

Vergaderjaar 2000–2001

27 509 (R 1671)

Goedkeuring van de op 26 mei 1997 te Brussel totstandgekomen 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 (Trb. 1997, 249), van het op 19 juni 1997 te Brussel totstandgekomen Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1997, 251), van het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) en van het op 1 mei 1999 te Straatsburg totstandgekomen Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie (Trb. 2000, 131) (Goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie II)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoud**

1	Inleiding	3
2	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 (Trb. 1997, 249)	4
2.1	Algemeen	4
2.2	Artikelsgewijs	5
3	Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1997, 251)	7
3.1	Algemeen	7
3.2	Artikelsgewijs	8

4	Het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130)	14
4.1	Algemeen	14
4.2	Artikelsgewijs	15
4.3	Het op 1 mei 1999 te Straatsburg totstandgekomen Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie (<i>Trb.</i> 2000, 131)	22
5	Artikelen van het voorstel van rijkswet	24
6	Koninkrijkspositie	24
	Bijlage I¹	
	– Overzicht van de anti-fraude en anti-corruptie Verdragen	
	Bijlage II¹	
	– Toelichting op de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn	
	Bijlage III¹	
	– Toelichting op het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	
	Bijlage IV¹	
	– Toelichting op het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie	

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1 Inleiding

In navolging van het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nrs. 1–2) beoogt dit wetsvoorstel de goedkeuring van vier verdragen die eveneens betrekking hebben op het bestrijden van fraude en corruptie.

Diverse internationale gremia hebben de afgelopen jaren de aanpak van internationale fraude en corruptie hoog op de agenda gezet. Net als de in bovengenoemd wetsvoorstel 26 468 opgenomen verdragen, zijn de verdragen waarvoor thans de goedkeuring wordt gevraagd binnen die context totstandgekomen. In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 is op deze internationale aandacht voor de bestrijding van fraude en corruptie reeds uitvoerig ingegaan. Met betrekking tot de achtergrond van de onderhavige verdragen kunnen wij dan ook naar die beschouwingen verwijzen (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 3–5). Inmiddels zijn er mede ter uitvoering van meergenoemd wetsvoorstel 26 468 verschillende initiatieven ontplooid om de nationale opsporings- en vervolgingsactiviteiten op het gebied van fraude en corruptie te coördineren en te intensiveren. Zo heeft het College van procureurs-generaal besloten tot de aanwijzing van een landelijke officier van justitie die in het bijzonder belast is met de bestrijding van nationale en internationale corruptie en zijn er op het terrein van de fraudebestrijding reeds vier inter-regionale fraudeteams (IFT's) actief, waaronder het IFT Rotterdam dat zich richt op de aanpak van EU-fraude.

Uiteraard heeft elk verdrag, ook al vertoont het samenhang met andere verdragen, zijn eigen kenmerken en accenten. Zo kenmerkt de op 26 mei 1997 te Brussel totstandgekomen 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 (*Trb.* 1997, 251) zich door zijn ruimere strekking dan die van het in het wetsvoorstel 26 468 opgenomen Protocol van 27 september 1996 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (*Trb.* 1997, 249). De verplichting tot strafbaarstelling van het witwassen van de opbrengsten van fraude en de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Commissie op het gebied van de bestrijding van fraude staan centraal in het op 19 juni 1997 te Brussel totstandgekomen Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa (*Trb.* 2000, 130) onderscheidt zich ten slotte door zijn alomvattendheid waar het gaat om het geven van omschrijvingen van corruptieve gedragingen; het bestrijkt de actieve en passieve varianten zowel van ambtelijke corruptie als van corruptie in de particuliere sector. In het verlengde van dit Verdrag is voorzien in de oprichting van een Evaluatiegroep (de Groep van Staten tegen corruptie) die onder meer belast is met de toetsing van de implementatie van het verdrag. Organisatie en werkwijze van deze groep hebben regeling gevonden in het op 1 mei 1999 totstandgekomen Statuut van de Groep van Staten tegen corruptie (*Trb.* 2000, 131). Ter verkrijging van een goed overzicht van de inmiddels totstandgekomen anti-fraude- en anti-corruptieverdragen alsmede van hun ratificatie-stadia verwijzen wij naar het in bijlage I van deze memorie van toelichting opgenomen schema. In de hierna volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op strekking en inhoud van de zoëven genoemde verdragen. Paragraaf 2 behandelt de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie

betrokken zijn. In paragraaf 3 wordt het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen toegelicht en paragraaf 4 is gewijd aan het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa en aan het Statuut voor de Groep van Staten tegen corruptie. Na korte paragraaf waarin verwijzingen zijn opgenomen die dienen ter toelichting van de artikelen van dit voorstel van rijkswet, gaan wij tot slot in paragraaf 6 in op de koninkrijkspositie. Dienaangaande merken wij reeds nu op dat de goedkeuring van de onderhavige verdragen wordt gevraagd in de vorm van een rijkswet, aangezien de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zich nog beraden over de medegelding voor hun land van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie. Weliswaar had – nu de medegelding voor de overige verdragen niet in het geding is – gekozen kunnen worden voor splitsing van dit voorstel in een afzonderlijk voorstel van rijkswet en in een gewoon wetsvoorstel, doch hiervan is afgezien vanwege de onderlinge, inhoudelijke samenhang tussen de verdragen.

2 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 (*Trb.* 1997, 249)

2.1 Algemeen

Zoals in de inleidende paragraaf reeds is opgemerkt, moet de op 26 mei 1997 te Brussel totstandgekomen 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 (*Trb.* 1997, 249), hierna genoemd het EU-corruptieverdrag, gezien worden als een aanvullend instrument.

Het Protocol van 29 september 1996 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, hierna genoemd het corruptieprotocol, bevat bepalingen strekkende tot strafbaarstelling van actieve en passieve corruptie voorzover die feiten schade toebrengen of kunnen toebrengen aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Tijdens de onderhandelingen over dit protocol ontstond het besef dat het, gelet op de schadelijke effecten van corruptief handelen, gewenst was een algemeen instrument tot stand te brengen dat zich niet beperkte tot slechts die feiten die gevolgen hadden voor de begroting van de Europese Gemeenschappen. Dit heeft ertoe geleid dat over een dergelijk algemeen en aanvullend instrument besprekingen zijn gestart die uiteindelijk resulteerden in de totstandkoming van het EU-corruptieverdrag. Meer gegevens over de ontstaansgeschiedenis van het verdrag zijn te vinden in de als bijlage II bijgevoegde gemeenschappelijke toelichting van de Europese Unie bij dit verdrag.

Wat opzet en inhoud betreft vertoont het EU-corruptieverdrag maar weinig verschillen met het corruptieprotocol wanneer het laatste instrument in samenhang wordt gelezen met de moederovereenkomst (de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, hierna: het fraudeverdrag). In de navolgende artikelsgewijze toelichting kunnen wij dan ook frequent verwijzen naar de toelichting op de artikelen van het corruptieprotocol, zoals die is opgenomen in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 12 ev.).

Tot slot zij hier opgemerkt dat wij het parlement regelmatig over de voor-

bereiding van dit verdrag hebben geïnformeerd. Wij verwijzen in dit verband naar kamerstukken II 1995/96, 23 490, nrs. 90e en 43, blz. 4, nr. 45, blz. 4 en 11, nrs. 90g en 46, blz. 6, nrs. 90h en 47, blz. 10, nr. 51, blz. 6; kamerstukken II 1996/97, 23 490, nrs. 78 en 57, blz. 14 en 15, nr. 62, blz. 8, nrs. 266 en 73, blz. 14, nrs. 78b en 76, blz. 4 en 6; handelingen II 1996/97, nr. 1414, blz. 2887–2888; kamerstukken II 1997/98, 23 490, nrs. 126f en 103, blz. 2; kamerstukken II 1998/99, 23 490, nr. 107, blz. 2, nrs. 4b en 110, blz. 6.

2.2 Artikelsgewijze toelichting op het EU-corruptieverdrag

Artikel 1

In artikel 1 worden omschrijvingen gegeven van de begrippen «ambtenaar», «communautair ambtenaar» en «nationaal ambtenaar». Deze definitiebepalingen komen overeen met de begripsomschrijvingen in het corruptieprotocol (artikel 1).

Artikelen 2 en 3

Deze artikelen behelzen de kern van het verdrag. Omschrijvingen worden gegeven van actieve en passieve corruptie. De lidstaten worden verplicht deze gedragingen in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen. Ten opzichte van de artikelen 2 en 3 van het corruptieprotocol verschillen deze artikelen alleen in die zin dat de omschrijvingen van het strafbare gedrag niet meer de mogelijkheid openen om de strafbaarstellingen te beperken tot gedragingen welke de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen schade (kunnen) toebrengen. Voor een nadere toelichting op deze artikelen en op de gevolgen daarvan voor de Nederlandse wetgeving wordt verwezen naar de toelichting op het corruptieprotocol (kamerstukken II 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 12–14).

Artikel 4

Artikel 4 van het corruptieprotocol komt voor wat betreft het tweede tot en met het vijfde lid overeen met artikel 4 van dit verdrag. De regeling van het eerste lid van artikel 4 van het corruptieprotocol ontbreekt omdat deze direct verband houdt met het fraudeverdrag. Nu onderhavig artikel bijgevolg niet meer inhoudt dan artikel 4 van het corruptieprotocol kan voor een nadere uitleg worden verwezen naar de toelichting op dat artikel in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 14–15). Hierbij past wel de kanttekening (dit geldt overigens ook voor de overige verdragsartikelen) dat dit artikel gelet op de bredere strekking van de strafbaarstellingen een eigen betekenis kan hebben voor de lidstaten die het corruptieprotocol minimaal, dat wil zeggen: beperkt tot feiten die schade toebrengen aan de begroting van de Europese Gemeenschappen, implementeren. Zoals uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 26 468 blijkt, behoort Nederland niet tot die groep van landen; wij aanvaarden de ruime betekenis.

Artikel 5

Verwezen wordt naar de toelichting op het gelijklopende artikel 5 van het corruptieprotocol (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 15).

Artikel 6

Dit artikel komt overeen met artikel 3 van het fraudeverdrag, zij het dat het treffen van maatregelen inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingshoofden hier geen betrekking heeft op fraude, maar op actieve corruptie. Een daartoe strekkende verplichting geldt ook reeds uit

hoofde van het corruptie-protocol (artikel 7, eerste lid), met dien verstande dat op grond van dat protocol nog de mogelijkheid bestaat om de aansprakelijkheid te beperken tot feiten die schade hebben toegebracht aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. De ruimere reikwijdte van deze bepaling heeft geen consequenties voor de Nederlandse wetgeving. Het Wetboek van Strafrecht voorziet reeds in voldoende mogelijkheden om diegenen die feitelijk leiding hebben gegeven aan het begaan van een strafbaar feit (door een ondergeschikte) strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.

Artikel 7

Dit artikel komt overeen met artikel 6 van het corruptieprotocol, reden waarom verwezen kan worden naar de toelichting bij laatstgenoemd artikel. In artikel 4 van dit wetsvoorstel wordt aangegeven op welke wijze Nederland rechtsmacht uit hoofde van artikel 7 van het EU-corruptieverdrag zal kunnen uitoefenen. De inhoud van deze verklaring komt overeen met de verklaring die is opgenomen in artikel 5 van wetsvoorstel 26 468.

Artikelen 8–10

De artikelen 8 tot en met 10 zijn varianten op de artikelen 5, 6 en 7 van het fraudeverdrag, net zoals artikel 6 een variant is op artikel 3 van het fraudeverdrag. Via artikel 7, eerste lid, van het corruptieprotocol zijn genoemde artikelen van het fraudeverdrag overigens ook weer van overeenkomstige toepassing op het corruptieprotocol. Verwezen wordt verder naar de toelichting op de artikelen 5, 6 en 7 van het fraudeverdrag, zoals opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel 26 468 (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 10–11).

Artikel 11

Deze bepaling, die overeenkomt met artikel 9 van het fraudeverdrag, behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 12

Artikel 12 regelt de betrokkenheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij dit verdrag. De redactie van dit artikel is het resultaat van langdurige onderhandelingen. In verband met bezwaren van een aantal lidstaten is destijds lange tijd gesproken over de reikwijdte van de bevoegdheid van het Hof bij geschillen tussen lidstaten en de Commissie alsmede over de vraag of een interstatelijk geschil door één van de betrokken lidstaten aan het Hof van Justitie kon worden voorgelegd. Voorts vormde het toekennen van prejudiciële bevoegdheden aan het Hof een punt van discussie (zie ook kamerstukken II 1998/1999, 26 468 (R1637), nr. 3, blz.18; kamerstukken II 1996/1997, 23 490, nrs. 266 en 73 en kamerstukken II 1995/1996, 23 490, nrs. 90h en 47).

Artikel 12, eerste en tweede lid, zijn uiteindelijk geredigeerd overeenkomstig artikel 8, eerste en tweede lid, van het fraudeverdrag. In lijn met het fraudeverdrag en het corruptieprotocol is in het tweede lid de bevoegdheid van het Hof van Justitie beperkt tot geschillen waarbij communautaire belangen of verplichtingen uit hoofde van het verdrag een rol spelen. Het derde tot en met het zesde lid van dit artikel regelen de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. De regeling vertoont duidelijke overeenkomsten met het 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), hierna: hofprotocol.

Het derde lid verleent het Hof van Justitie de bevoegdheid om onder de in het vierde en het vijfde lid vastgelegde voorwaarden uitspraak te doen over de uitleg van het verdrag. Anders dan bij het hiervoor genoemde hofprotocol wordt in het derde lid nader gespecificeerd over welke bepalingen de bevoegdheid van het Hof zich uitstrekt. Achtergrond daarvan is de algemene strekking van dit verdrag, waarmee het zich onderscheidt van het fraudeverdrag en het daarbij behorende corruptieprotocol die een directe relatie hebben met de communautaire rechtsorde (de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen).

Ingevolge het vierde lid bezit het Hof van Justitie alleen de in het derde lid omschreven bevoegdheid voor zover een lidstaat een daarmee instemmende verklaring heeft afgelegd. Bij die verklaring kan de lidstaat stipuleren dat de mogelijkheid tot het vragen om prejudiciële uitspraken beperkt is tot de rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep. Nederland zal bij de in artikel 13, tweede lid, bedoelde kennisgeving verklaren dat elke rechterlijke instantie zich kan wenden tot het Hof van Justitie met een verzoek om een prejudiciële uitspraak over de uitleg van dit verdrag. Het zesde lid van artikel 12 komt overeen met artikel 3 van het hofprotocol, met dien verstande dat krachtens het zesde lid ook de Commissie het recht heeft memoriën of schriftelijke opmerkingen aan het Hof van Justitie voor te leggen. Verwezen zij verder naar de toelichting op artikel 3 van het hofprotocol (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R1637), nr. 3, blz. 19 en 20).

Artikelen 13–16

Dit zijn, behoudens artikel 13, vierde lid, gebruikelijke slotbepalingen. De tekst van artikel 13, vierde lid, is ingegeven door de wens een voorziening te treffen die het mogelijk maakt betrekkingen tussen lidstaten zo spoedig mogelijk overeenkomstig de bepalingen van het verdrag te laten plaatsvinden.

3 Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (*Trb.* 1997, 251)

3.1 Algemeen

Zoals in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 is aangegeven, bestond bij de onderhandelingen over het fraudeverdrag reeds overeenstemming over het feit dat aanvullende instrumenten noodzakelijk waren om een adequate strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen te bereiken. Naast het al eerdergenoemde Eerste Protocol (corruptieprotocol) is daartoe het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen ontworpen. Dit Tweede Protocol is op 19 juni 1997 onder het Nederlands voorzitterschap totstandgekomen.

Het Tweede Protocol kent bepalingen betreffende de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van fraude en corruptie, de vestiging van aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens fraude en corruptie en de inbeslagneming van wederrechtelijk verkregen voordeel uit fraude en corruptie. Daarnaast bevat dit Protocol nog een aantal bepalingen die een doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie beogen op het gebied van de bestrijding van fraude en corruptie. Omdat bij deze samenwerking de uitwisseling van gegevens een belangrijke rol speelt,

maken tevens regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer deel uit van dit Protocol.

Bij het Tweede Protocol behoort, zoals gebruikelijk bij de verdragen die in het kader van de Europese Unie zijn totstandgekomen, een gemeenschappelijke toelichting die als bijlage III bij deze memorie van toelichting is gevoegd. Voor wat betreft de informatievoorziening aan het parlement inzake de totstandkoming van het protocol verwijzen wij tot slot naar de volgende documenten: kamerstukken II 1995/96, 23 490, nr. 48, blz. 3, nr. 51, blz. 6; kamerstukken II 1996/97, 23 490, nr. 73, blz. 14, nrs. 78b en 76, blz. 4.

3.2 Artikelgewijze toelichting op het Tweede Protocol

Artikel 1

Dit artikel definieert voor de toepassing van het protocol een aantal begrippen. Uit de definities van «overeenkomst», «fraude» en «passieve en actieve corruptie» blijkt duidelijk het aanvullende karakter van het protocol; de begrippen leggen de verbinding met het fraudeverdrag en het corruptie-protocol. Een materiële omschrijving van het begrip «rechtspersoon» wordt niet gegeven. Rechtspersonen in de zin van het protocol zijn de entiteiten die door het nationale recht van de desbetreffende lidstaat als zodanig worden aangemerkt.

Voor de omschrijving van het begrip «witwassen van geld» wordt gedeeltelijk gebruik gemaakt van artikel 1, derde streepje, van richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 (Peg L166) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Daar worden gedragingen omschreven die naar Nederlands recht onder het bereik van de bepalingen inzake heling (artikel 416 Sr ev.) vallen. Waar de richtlijn echter voor de definitie van het begrip «witwassen van geld» de omschreven gedragingen in verbinding brengt met opbrengsten van strafbare feiten op het gebied van de handel in verdovende middelen, geldt voor dit protocol dat het «witwassen van geld» betrekking heeft op opbrengsten van corruptie en, ten minste in ernstige gevallen, van fraude. Overigens wordt er hier op gewezen dat binnen de Europese Unie op dit moment gesproken wordt over een voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van voornoemde richtlijn witwassen. Daarin wordt voorgesteld de meldplicht ter zake van het vermoeden van witwassen niet meer te beperken tot de opbrengsten van strafbare feiten op het gebied van de handel in verdovende middelen, maar deze in ieder geval ook te laten gelden voor de opbrengsten van deelname aan de georganiseerde criminaliteit en de opbrengsten van het plegen van fraude, corruptie of enigerlei andere onwettige activiteit die schadelijk is of kan zijn voor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 2

Uit hoofde van dit artikel dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het witwassen van geld strafbaar wordt gesteld. In de toelichting op artikel 1 is reeds opgemerkt dat het hier betreft «witwas-gedragingen» met betrekking tot de opbrengsten van fraude, ten minste in ernstige gevallen, en van (actieve en passieve) corruptie.

De mogelijkheid om de strafbaarstelling van het witwassen van de opbrengsten van fraude te beperken tot ernstige gevallen houdt verband met artikel 2 van het fraudeverdrag. Dit artikel biedt een opening om gevallen van «geringe fraude» te bedreigen met andere dan strafrechtelijke sancties. Lidstaten kunnen er derhalve voor kiezen «geringe» gevallen van fraude bijvoorbeeld administratiefrechtelijk te handhaven. Om nu de onwenselijke situatie uit te sluiten dat dergelijke lidstaten in

bepaalde gevallen worden gedwongen witwasdelicten langs strafrechtelijke weg te handhaven, terwijl het onderliggende feit administratief-rechtelijk wordt gehandhaafd, is bovengenoemde mogelijkheid tot beperking van strafrechtelijke sanctionering opgenomen.

Onderhavig artikel heeft geen consequenties voor de Nederlandse wetgeving. Ingevolge het wetsvoorstel herziening corruptiewetgeving (kamerstukken II 1998/99, 26 469, nrs. 1–2) zullen de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake fraude en corruptie in overeenstemming worden gebracht met het fraudeverdrag en het corruptieprotocol. Tezamen met de reeds bestaande artikelen 416, 417 en 417bis van het Wetboek van Strafrecht zal daarmee voldaan zijn aan dit artikel. Vermelding verdient in dit verband nog het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven (kamerstukken II 1999/2000, 27 159, nrs. 1–3), dat met de introductie van een apart «witwas-delict» in het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheden tot bestrijding van het witwassen verder beoogt te optimaliseren.

Artikel 3

Dit artikel legt vast dat elke lidstaat verplicht is in zijn nationale wetgeving de nodige voorzieningen te treffen opdat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor fraude, actieve corruptie en het witwassen van geld.

Het eerste lid bepaalt dat aansprakelijkstelling van de rechtspersoon mogelijk moet worden gemaakt in de gevallen waarin leidinggevende personen, individueel of als deel van een orgaan van de rechtspersoon, zich schuldig maken aan fraude, corruptie of witwassen ten behoeve van de rechtspersoon.

Ingevolge artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht kan een rechtspersoon in beginsel telkens strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor het plegen van een delict, zij het dat bepaalde delicten vanwege hun aard daarvoor niet aanmerking komen (bijv. huisvredebreuk, verkrachting). Voorwaarde voor strafbaarheid is of de gedraging (van een natuurlijke persoon) aan de rechtspersoon kan worden toegerekend. Dit is volgens vaste jurisprudentie afhankelijk van het feit of de gedraging binnen de invloedssfeer van de rechtspersoon valt en of de rechtspersoon de gedraging heeft aanvaard of soortgelijke gedragingen placht te aanvaarden. Binnen de invloedssfeer van de rechtspersoon vallen gedragingen waarover de leiding van de rechtspersoon zeggenschap kan uitoefenen.

Het eerste lid van dit artikel houdt in dat aansprakelijkstelling van de rechtspersoon mogelijk moet zijn wanneer fraude, actieve corruptie of witwassen wordt begaan ten voordele van de rechtspersoon. Daaruit blijkt dat het al dan niet begaan van die feiten binnen de beschikkingsmacht valt (tot de invloedssfeer gerekend kan worden) van de rechtspersoon. Omdat voorts aanvaarding door de rechtspersoon gegeven is doordat het feit gepleegd moet zijn door een leidinggevende binnen de rechtspersoon ten bate van die rechtspersoon, voldoet de Nederlandse wetgeving met artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht aan de verplichting van het eerste lid.

Het tweede lid van artikel 3 vereist dat er een mogelijkheid moet zijn een rechtspersoon aansprakelijk te stellen wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle van leidinggevend personeel fraude, corruptie of witwassen kon worden gepleegd ten voordele van de rechtspersoon door een persoon die onder het gezag van het leidinggevend personeel staat. Ook deze bepaling heeft geen consequenties voor de Nederlandse wetgeving. De verboden gedraging kan onder de omstandigheden, zoals omschreven in het tweede lid, via de feitelijke leidinggever, op grond van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht worden toegere-

kend aan de rechtspersoon. De aansprakelijkheid ontstaat doordat nage- laten is maatregelen te treffen ter voorkoming van de verboden gedra- ging, in casu fraude, corruptie of witwassen, hoewel de rechtspersoon daartoe redelijkerwijs wel was gehouden.

De aansprakelijkheid van rechtspersonen ingeval van feiten zoals omschreven in het eerste en het tweede lid, mag niet aan vervolging van de (uitvoerende) daders van of deelnemers aan de strafbare feiten in de weg staan, bepaalt ten slotte het derde lid. Ook deze bepaling sluit aan bij de Nederlandse wetgeving; de vervolging van een rechtspersoon en/of de feitelijke leidinggever of opdrachtgever sluit de vervolging van (andere) natuurlijke personen niet uit. Deze kunnen worden vervolgd wegens het plegen, het medeplegen, het doen plegen of het uitlokken van het feit dan wel ter zake van medeplichtigheid aan het plegen van het feit.

Artikel 4

Artikel 4 verplicht lidstaten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties waarmee rechtspersonen bij aansprakelijkheid uit hoofde van de ingevolge artikel 3 getroffen maatregelen kunnen worden bestraft. Deze straffen moeten (in ieder geval) bestaan uit al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten waarvan in artikel 4 enkele voorbeelden worden genoemd. De wijze waarop artikel 4 geformuleerd is, moet worden verklaard tegen de achtergrond van het feit dat niet alle Unie-lidstaten de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersoon kennen. Niettemin werd het wenselijk geacht ook die landen te verplichten te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van straffen die in aard en effect vergelijkbaar zijn met strafrechtelijke sancties. De voorbeelden moeten daarbij als richtsnoer gelden. Zoals in de toelichting op artikel 3 is aangegeven, voldoet Nederland aan de verplichtingen van artikel 3 door de regeling van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Wordt op basis van laatstgenoemd artikel geoordeeld dat de rechtspersoon strafbaar is, dan bepaalt de strafbedreiging die is genoemd in de overtreden strafbepaling, aard en hoogte van de op te leggen straffen. Uiteraard zullen daartoe niet de vrijheidsbenemende straffen kunnen behoren.

Gelet op de strafbedreigingen die gelden voor het begaan van fraude, corruptie en witwassen (geldboetes van de vierde en de vijfde categorie) kan worden vastgesteld dat de Nederlandse strafwet aan de eisen van artikel 4 voldoet. Dit geldt temeer omdat artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht bij veroordeling van een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid biedt om, wanneer hij het maximum van de geldboete ontoereikend acht, als maximum te nemen het bedrag van de naast hogere categorie.

Artikel 5

Deze bepaling heeft betrekking op de inbeslagneming, confiscatie of onttrekking van instrumenten en opbrengsten van fraude, corruptie of van het witwassen van geld dan wel van de bezittingen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten. Een bepaling van deze strekking in verdragen is niet nieuw. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar artikel 2 van het op 8 november 1990 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (*Trb.* 1990, 172), waarbij Nederland partij is en naar artikel 3, derde lid, 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). Het artikel noopt derhalve niet tot aanpassing van Nederlandse wetgeving.

Artikel 6

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5, derde lid, van het fraudeverdrag (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R1637), nr. 3, blz. 10).

Artikel 7

Dit artikel regelt de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie van de Europese Gemeenschappen op het gebied van de bestrijding van fraude, actieve en passieve corruptie en het witwassen van geld. Op welke wijze aan deze samenwerking ingevolge artikel 7 invulling wordt gegeven, wordt uitvoerig toegelicht in de gemeenschappelijke toelichting op dit protocol (aantekening bij artikel 7). Op deze plaats zouden wij daarnaar willen verwijzen.

Voor de Nederlandse situatie kan hier nog worden opgemerkt dat wij voornemens zijn de contacten met de Commissie in het kader van deze samenwerking te laten verlopen via het arrondissementsparket Rotterdam. Onder verantwoordelijkheid van dit parket vindt het zogenaamde EU-fraudeberaad plaats, waaraan alle betrokken nationale handhavingsdiensten deelnemen. Doel daarvan is de samenwerking tussen de verschillende diensten op nationaal niveau te bevorderen en de activiteiten op elkaar af te stemmen. Uitbreiding van deze functie in de zin dat vanuit Rotterdam ook de coördinatie van de contacten met de Commissie in het kader van de samenwerking plaatsvindt, ligt dan ook het meest in de rede.

Met het oog op een adequate bestrijding van fraude, corruptie en het witwassen van geld regelt artikel 7, tweede lid, dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten informatie kunnen uitwisselen met de Commissie. In Nederland zullen tot die bevoegde autoriteiten behoren de reguliere politie, de bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie. Om de werking van dit artikel mogelijk te maken, behoeft geen wetgeving te worden aangepast.

Het verstrekken van opsporingsinformatie door de politie valt onder reikwijdte van de Wet politieregisters. Krachtens artikel 18, eerste lid, van de Wet politieregisters zijn regels gesteld omtrent de verstrekking van gegevens uit een politieregister – hetzij door tussenkomst van Interpol, hetzij anderszins – aan politie-autoriteiten in andere landen. Net zoals dit bij de verstrekkingen aan Europol en aan het Centrale Schengen Informatiesysteem (SIS) het geval is, biedt deze bepaling ook de ruimte om verstrekkingen aan de Commissie te laten plaatsvinden. Voor wat betreft de verstrekkingen door het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten geldt dat deze onder het regime van de Wet persoonsregistraties vallen. De grondslag voor deze instanties om informatie aan de Commissie te verstrekken kan worden gevonden in artikel 18, derde lid, van die wet.

Artikel 8

Uit hoofde van artikel 7, tweede lid, van dit protocol kan de Commissie de beschikking krijgen over persoonsgegevens die in verband kunnen worden gebracht met fraude, corruptie en het witwassen van geld. Het zal daarbij veelal gaan om gevoelige informatie, gelet ook op het feit dat nationale justitiële en politieke instanties in de regel deze informatie over bepaalde personen aanleveren. Het is dan ook noodzakelijk dat de Commissie ten aanzien van de verwerking van deze persoonsgegevens met het oog op de privacy van de betrokkenen een beschermingsniveau in acht neemt dat gelijkwaardig is aan het niveau dat de lidstaten aanhouden voor de bescherming van dit soort persoonsgegevens. Als referentiekader wordt in artikel 8 het beschermingsniveau van richtlijn

95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L281) genoemd. Daarmee wordt van de Commissie vereist hoogwaardige bescherming te bieden aan persoonsgegevens die door haar worden verwerkt. Zoals Nederland zijn wetgeving met de Wet bescherming persoonsgegevens in overeenstemming heeft gebracht met de bepalingen van richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995, zo zal de Commissie daarin voor wat betreft de informatie-uitwisseling in het kader van artikel 7 van dit protocol moeten voorzien door middel van het opstellen van voorschriften die evenzeer in overeenstemming zijn met de bepalingen van die richtlijn. In vergelijking met de Nederlandse wetgeving zullen deze Commissievoorschriften dan ook in beschermingsniveau gelijkwaardig zijn aan het niveau dat door de Wet bescherming persoonsgegevens wordt gewaarborgd. Hier zij voorts nog verwezen naar de gemeenschappelijke toelichting op dit protocol (aantekening bij artikel 8) en de hiernavolgende toelichting op artikel 9.

Artikel 9

De voorschriften die de Commissie dient op te stellen met betrekking tot de verwerking van gegevens die zij ingevolge artikel 7, tweede lid, van dit protocol ontvangt, moeten op grond van dit artikel met het oog op de openbaarheid worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Zolang deze voorschriften nog niet op deze wijze bekend zijn gemaakt, vindt met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geen informatie-uitwisseling plaats krachtens artikel 7, tweede lid. Deze opschortingsregeling is opgenomen in artikel 16, vierde lid, van dit protocol.

Artikel 10

Dit artikel bevat regels omtrent de verstrekking van gegevens aan andere lidstaten en aan derde landen. De bevoegdheid van de Commissie tot verstrekking van gegevens aan andere lidstaten is neergelegd in het eerste lid. Deze bevoegdheid is niet ongeclausuleerd. In de eerste plaats dient de Commissie rekening te houden met de voorwaarden waaronder zijzelf de gegevens van een lidstaat heeft verkregen en in de tweede plaats zal de Commissie deze lidstaat ervan op de hoogte moeten stellen dat zij voornemens is de gegevens door te verstrekken aan een andere lidstaat. Het tweede lid voorziet erin dat de Commissie ook gegevens kan doorverstrekken aan derde landen. Voorwaarde is telkens dat de lidstaat die de gegevens heeft verstrekt, instemt met de doorgifte. Overigens wordt hier nog opgemerkt dat de Commissie ter voldoening aan het bepaalde in artikel 25, eerste en tweede lid, van de eerdergenoemde richtlijn 95/46/EG (hetgeen nader dient te worden uitgewerkt in de voorschriften, bedoeld in artikel 9 van het protocol) telkens gehouden is voorafgaand aan de doorgifte van persoonsgegevens aan een niet-lidstaat te bezien of een derde land met betrekking tot die gegevens een passend beschermingsniveau kan bieden. Zolang een dergelijk niveau niet kan worden vastgesteld of gewaarborgd, zal de doorgifte van persoonsgegevens achterwege blijven. Verwezen zij verder naar de gemeenschappelijke toelichting op het protocol (aantekening bij artikel 10).

Artikel 11

Artikel 286 van het EG-Verdrag verplicht de Raad en het Parlement van de Europese Unie om op communautair niveau een onafhankelijk controleorgaan in te stellen dat toezicht zal houden op de correcte verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Europese

Gemeenschap. Dit artikel legt vast dat dit orgaan ook toezicht zal houden op de verwerking van de persoonsgegevens die de Commissie heeft verkregen met het oog op de uitvoering van haar taak als omschreven in artikel 7 van dit protocol.

Op deze plaats is relevant te vermelden dat de Commissie op 14 september 1999 een ontwerp-Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Gemeenschap en betreffende het vrije verkeer van die gegevens aan de Raad heeft gezonden. In dit voorstel wordt voorzien in de oprichting van het hierboven genoemde controleorgaan, genaamd de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. De ontwerp-verordening vormt thans nog onderwerp van bespreking binnen de Raad. Opgemerkt zij dat er ingevolge artikel 16, vierde lid, van het protocol geen gegevensuitwisseling op grond van artikel 7 van het protocol kan plaatsvinden zolang nog niet is zeker gesteld dat deze Europese Toezichthouder toezicht kan uitoefenen met betrekking tot persoonsgegevens die krachtens dit protocol in het bezit zijn van de Commissie.

Artikel 12

Artikel 12 wijst enkele bepalingen uit het fraudeverdrag aan die eveneens gelden voor dit protocol. De desbetreffende artikelen uit het fraudeverdrag hebben onder meer betrekking op de uitoefening van rechtsmacht, de toepassing van het ne bis in idem-beginsel en de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten. Zoals uit de toelichting op deze artikelen in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 blijkt, gelden voor deze onderwerpen in Nederland algemene bepalingen die in het kader van de goedkeuring van het fraudeverdrag geen aanpassing behoeven. Aanpassing is evenmin nodig nu de desbetreffende bepalingen uit het fraudeverdrag van toepassing worden verklaard op (artikelen van) dit protocol.

Artikel 13

Dit artikel regelt de betrokkenheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij de toepassing van het protocol. Het eerste lid komt overeen met artikel 8, eerste lid, van het fraudeverdrag. Neergelegd is de procedure die moet worden gevolgd ingeval van geschillen tussen de lidstaten over de uitleg of toepassing van het protocol.

Het tweede lid heeft betrekking op de procedure inzake geschillen tussen de lidstaten en de Commissie. De procedure is gelijk aan de desbetreffende regelingen in het fraudeverdrag en het corruptieprotocol, met dien verstande dat zij nu is toegespitst op geschillen over de relevante bepalingen van dit protocol. Dat zijn de bepalingen over de strafbaarstelling van het witwassen en de informatieuitwisseling met de Commissie.

Het derde lid heeft betrekking op de toepasselijkheid van het hofprotocol (zie ook de toelichting op artikel 12 van het EU-corruptieverdrag in paragraaf 2.2 van deze memorie). Het hofprotocol bepaalt dat lidstaten de bevoegdheid tot het geven van prejudiciële beslissingen kunnen regelen door middel van een af te leggen verklaring waarin wordt aangegeven welke rechterlijke instanties zich tot het Hof van Justitie kunnen wenden met een verzoek om een prejudiciële uitspraak.

Met betrekking tot het fraudeverdrag en het corruptieprotocol heeft Nederland verklaard dat elke rechterlijke instantie zich kan wenden tot het Hof van Justitie met het verzoek om een prejudiciële uitspraak. Op grond van het derde lid geldt deze verklaring ook voor verzoeken om prejudiciële uitspraken met betrekking tot het onderhavige protocol, tenzij bij kennisgeving als bedoeld in artikel 16, tweede lid, van het protocol het tegenge-

stelde wordt verklaard. Van deze mogelijkheid tot het afleggen van een tegengestelde verklaring maakt Nederland geen gebruik.

Artikelen 14 tot en met 19

Voor een toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar de gemeenschappelijke toelichting die als bijlage II bij deze memorie van toelichting is gevoegd.

4 Het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130)

4.1 Algemeen

Het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) is voortgekomen uit het Actieprogramma van de Raad van Europa ter bestrijding van corruptie (the Programme of Action against Corruption).

Tot het opstellen van dit actieprogramma is besloten tijdens de 19e conferentie van de Ministers van Justitie van de Raad van Europa te Valetta in 1994. Het programma is na goedkeuring door het Comité van Ministers in 1996 in handen gesteld van een comité van deskundigen dat de opdracht kreeg instrumenten op bestuurs-, civiel en strafrechtelijk terrein voor te bereiden met het oog op een zo breed mogelijke aanpak van corruptie. Met een resolutie waarin in het bijzonder werd aangedrongen op voortzetting van de onderhandelingen over de strafrechtelijke conventie en de instrumenten op civielrechtelijk terrein, bevestigde de 21e conferentie van de Ministers van Justitie van de Raad van de Europa in juni 1997 te Praag nog eens het streven naar een spoedige implementatie van dit actieprogramma.

De bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit vormde ook onderwerp van bespreking op de 2e conferentie van de Staatshoofden van de lidstaten van de Raad van Europa op 10 en 11 oktober 1997 te Straatsburg. Bij die gelegenheid is besloten om het Comité van Ministers aan te sporen tot het aannemen van twintig leidende principes. Deze leidende principes (the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption) zijn op 6 november 1997 door het Comité van Ministers aangenomen. De leidende principes gaan andermaal in op de noodzaak van een spoedige totstandbrenging van het internationaal instrumentarium, mede omvattende de instelling van een Evaluatiegroep die de implementatie van het actieprogramma en van de totstandgekomen conventies zou moeten stimuleren en evalueren.

De totstandkoming van deze Groep van Staten tegen corruptie (hierna: Evaluatiegroep) heeft zijn beslag gekregen in de vorm van een zogeheten Partial and Enlarged Agreement, aanvaard op 1 mei 1999 en opgenomen in Resolutie (98)7 van 5 mei 1998 van het Comité van Ministers. De resolutie nodigt lidstaten van de Raad van Europa alsmede derde-landen uit om zich aan te sluiten bij de Evaluatiegroep. Aansluiting geschiedt door nederlegging van een akte van toetreding bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Uit hoofde van Resolutie (98)7 kan de Evaluatiegroep een begin maken met haar werkzaamheden wanneer veertien lidstaten tot de groep zijn toegetreden. Aan dit vereiste werd op 1 mei 1999 voldaan, waardoor Resolutie (99)5 establishing the Group of States against Corruption (GRECO) van kracht werd. Deze resolutie vormt de rechtsbasis op grond waarvan de Groep daadwerkelijk van start is gegaan met haar werkzaamheden ten aanzien van de toegetreden landen (o.m. België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Finland). Op de Evaluatiegroep wordt hierna in paragraaf 4.3 verder ingegaan.

De besprekingen binnen de Raad van Europa met betrekking tot het

Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie zijn afgerond tijdens de 103e conferentie van het Comité van Ministers in november 1998, nadat ook de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa (the Parliamentary Assembly) in september 1998 een positief advies over het ontwerp-verdrag had uitgebracht. Het Comité van Ministers besloot het verdrag met ingang van 27 januari 1999 voor ondertekening open te stellen.

Zoals reeds in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting is opgemerkt, kenmerkt het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie zich door zijn brede benadering van het verschijnsel corruptie. Anders dan de overige verdragen inzake de bestrijding van corruptie heeft dit verdrag niet alleen betrekking op vormen van ambtelijke corruptie, maar ook op gevallen van corruptie in de particuliere sector. Voorts bevat het verdrag bepalingen die zich richten op een effectieve handhaving van de nationale corruptie-wetgeving en de internationale strafrechtelijke samenwerking in strafzaken. Bij het verdrag behoort een gemeenschappelijke toelichting die als bijlage IV bij deze memorie van toelichting is gevoegd. In aanvulling op deze gemeenschappelijke toelichting volgt hieronder een artikelsgewijze toelichting.

4.2 Artikelsgewijze toelichting op het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie

Artikel 1

Dit artikel bevat definities voor de begrippen «ambtenaar», «rechter» en «rechtspersoon». De lidstaten kunnen voor de uitleg van deze begrippen aansluiting zoeken bij hun nationale wetgeving, hetgeen inmiddels gebruikelijk is bij de verdragen inzake de bestrijding van corruptie. Verwezen zij in dit verband naar de definitiebepalingen van het EU-corruptieverdrag en het corruptieprotocol.

Artikelen 2 tot en met 6

In deze artikelen worden omschrijvingen van ambtelijke corruptie gegeven. Deze gedragingen moeten de verdragspartijen strafbaar stellen in hun nationale wetgeving. Het gaat om actieve en passieve omkoping waarbij nationale of buitenlandse ambtenaren of leden van nationale of buitenlandse algemeen vertegenwoordigende organen (zoals een parlement of een gemeenteraad) betrokken zijn.

Anders dan bij de omschrijvingen van actieve en passieve omkoping, zoals die zijn opgenomen in het EU-corruptieverdrag en het corruptieprotocol, behoeft er voor strafbare omkoping geen sprake te zijn van het aannemen of aanbieden van giften met het oog op handelen in strijd met de ambtsplicht. Alleen op dit onderdeel verschillen de omschrijvingen met die van voornoemde verdragen en vertonen zij op dat punt gelijkenis met de omschrijving van actieve omkoping zoals die is opgenomen in artikel 1 van het op 17 december 1997 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties (*Trb.* 1998, 219).

De artikelen hebben geen consequenties voor de Nederlandse wetgeving wanneer ervan wordt uitgegaan dat het Wetboek van Strafrecht gewijzigd wordt overeenkomstig het wetsvoorstel herziening corruptiewetgeving (kamerstukken II 1998/99, 26 469, nrs. 1–2). Ingevolge dit wetsvoorstel zullen de artikelen 177, 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht worden gewijzigd en aangevuld. Deze aanpassingen houden in dat omkoping naar Nederlands recht ook strafbaar zal zijn wanneer daarbij buitenlandse overheidsfunctionarissen (daaronder mede begrepen leden van buitenlandse algemeen vertegenwoordigende organen) betrokken zijn. Voor wat betreft de Nederlandse ambtenaar gold reeds uit hoofde van

artikel 362 van het Wetboek van Strafrecht dat deze strafbaar kan zijn wanneer hij voordelen of beloften aanneemt in verband met handelen of nalaten zonder dat dit handelen of nalaten in strijd is met zijn ambtsplicht. Wetsvoorstel 26 469 vult deze strafbaarstelling aan met een actieve pendant (het voorgestelde artikel 177a van het Wetboek van Strafrecht). Daarmee en met de eerdergenoemde wijzigingen zal de Nederlandse wetgeving voldoen aan de verplichtingen voortvloeiende uit de artikelen 2 tot en met 6.

Artikelen 7 en 8

De artikelen 7 en 8 hebben betrekking op omkoping in de particuliere sector. Artikel 7 regelt de verplichting tot strafbaarstelling van actieve omkoping in de particuliere sector en ingevolge artikel 8 zijn de verdragspartijen gehouden de passieve variant van deze vorm van omkoping strafbaar te stellen.

Afgezien van de gebruikelijke elementen die omschrijvingen van corruptieve gedragingen bevatten en welke hier verder buiten beschouwing worden gelaten, behoeven nadere bespreking de (nieuwe) bestanddelen «in het kader van handelsactiviteiten» en «in strijd met hun plichten». Blijkens de gemeenschappelijke toelichting bij dit verdrag (aantekening bij artikel 7) vindt de opnemng van het bestanddeel «in het kader van handelsactiviteiten» zijn achtergrond in het feit dat het de voorkeur verdiende de strafbaarstellingen met betrekking tot private corruptie toe te snijden op de niet publieke sectoren in de samenleving die het meest gevoelig zijn voor corruptie, te weten het bedrijfsleven. Om die reden is ervoor gekozen om van de verplichting tot strafbaarstelling uit te sluiten de vergelijkbare gedragingen die zich in de (niet publieke) non profit-sector kunnen voordoen. Uit de toelichting wordt tegelijkertijd duidelijk dat partijen vrij zijn om dergelijke gedragingen wel onder hun strafwet te brengen/te houden.

Volgens de gemeenschappelijke toelichting op het verdrag moet het begrip «in strijd met hun plichten» geplaatst worden binnen de algemene context van een loyale en integere opstelling van de werknemer/lasthebber jegens zijn werkgever/lastgever waar het betreft het ondernemingsbelang van laatstgenoemde; de werknemer, partner of manager die een gift aanneemt teneinde te handelen op een manier die in strijd is met de belang van de onderneming(shoofden), maakt daarmee inbreuk op het in hem gestelde vertrouwen.

In Nederland is omkoping (zowel actief, als passief) in de particuliere sector strafbaar gesteld in artikel 328ter van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel behoeft in verband met de onderhavige verdragsbepalingen geen aanpassing. Artikel 328ter ziet op elke vorm van niet-ambtelijke omkoping zonder dat een onderscheid wordt gemaakt naar sectoren in de maatschappij (profit/non profit). Het verdrag staat aan het bestaan van deze ruime reikwijdte niet in de weg (zie hierboven).

Bijzonder aan artikel 328ter is dat de strafbaarheid van het omkopen dan wel het omgekocht worden afhankelijk is gesteld van het verzwijgen van de voordelen in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever (in ruime zin) of lastgever. Wordt tegenover laatstgenoemden open kaart gespeeld, dan is geen sprake van strafbaar handelen.

In artikel 328ter ligt aldus een algemene (wettelijke) plicht besloten om telkens binnen de onderneming of in het kader van de uitvoering van een opdracht openheid te betrachten waar het gaat om gelden of voordelen die worden aangeboden tijdens de uitoefening van een functie. Wanneer nu in strijd met deze openheid wordt gehandeld of wanneer verwacht wordt (door de aanbieder van de gelden) dat deze openheid niet wordt betracht, ontstaat strafbaarheid. Daarbij is nog van belang het bestanddeel «strijd met de goede trouw».

Dit bestanddeel heeft tot doel van de meldingsplicht uit te sluiten het

aannemen en aanbieden van onbeduidende of kleine, gebruikelijke fooien en relatiegeschenken. Alleen voordelen die naar objectieve maatschappelijke maatstaven, waaronder erkende handelsgebruiken, niet meer beschouwd kunnen worden als gebruikelijke relatiegeschenken, dienen derhalve te worden gemeld. Dit brengt mee dat de te melden giften in de regel al twijfelachtig van karakter zijn, althans gericht op (boven-gemiddelde) beïnvloeding. Besluitvorming over hoe verder om te gaan met dergelijke situaties wordt door de Nederlandse wetgever overgelaten aan het bedrijfsleven, in het vertrouwen dat gehandeld wordt in overeenstemming met de heersende normen inzake verantwoord ondernemen en eerlijke concurrentieverhoudingen. Belangrijke onderdelen van het bedrijfsleven hebben reeds door middel van het opstellen van gedrags- en ethische codes laten zien dat zij deze taak serieus nemen.

Artikelen 9 tot en met 11

De artikelen 9 tot en met 11 bevatten verplichtingen tot het strafbaar stellen van omkoping waarbij ambtenaren van internationale organisaties en internationale hoven, leden van internationale vertegenwoordigende organen en rechters van internationale hoven betrokken zijn. Ten aanzien van deze artikelen geldt hetzelfde als hetgeen hiervoor bij de artikelen 2 tot en met 6 is opgemerkt; aan deze verdragsbepalingen zal Nederland hebben voldaan wanneer wetsvoorstel 26 469 tot wet is verheven. Verwezen zij in dit verband naar het bestaande artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht en de in het wetsvoorstel 26 469 voorgestelde artikelen 178a en 364a van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 12

Artikel 12 dringt aan op het strafbaar stellen van het beloven, geven of aanbieden van voordelen aan personen die verzekeren of bevestigen dat zij in staat zijn ongeoorloofde invloed uit te oefenen op de besluitvorming door personen als bedoeld in de artikelen 2, 4 tot en met 6 en 9 tot en met 11 van dit verdrag. Voorts dient ingevolge dit artikel het vragen, ontvangen of het aannemen van voordelen door de personen die claimen in een dergelijke invloedrijke positie te verkeren, strafbaar gesteld te worden. Voor de strafbaarheid is niet vereist dat daadwerkelijk invloed op de besluitvorming is of wordt uitgeoefend. Zie hiervoor ook de aantekening bij artikel 12 in de gemeenschappelijke toelichting op het verdrag. Tijdens de besprekingen over dit verdragsartikel is veelvuldig aan de orde geweest de vraag welke vormen van het uitoefenen van invloed als ongeoorloofd moeten worden aangemerkt. Naar de opvatting van de Nederlandse regering is hieromtrent onvoldoende duidelijkheid verschaft. Dit heeft er ook toe geleid dat geen overeenstemming kon worden bereikt over een concretere tekst van het artikel.

In het Nederlands strafrecht zijn weinig aanknopingspunten te vinden voor een zo brede strafbaarstelling als in dit artikel gegeven. Ambtenaren zullen naar Nederlands recht strafbaar zijn wanneer zij zich ontvankelijk tonen voor voordelen die aangeboden worden met het oog op het verrichten of het nalaten van een bepaalde ambtshandeling (artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht). Degenen die ambtenaren door het aanbieden van voordelen in een dergelijke situatie brengen (de actieve omkopers), zijn eveneens strafbaar (artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht en in meer extreme situaties; artikel 179 van het Wetboek van Strafrecht).

Aanknopingspunt bij de Nederlandse corruptiebepalingen is derhalve steeds de begunstiging van de ambtenaar met het oog op diens handelen. De strafbaarheid van het handelen als omschreven in artikel 12 sluit aan op de begunstiging van diegenen die verzekeren invloed (in welke vorm dan ook) te kunnen uitoefenen op het ambtelijk handelen van een ander.

Enige aantasting van het beschermde rechtsbelang (de integriteit van het bestuurlijk apparaat) is daarvoor niet vereist. Het artikel strekt er derhalve toe een rechtsbelang te beschermen, terwijl de omschreven gedraging dit belang niet behoeft te krenken. Daartegen is echter het Nederlandse bezwaar niet gericht. Immers, dergelijke bepalingen kent het Wetboek van Strafrecht (vgl. titel IV van het Eerste Boek) eveneens. Deze zijn echter wel steeds gerelateerd aan nader in de wet omschreven gedragingen. Via artikel 46a in verbinding met artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht zullen zo overigens ook bepaalde gevallen als bedoeld in dit verdragsartikel door de Nederlandse strafwet worden bestreken (mislukte uitlokking van actieve omkoping).

Het bezwaar tegen artikel 12 wordt veel meer ingegeven doordat het in de bepaling omschreven handelen veel meer omvat dan wat als strafwaardig is aan te merken. Vormen van (al dan niet gefinancierde) invloed-uitoefening op de ambtelijke of politieke besluitvorming kunnen zeer wel geoorloofd zijn, bijvoorbeeld wanneer sprake is van het lobbyen door vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Pas wanneer het lobbyen of de poging tot het uitoefenen van invloed uitmondt in het concreet in het vooruitzicht stellen van voordelen bestemd voor ambtenaren die betrokken zijn bij de besluitvorming, worden de grenzen van het betamelijke overschreden. Op dat moment komen echter reeds de reguliere omkopingsbepalingen – al dan niet in combinatie met de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht – in beeld, hetgeen tot de conclusie leidt dat deze bepalingen reeds in voldoende mate voorzien in adequate bescherming tegen ongeoorloofde en daadwerkelijke beïnvloeding van het ambtelijk apparaat. Zoals uit artikel 6, onder 2^o, van dit wetsvoorstel blijkt, is Nederland dan ook niet voornemens uitvoering te geven aan de in dit verdragsartikel opgenomen verplichtingen. Artikel 37, eerste lid, van het verdrag biedt daartoe de opening.

Artikel 13

Voor een toelichting op dit artikel kan worden verwezen naar paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting (aantekening bij artikel 2 van het Tweede Protocol). Hier kan nog worden opgemerkt dat Nederland partij is bij het op 8 november 1990 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (*Trb.* 1990, 172), waarnaar in dit artikel wordt verwezen.

Artikel 14

Dit artikel komt overeen met artikel 8 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), zij het dat de beschreven handelingen in verband worden gebracht met meerdere vormen van omkoping. De bepaling heeft geen gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. Verwezen kan worden naar de toelichting op voornoemd artikel 8 in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 24).

Artikelen 15 en 16

Verwezen wordt naar de gemeenschappelijke toelichting op het verdrag (aantekeningen bij de artikelen 15 en 16). Ten aanzien van artikel 15 zij hier nog vermeld dat ook aan deze verdragsverplichting eerst voldaan kan worden wanneer wetsvoorstel 26 469 tot wet verheven is.

Artikel 17

Artikel 17, eerste lid, heeft betrekking op de vestiging van rechtsmacht ten aanzien van de overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 14 van het verdrag strafbaar gestelde feiten. De regeling komt in grote lijnen overeen met artikel 6, eerste lid, onder a tot en met c, van het corruptieprotocol. Het corruptieprotocol biedt echter ruimte om de vestiging van rechtsmacht ten aanzien van onderdanen die werkzaam zijn bij een internationale organisatie, een internationaal hof of een algemeen vertegenwoordigend orgaan te beperken tot de onderdanen die werkzaam zijn bij de Europese instellingen. Zoals uit de voorgestelde wijziging van artikel 4 in samenhang met de artikelen 177 en 177a van het Wetboek van Strafrecht (wetsvoorstel 26 469) blijkt, maakt Nederland van deze mogelijkheid tot restrictie geen gebruik; rechtsmacht kan worden uitgeoefend in de gevallen wanneer een Nederlander die werkzaam is bij een volkenrechtelijke organisatie (als ambtenaar, rechter of parlements lid) wordt omgekocht. Daarmee wordt ook voldaan aan de verdragsverplichting van artikel 17, eerste lid, onder c.

Voor een nadere uitleg over de wijze waarop de Nederlandse wetgeving voldoet aan de verplichtingen voortvloeiende uit artikel 17, eerste lid, onder a en b, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 6 van het corruptieprotocol (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637, nr. 3, blz. 16–17). Daaruit blijkt ook dat Nederland in het kader van de ratificatie van het corruptieprotocol ten aanzien van de uitoefening van rechtsmacht ter zake van feiten die in het buitenland tegen Nederlanders worden gepleegd als algemene voorwaarde zal stellen dat op die feiten in het land waar het begaan is, straf is gesteld. Gebruikmakend van de daartoe geboden mogelijkheid in artikel 17, tweede lid, is Nederland voornemens ook ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 17, eerste lid, deze voorwaarde omtrent de dubbele strafbaarheid te stellen (vgl. artikel 6, onder 1°, van dit wetsvoorstel). Het stellen van bedoelde voorwaarde op basis van artikel 17, tweede lid, brengt overigens voor Nederland geen nadere verplichtingen mee uit hoofde van artikel 17, derde lid. Zie in verband met artikel 17, derde lid, (aut dedere, aut judicare) ook de toelichting op artikel 5 van het fraudeverdrag (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (R 1637), nr. 3, blz. 10).

Artikel 18

De redactie van dit artikel komt overeen met artikel 3 van het Tweede Protocol. Op deze plaats wordt daarom volstaan met een verwijzing naar de toelichting op laatstgenoemd artikel in paragraaf 3.2 van deze memorie, alwaar eveneens wordt ingegaan op de Nederlandse regeling met betrekking tot de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Artikel 19

Het eerste lid van artikel 19 dringt erop aan met betrekking tot de overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 14 strafbaar gestelde feiten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen en maatregelen te stellen. Naast deze meer algemene karakterisering van de straffen verplicht dit artikellid voorts te voorzien in vrijheidsbenemende straffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering. Bezien in samenhang met artikel 2 van het op 13 december 1957 te Parijs totstandgekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering (*Trb.* 1965, 9), betekent dit dat op de strafbaar te stellen gedragingen vrijheidsstraffen met een maximum van ten minste een jaar moeten worden gesteld.

Indien wetsvoorstel 26 468 tot wet wordt verheven, zullen ten aanzien van de corruptiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (die dan ook zullen voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van dit verdrag) maximumstraffen gelden tot twaalf jaren gevangenisstraf en geldboetes tot en met

de vijfde categorie. Bovendien kunnen bijkomende straffen worden opgelegd zoals ontzetting uit bepaalde rechten (artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht). Als maatregelen kunnen worden genoemd de onttrekking aan het verkeer en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (titel IIA van het Eerste Boek). De strafrechter wordt aldus ruimschoots in de gelegenheid gesteld bij de straftoemeting rekening te houden met de ernst en omstandigheden van het geval. Met genoemd sanctie-arsenaal wordt aldus aan de eis van artikel 19, eerste lid, van dit verdrag voldaan. Voor wat betreft de verhouding tussen het tweede en het derde lid van artikel 19 enerzijds en de toepasselijke Nederlandse wetgeving anderzijds wordt hier verwezen naar de in paragraaf 3.2 van deze memorie opgenomen toelichting op de artikelen 4 en 5 van het Tweede Protocol. Inhoudelijk komen deze bepalingen overeen met artikel 19, tweede en derde lid, van dit verdrag.

Artikel 20

Artikel 20 verplicht de verdragspartijen ervoor te zorgen dat zij beschikken over personen of instanties die gespecialiseerd zijn in de aanpak van corruptie. Deze eenheden of personen moeten zodanig organisatorisch zijn ingebed dat zij bij de uitoefening van hun taak gevrijwaard blijven van krachten die een negatieve invloed kunnen hebben op de objectiviteit van de onderzoeken naar gevallen van corruptie. Ook dient te worden voorzien in een adequaat opleidingsniveau van de medewerkers, alsmede in voldoende middelen om een goede uitvoering van de taak te kunnen garanderen. Daarmee wordt verzekerd dat landen binnen hun justitieel apparaat voldoende kennis en deskundigheid vrijmaken om goed tegen corruptie op te kunnen treden. Het artikel verplicht niet tot het oprichten van speciale instanties of organen die belast zijn met de strijd tegen corruptie, maar laat dat voor de landen open.

Voor Nederland geldt de rijksrecherche als het orgaan dat in het bijzonder belast is met de bestrijding van corruptie binnen de overheid. Met het bestaan van deze gespecialiseerde landelijke politiedienst, die rechtstreeks ressorteert onder het College van procureurs-generaal, behoeft Nederland aan dit verdragsartikel verder geen nadere uitvoering te geven. Overigens is het niet zo dat onderzoeken ter zake van corruptie uitsluitend zijn voorbehouden aan de rijksrecherche. Ook de reguliere politie kan dergelijk onderzoek ter hand nemen voor zover het openbaar ministerie niet anders besluit. Artikel 20 van het verdrag staat aan deze mogelijkheid niet in de weg.

Artikel 21

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de gemeenschappelijke toelichting op dit verdrag (aantekening bij artikel 21). Voor Nederland zijn in dit verband van belang de artikelen 161 en 162 van het Wetboek van Strafvordering en bepalingen in de verschillende privacywetten op grond waarvan het ene overheidslichaam desgevraagd informatie kan verschaffen aan een ander overheidslichaam met het oog op de uitvoering van diens taak (vgl. artikel 18, derde lid, van de Wet persoonsregistraties). Dit verdragsartikel noopt niet tot aanpassing van bedoelde bepalingen.

Artikel 22

Artikel 22 verplicht de verdragsstaten te voorzien in adequate beschermingsmaatregelen voor getuigen en aangevers in corruptiezaken. Deze bescherming dient te kunnen worden geboden aan diegenen die in het kader van een opsporingsonderzoek informatie verschaffen over

corruptiepraktijken en aan diegenen die in corruptiestrafzaken bereid blijken te zijn om als getuigen op te treden.

Met het bestaan van de algemene bepalingen op het terrein van de bescherming van getuigen en aangevers in de Nederlandse wetgeving behoeft aan dit verdragsartikel geen verdere uitvoering te worden gegeven. Artikel 11 van het Besluit politieregisters biedt de mogelijkheid tot afscherming van gegevens die betrekking hebben op personen die aan de politie informatie hebben verschaft over door anderen gepleegde of te plegen strafbare feiten. De rechter(-commissaris) kan eveneens ter afscherming van de identiteitsgegevens van een getuige het vragen van bepaalde informatie belemmeren (artikelen 190 en 290 van het Wetboek van Strafvordering). Zo is het mogelijk om personalia niet bekend te maken aan de verdediging en kan ook herkenning voorkomen worden door stemvormers en vermommingen. Voorts is er voor ernstige gevallen de regeling die de mogelijkheid biedt om (bedreigde) getuigen een verklaring te laten afleggen in het kader van een strafzaak zonder dat uit die verklaring de identiteit van de betrokkene behoeft te blijken (artikel 342 van het Wetboek van Strafvordering).

Voormelde bepalingen kunnen met het oog op de bescherming van getuigen en aangevers ook in corruptiezaken worden benut, zonodig in combinatie met ad hoc te treffen fysieke beschermingsmaatregelen in de sfeer van de beveiliging waarop dit artikel blijkens de gemeenschappelijke toelichting op het verdrag eveneens ziet.

Artikel 23

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op het verdrag (aantekening bij artikel 23). Het artikel geeft geen aanleiding om tot aanpassing van de relevante, Nederlandse strafdorderlijke bepalingen over te gaan.

Artikel 24

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de paragrafen 4.1 en 4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel 25

De artikelen 25 tot en 31 hebben betrekking op de internationale samenwerking in strafzaken met betrekking tot de overeenkomstig het verdrag strafbaar gestelde feiten. In artikel 25 is in meer algemene termen aangegeven dat de verdragspartijen met het oog op strafrechtelijke bestrijding van corruptie gehouden zijn op de ruimst mogelijke basis met elkaar samen te werken. Het artikel bepaalt voorts dat voor zover tussen verdragspartijen geen verdragen zijn gesloten met betrekking tot deze samenwerking de artikel 26 tot en met 31 van toepassing zullen zijn. Zijn beide verdragspartijen wel aangesloten bij een dergelijk verdrag dan zullen laatstgenoemde artikelen ook van toepassing zijn wanneer krachtens deze bepalingen vormen van internationale samenwerking in strafzaken mogelijk zijn die geen regeling hebben gevonden in het tussen de verdragspartijen geldende rechtshulpverdrag.

Artikel 26

Ingevolge artikel 26 zijn partijen verplicht elkaar rechtshulp te verlenen ter zake van de onder dit verdrag vallende feiten. Waar de Nederlandse wetgeving het bestaan van een verdragsgrondslag als voorwaarde stelt voor de mogelijkheid tot inwilliging van rechtshulpverzoeken (vgl. artikelen 552m, 552n, en 552o van het Wetboek van Strafvordering) is in dit artikel die grondslag te vinden. Het eerste en het tweede lid van dit artikel

zijn varianten op respectievelijk artikel 1, eerste lid, en artikel 2, aanhef en onder b, van het op 20 april 1959 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (*Trb.* 1965, 10). Het derde lid is vergelijkbaar met artikel 9, derde lid, 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). Artikel 26 noopt niet tot aanpassingen in de Nederlandse wetgeving.

Artikel 27

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het gelijklopende artikel 10 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), zoals opgenomen in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 468 (kamerstukken II 1998/99, 26 468 (1637), nr. 3, blz. 25). Artikel 27, tweede lid, brengt mee dat artikel 51a van de Uitleveringswet moet worden aangevuld, omdat naar Nederlands recht uitlevering slechts mogelijk is krachtens verdrag. Een aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet, opgenomen in artikel 9 van dit wetsvoorstel, beoogt aan dit artikellid uitvoering te geven.

Artikel 28

Verwezen wordt naar het gemeenschappelijk commentaar op dit verdrag (zie de aantekening bij artikel 28). Nederland zal dit artikel bezigen met inachtneming van de nationale strafvorderlijke bepalingen en de nationale regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikelen 29–31

Artikel 29 verplicht de partijen de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa te berichten welke autoriteit(en) belast zal (zullen) zijn met aangelegenheden betreffende de internationale rechtshulp in strafzaken waarbij sprake is van corruptie. Voor Nederland zal het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit worden aangewezen. In die rol is er een belangrijke taak waar het gaat om het (bevorderen van het) verlenen van rechtshulp, mede met inachtneming van de voorschriften die zijn gegeven in de artikelen 30 en 31.

Artikelen 32–42

Deze slotbepalingen behoeven, in aanvulling op hetgeen daarover is opgemerkt in het gemeenschappelijk commentaar op het verdrag, geen nadere toelichting.

4.3 Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie (Trb. 2000, 131)

In paragraaf 4.1 zijn wij reeds ingegaan op het ontstaan van de Groep van Staten tegen corruptie; door de toetreding van veertien lidstaten tot de Groep in het voorjaar van 1999 trad Resolutie (99)5 establishing the Group of States against Corruption in werking. Daarmee kon de Evaluatiegroep een begin maken met haar werkzaamheden ten aanzien van de toetredende landen.

Ingevolge artikel 32, vierde lid, van het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie volgt op ratificatie van het verdrag automatisch de toetreding tot de Evaluatiegroep. Toetreding voor het Koninkrijk houdt evenwel in dat

een afzonderlijke volkenrechtelijke overeenkomst wordt aangegaan. Resolutie (99)5, bevattende het Statuut van de Groep-GRECO behoeft derhalve, los van het Verdrag, eveneens de goedkeuring van het parlement. Uit artikel 1 van het Statuut kan worden afgeleid dat de Evaluatiegroep tot doel heeft de aangesloten landen te stimuleren bij de aanpak van corruptie door de nationale initiatieven op dit terrein te volgen en te beoordelen. Met het oog op deze taakopdracht onderzoekt de Groep in hoeverre de aangesloten landen de twintig leidende principes (zie hiervoor paragraaf 4.1 van deze memorie) in acht nemen en of de landen de internationale instrumenten die uit het Actieprogramma van de Raad van Europa ter bestrijding van corruptie voortvloeien, adequaat implementeren (artikel 2 van het Statuut).

In artikel 8 van het Statuut is neergelegd dat de Evaluatiegroep ten minste tweemaal per jaar plenair bijeenkomt. Daarnaast kunnen, voor zover noodzakelijk, ad hoc werkgroepen worden ingesteld. In vergadering dient de Groep in ieder geval besluiten te nemen over het jaarverslag, de jaarstukken (inclusief het activiteitenprogramma) en de evaluatierapporten (zie hierna). De voorzitter van de Evaluatiegroep en zijn plaatsvervanger, beiden te verkiezen uit de vertegenwoordigers van de tot de Groep toegestreden lidstaten, worden (administratief) bijgestaan door een Bureau (artikel 9). Dit Bureau is belast met voorbereidende werkzaamheden, in het bijzonder met betrekking tot de door de Groep te verrichten evaluaties.

Voor de Evaluatiegroep zijn in de artikelen 10 tot en met 15 van het Statuut vrij precieze regels gegeven over de wijze waarop een evaluatie moet worden uitgevoerd. Elke evaluatieronde vangt aan met een questionnaire, die het raamwerk vormt waarbinnen de verdere evaluatie zich zal afspelen. Vervolgens worden teams van deskundigen samengesteld die zich een oordeel moeten vormen over de reacties op de questionnaire (artikel 12). Zonodig kunnen deze teams ter vergaring van meer informatie landenbezoeken afleggen. De evaluatierapporten die op basis van de verstrekte informatie worden opgesteld, worden ingebracht in de Groep. In de Evaluatiegroep worden de rapporten, eventueel gewijzigd naar aanleiding van de gevoerde discussie, ook vastgesteld. De evaluatierapporten zijn vertrouwelijk van karakter en kunnen aanbevelingen bevatten inzake het bevorderen van de totstandkoming van adequatere nationale regelgeving of de ontwikkeling van een meer doeltreffende aanpak van corruptie in de praktijk.

Artikel 18 van het Statuut heeft betrekking op het Statutair Comité. Dit Comité, waarin alle leden van de Groep zijn vertegenwoordigd, heeft tot taak de jaarlijkse contributies van de lidstaten vast te stellen. Daarvoor geldt als aanknopingspunt dezelfde verdeelsleutel als die welke wordt gehanteerd voor het algemeen budget van de Raad van Europa (artikel 18, tweede lid). Het Comité is ook belast met de vaststelling van de jaarlijkse werkbegroting voor de Evaluatiegroep, de goedkeuring van de jaarlijkse rekeningen en het opstellen en verzamelen van de benodigde jaarstukken met het oog op de verlening van kwijting over het gevoerde financiële beheer (artikel 18, vierde en vijfde lid).

Ten aanzien van de financiële gevolgen van de Nederlandse toetreding merken wij het volgende op. Het budget van de Evaluatiegroep wordt grotendeels samengesteld uit de verplichte contributies van de toegestreden landen. Een «harde» verdeelsleutel is niet overeengekomen (zie hierboven). Dit is ook niet mogelijk, nu niet duidelijk is hoeveel landen tot de Groep toetreden. Zoals aangegeven, zal het Statutair Comité jaarlijks de verschuldigde contributie per land vaststellen. Ter illustratie kan hier worden aangegeven dat het budget voor het jaar 1999 (ingående juli 1999) door het Comité is vastgesteld op 226 200 euro. Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland nemen elk 22% van dit bedrag voor hun rekening. België betaalt 7% van het budget. Het toekomstige percentage voor de Nederlandse bijdrage zal dichtbij dat van België liggen. Ervan uitgaande

dat het budget van de Groep voor de tweede helft van 1999 indicatief is voor de komende jaren, lijkt een schatting aangaande de Nederlandse contributie op jaarlijks een bedrag van tussen 50 000–75 000 euro niet onrealistisch. Het bedrag dat het Comité zal vaststellen als door Nederland verschuldigde contributie, wordt ten laste gebracht van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar het ons voorkomt spreken de artikelen van het Statuut, die hierboven niet aan de orde zijn gekomen, voor zichzelf, zodat een artikelsgewijze toelichting niet nodig is.

5 Artikelen van het voorstel van rijkswet

Ten behoeve van een goed overzicht geven wij hieronder aan op welke plaats in deze memorie reeds een toelichting is gegeven op de artikelen die zijn opgenomen in dit voorstel van rijkswet. Daarbij kunnen uiteraard de artikelen 1 tot en met 4 en 10 buiten beschouwing worden gelaten.

Artikel 5 – toelichting op artikel 7 van het EU-corruptieverdrag (paragraaf 2.2).

Artikel 6 – toelichting op artikel 17 van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (paragraaf 4.2).

Artikel 7 – toelichting op artikel 12 van het EU-corruptieverdrag (paragraaf 2.2).

Artikel 8 – toelichting op artikel 13 van het Tweede Protocol (paragraaf 3.2).

Artikel 9 – toelichting op artikel 27 van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (paragraaf 4.2).

6 Koninkrijkspositie

Het EU-corruptieverdrag en het Tweede Protocol zullen, wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, alleen gelden voor Nederland. De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba beraden zich over de medegelding voor hun land van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie. Om deze medegelding te zijner tijd mogelijk te maken, wordt voorzien in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen