

Vergaderjaar 1998–1999

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)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 6 juli 1999

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van

Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD). Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak

(PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van onderhavige verdragen. In het algemeen gaat volgens deze leden van de goedkeuring van de verdragen een signaal uit dat fraude en corruptie in een democratische rechtsstaat of een gemeenschap van democratische rechtsstaten niet kan en mag worden getolereerd.

In 1994 heeft de Raad van Europa een gemeenschappelijk actieprogramma voor de bestrijding van fraude en corruptie aangenomen, in 1997 gevolgd door enkele resoluties die de implementatie zouden moeten bevorderen. De OESO heeft een werkprogramma aangenomen dat gericht is op het voorkomen van ongeoorloofde betalingen aan buitenlandse ambtenaren bij zakelijke transacties. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft in 1996 als bijlage bij de Resolutie «Action against corruption» de International Code for Public Officials (UN-code) aangenomen. Deze leden juichen het toe dat de internationaal breed gedragen en aanvaarde beginselen ten aanzien van de integriteit van politiek en bestuur nu hun weerslag krijgen in internationale verdragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie. Zij kunnen daar in grote lijnen mee instemmen. Enkele vragen van toelichtende aard resteren. Overigens stemmen de leden van de VVD-fractie in met de inschatting van de door de regering aangegeven punten waarop naar aanleiding van de voorliggende verdragen wettelijke veranderingen vereist zijn. Op de inhoud van die veranderingen zal nader bij het daarop betrekking hebbende wetsvoorstel worden ingegaan. De resterende vragen betreffen de volgende punten. Op pagina 3 van de Memorie van Toelichting meldt de regering dat zowel op operationeel gebied als op het terrein van regelgeving belangrijke resultaten zijn geboekt. Waar wordt op gedoeld?

Hoe moet het begrip «gemeenschappelijke rechtsorde» op pagina 3 van de MvT worden geïnterpreteerd? Doelt de regering op algemeen strafrecht? De leden van de VVD-fractie zijn daarvan geen voorstander.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel ter goedkeuring van een aantal verdragen ter bestrijding van fraude en corruptie, zowel op nationaal als internationaal niveau. De afgelopen jaren is naar de mening van deze leden overduidelijk geworden dat het aan een aantal instrumenten ontbreekt om op een afdoende wijze de toenemende fraude en corruptie te bestrijden, mede gelet op de ook door de regering onderschreven samenhang tussen internationale criminaliteit, fraude en corruptie. Met de regering zijn deze leden van mening dat er een ontwrichtende werking op de rechtsorde en de staatsinrichting plaats zal vinden indien corruptie en fraude min of meer deel uitmaken van het maatschappelijk leven en zich ook in het overheidsapparaat hebben genesteld. Mede gelet op de grote financiële belangen ook op internationaal niveau, dient de preventie en de bestrijding van fraude en corruptie ook hoog op de politieke agenda te staan van de Europese Unie (EU), de Raad van Europa, de OESO en de Verenigde Naties.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Ze willen hun inbreng beperken tot een vraag over de lengte van het opschrift boven dit wetsvoorstel. In de Aanwijzingen voor de regelgeving staat in aanwijzing 107, onder 2, dat het opschrift beknopt moet worden gehouden. Genoemde leden constateren dat het opschrift boven dit wetsvoorstel daaraan niet voldoet. Ook bij eerdere wetsvoorstellen (bijvoorbeeld het wetsvoorstel met nummer

26 439) is hen gebleken dat lang niet altijd aanwijzing 107 wordt gevolgd. Wat is daarvan de reden? Kunnen de leden van de GPV-fractie ervan uitgaan dat bij komende wetsvoorstellen het opschrift beknopter wordt gehouden, zodat er recht wordt gedaan aan aanwijzing 107?

2. 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)

De geïntegreerde aanpak van fraude en corruptie met EU-gelden is volgens de leden van de PvdA-fractie van groot belang, temeer daar de Unie een gemeenschappelijke rechtsorde kent die de gehele Unie omvat. Door deze verdragen zullen de nationaal-strafrechtelijke stelsels van de lidstaten op het gebied van de fraude- en corruptiebestrijding dichter naar elkaar toegroeien.

De lidstaten van de EU verplichten zich om met uitzondering van lichtere vormen van fraude, waarvoor bijvoorbeeld administratiefrechtelijke maatregelen kunnen volstaan, strafrechtelijke sancties op te leggen. Bij fraude waarmee meer dan 50 000 ecu is gemoeid, dienen vrijheidsstraffen te worden opgelegd. Dit bedrag wordt niet in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Wil de regering het bedrag van 50 000 ecu in Nederland als grens hanteren voor het toekennen van een vrijheidsstraf?

In de Memorie van Toelichting (bij artikel 2) wordt melding gemaakt van een nieuw artikel 227b van het Wetboek van Strafrecht. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom dat niet is opgenomen in het wetsvoorstel herziening corruptie-wetgeving (26 469).

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met het op pagina 5 van de MvT genoemde bereiken van een grotere compatibiliteit. Betekent dit dat het niet moet uitmaken in welk lidstaat het fraudedelict wordt vervolgd?

De regering bepleit op pagina 5 van de MvT doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafsancities voor als fraude aangeduide gedragingen. Hoe legt hij die begrippen feitelijk uit? Bestaat daarover overeenstemming in de EU?

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat de geloofwaardigheid en het vertrouwen van de EU staat of valt met een efficiënte controle en bestrijding van fraude en corruptie, alsmede communautaire wetgeving die fraude en corruptie tegengaat. De recente hoogoplopende discussies over fraude en corruptie in de EU hebben naar de mening van deze leden eens en te meer aangetoond, dat het noodzakelijk is maatregelen te treffen die zeker stellen dat ook op Europees niveau het geld van de Europese belastingbetaler goed, recht- en doelmatig wordt besteed. Hoezeer het strafrecht naar de mening van de CDA-leden ook verbonden is met de nationale soevereiniteit en nationale identiteit van de diverse lidstaten, toch is het ook naar de mening van deze leden onontkoombaar dat er, gelet op de noodzaak te komen tot een effectieve aanpak, stappen worden gezet die leiden tot het dichter bij elkaar brengen van de nationaal strafrechtelijke stelsels van de lidstaten op het gebied van de fraude- en corruptiebestrijding. De door middel van het onderhavige wetsvoorstel goed te keuren verdragen voorzien hier ook in. De leden van de CDA-fractie zouden in verband hiermee van de regering willen vernemen in hoeverre een en ander naar de mening van de regering gezien zou moeten worden als een eerste, vrij fundamentele, stap richting harmonisatie van het strafrecht. Ook zijn deze leden benieuwd te vernemen in hoeverre de grotere compatibiliteit tussen de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten, teneinde fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen doeltreffend te

bestrijden en de samenwerking tussen de lidstaten te versterken, ertoe zal kunnen leiden dat vanwege de verschillen in strafoplegging tussen de verschillende lidstaten er druk zal komen om over te gaan tot de introductie van een minimumstrafoplegging. Deze leden hebben weliswaar kennis genomen van de opmerkingen in de Memorie van Toelichting dat ook in Nederland, vanwege de maximumstraf van zes jaar, ruimschoots de mogelijkheid wordt geboden bij de straftoemeting rekening te houden met de ernst en omstandigheden van het geval, maar menen dat het desondanks niet uit te sluiten valt dat in de strafoplegging grote verschillen gaan ontstaan tussen de verschillende lidstaten. Acht de regering het, mede gelet op de naar de mening van de leden van de CDA-fractie terechte regeling (in artikel 7 van het verdrag) van het «ne bis in idem»-beginsel, reëel dat er ook op langere termijn grote verschillen in strafoplegging kunnen blijven bestaan?

In artikel 6 worden de lidstaten aangespoord samen te werken bij de opsporing. Is dit, zo vragen deze leden, slechts een oproep om samen te werken, of wordt hiermee een harmonisatie van opsporing beoogd? In hoeverre kan dit verdrag een stimulans zijn voor een Europese harmonisatie van opsporingsmethoden; is dit onderdeel geweest van de besprekingen en hoe verhoudt een en ander zich tot de huidige Nederlandse discussie over opsporingsmethoden?

3. Protocol, 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. 1996, 330)

De regering is blijkens de MvT bij artikel 6 niet voornemens de Nederlandse rechtsmacht uit te breiden naar niet-Nederlanders die actieve corruptie hebben gepleegd gericht op niet-Nederlandse ambtenaren. De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Nederlandse regering in een voorkomend geval zal bevorderen dat vervolging plaatsvindt in het land van herkomst van de pleger. Zo ja, waaruit zullen dan de inspanningen van de Nederlandse regering bestaan?

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de MvT bij artikel 6 (vestiging van rechtsmacht) hoe het afstemmingsinstrumentarium tussen autoriteiten van lidstaten zal functioneren, indien concentratie van strafvervolging in een lidstaat zal plaatsvinden. Bestaat ter zake een centrale autoriteit of is zulks afhankelijk van onderlinge overeenstemming?

De leden van de CDA-fractie willen in verband met de reikwijdte van het protocol, dat ziet op de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen corruptieve gedragingen door of jegens ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten, vernemen of op basis van dit protocol bijvoorbeeld een strafrechtelijke vervolging zou worden ingesteld tegen een of meerdere ambtenaren van de Europese Gemeenschappen op grond van de recente bevindingen van het Comité van Wijzen. Ook willen deze leden vernemen op welke wijze lidstaten kunnen worden verplicht vervolging in te stellen jegens ambtenaren met de nationaliteit van die betreffende lidstaten? Of staat het, zo vragen deze leden, andere lidstaten vrij vervolging in te stellen jegens onderdanen van een andere lidstaat? Zo ja, hoe verhoudt een en ander zich tot het opportuniteitsbeginsel, zo willen deze leden graag vernemen.

4. 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)

De leden van de CDA-fractie hebben met grote waardering kennisgenomen van het protocol inzake de prejudiciële bevoegdheid van het Hof. Hiermee is naar hun mening op een bevredigende wijze invulling gegeven aan de principiële wens van de Kamer de bevoegdheid van het Hof afdoende te regelen. Mede gelet op de Nederlandse verklaring, waarbij Nederland zich het recht voorbehoudt in zijn nationale wetgeving te bepalen dat wanneer een vraag over de uitleg van het fraudeverdrag of het corruptieprotocol aan de orde komt in een zaak die aanhangig is bij een «laatste» rechterlijke instantie, de desbetreffende instantie verplicht is de zaak aan het Hof van Justitie van de EG voor te leggen, is hier naar de mening van de leden van de CDA-fractie de mogelijkheid verzekerd dat het Hof de rol krijgt die naar hun mening noodzakelijk is.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe