maken of de Nederlandse ambtenaar tegen wie de misdrijven van de artikelen 177 en 177a Sr zijn begaan al dan niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Genoemd onderdeel van artikel 4 Sr vloeit rechtstreeks voort uit artikel 6, eerste lid, onder c, van het corruptieprotocol, dat er bij de lidstaten op aandringt rechtsmacht te vestigen ten aanzien van een ieder die in het buitenland tracht een onderdaan van de desbetreffende lidstaat om te kopen. Hoewel als aanknopingspunt inderdaad de nationaliteit van de om te kopen persoon geldt, betekent dit niet dat het steeds moet gaan om personen in de Nederlandse overheidsdienst tegen wie de corruptie wordt begaan; voorzien wordt ook in de mogelijkheid tot het uitoefenen van rechtsmacht tegen diegenen die Nederlanders omkopen die bijvoorbeeld werkzaam zijn als ambtenaar bij een Europese instelling of bij een andere internationale organisatie (vgl. de voorgestelde artikelen 177 en 177a in verbinding met artikel 178a Sr). Voor zover actieve corruptie is begaan onder de omstandigheden zoals deze zijn geschetst in het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde voorbeeld, vloeit uit de voorgestelde (implementatie)regeling voort dat de dader in Nederland vervolgd kan worden. Daarbij geldt uiteraard steeds dat de concrete feiten en omstandigheden van het geval beslissend zijn voor de vraag of het instellen van een vervolging opportuun kan worden geacht. Volledigheidshalve wordt hier met betrekking tot de overige mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van Nederlandse ambtenaren nog gewezen op het voorgestelde artikel 6, aanhef en onder 1°, Sr.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA voor welke organisaties geldt dat zij «een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie» zijn, kan ik deze leden meedelen dat daarvoor als criterium geldt dat een dergelijke organisatie haar zetel heeft in Nederland. Als voorbeelden kunnen dan worden genoemd het Joegoslavië Tribunaal (ICTY), het Internationaal Gerechtshof (ICJ), de Organisatie voor de Preventie van de Proliferatie van Chemische Wapens (OPCW) en ook Europol. Met «rechter (...) van een volkenrechtelijke organisatie» wordt bedoeld een rechter die werkzaam is bij een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie dat met rechtspraak is belast. Onder dit begrip vallen derhalve bijvoorbeeld rechters van het Internationaal Gerechtshof, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en te zijner tijd ook rechters van het Internationaal Strafhof. Of de Nederlandse strafwet op deze rechters toepasselijk is, hangt uiteraard steeds af van de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht (vgl. de artikelen 2, 4, onder 10°, en 5, eerste lid, onder 2°, Sr). Voorts speelt het door de leden van de CDA-fractie genoemde artikel 8 Sr een rol. De verhouding met dat artikel is aldus dat voor zover ten aanzien van dergelijke rechters (gesteld dat Nederland ingevolge de eerdergenoemde artikelen rechtsmacht kan uitoefenen) in de oprichtingsverdragen van de desbetreffende volkenrechtelijke organisaties of anderszins voorrechten en immuniteiten zijn geregeld, de rechter in Nederland gehouden is die regels betreffende voorrechten en immuniteiten in acht te nemen.

De leden van de fractie van het CDA deelden mee met spijt kennis te hebben genomen van het feit dat de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zich op het moment van de indiening van de onderhavige wetsvoorstellen nog aan het beraden waren over de medegelding voor hun land van het OESO-corruptieverdrag. Deze leden stelden met betrekking tot de medegelding nog enkele vragen die ik als volgt beantwoord.

Zolang de regeringen van de Nederlandse Antillen of Aruba nog geen definitieve beslissing over de medegelding voor hun land van een verdrag

hebben genomen, wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag in kwestie de term «zich beraden» gebruikt. Dit hoeft uiteraard niet in te houden, dat er een geïnstitutionaliseerd beraad bestaat. De vraag omtrent de wenselijkheid van medegelding wordt uitgezet bij de betrokkene Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse departementen, die daarbij de eventuele noodzaak van uitvoeringswetgeving betrekken. Onder de ministers-presidenten ressorterende diensten verzorgen dit en rappelleren zonedig. Ook vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken is de vraag naar medegelding ter zake van het OESO-corruptieverdrag gerappelleerd. Daarbij is aangegeven dat het wenselijk werd geacht dat het verdrag voor het gehele Koninkrijk zal gelden. Tevens werd het ontwerp van de Nederlandse uitvoeringswetgeving (26 469) als mogelijk voorbeeld toegezonden. De Nederlandse Antillen hebben eind 1999 medegedeeld dat medegelding voor dat land wenselijk werd gevonden en dat aanpassing van de strafwetgeving in dat verband nodig zal zijn. Het is ook de bedoeling van de Arubaanse autoriteiten dat medegelding te zjner tijd wordt geëffectueerd.

Tot slot verzochten de leden van de CDA-fractie om een uiteenzetting van de situatie ten aanzien van de ontzetting uit de in artikel 28 vermelde rechten na het begaan van ambtsmisdrijven indien wetsvoorstel 26 469 wordt aanvaard.

Deze situatie zal na aanvaarding van het wetsvoorstel naar mijn mening niet heel anders zijn dan de situatie zoals deze thans is. Wetsvoorstel 26 469 bevatte een wijzigingsvoorstel met betrekking tot artikel 380 Sr dat voorzag in uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit de in artikel 28 Sr vermelde rechten, maar als gevolg van de aanvaarding van een door het Kamerlid Niederer ingediend amendement (kamerstukken II 1999/2000, 26 469, nr. 12) maakt dat wijzigingsonderdeel thans geen onderdeel meer uit van het wetsvoorstel. In plaats daarvan is in zowel het voorgestelde artikel 362 Sr als in artikel 363 Sr een nieuw derde lid ingevoegd dat voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen indien de in die artikelen omschreven feiten zijn begaan door politieke ambtsdragers. De enige uitbreiding die het voorstel in zijn huidige vorm met betrekking tot de ontzetting uit de in artikel 28 Sr vermelde rechten bevat, betreft artikel 362 Sr. Achtergrond van deze uitbreiding is dat er geen goede reden is, gelet op de laakbaarheid van de in dat artikel omschreven gedragingen (in verband waarmee ook een hogere strafbedreiging wordt voorgesteld), om bij veroordelingen ter zake van artikel 362 Sr niet te voorzien in de mogelijkheid tot het uitspreken van ontzetting uit het in artikel 28, eerste lid, onder 4°, Sr vermelde recht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals