
Vergaderjaar 2006–2007 B

30 808 (R1815)**Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie
(Trb. 2004, 11 en Trb. 2005, 244)**

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juni 2006 en het nader rapport d.d. 28 augustus 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2006, no.06.001769, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; New York, 31 oktober 2003 (Trb. 2004, 11 en Trb. 2005, 244), met toelichtende nota.

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie ziet op de bestrijding van corruptie op mondiaal niveau. De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel tot goedkeuring, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 mei 2006, no. 06.001769, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2006, nr. W03.06.0159/I/K, bied ik U hierbij aan.

*1. Gelding voor het Koninkrijk en voor de Europese Unie
Nu in de toelichtende nota wordt gesteld¹ dat de regering het verdrag als een belangrijk instrument beschouwt voor de aanpak van corruptie op mondiaal niveau en dat het Koninkrijk zeer actief heeft deelgenomen aan de onderhandelingen erover, terwijl anderzijds wordt geconstateerd dat goedkeuring voor Nederland op een technisch punt na geen aanpassing van wetgeving behoeft, vereist het nadere toelichting waarom desalniettemin dit voorstel tot goedkeuring eerst nu, twee en half jaar na ondertekening, wordt gedaan, met als gevolg dat de goedkeuringsprocedure onder druk komt te staan in het licht van de ophanden zijnde conferentie van verdragsstaten ingevolge artikel 63 van het verdrag. Het zou naar het oordeel van de Raad een belangrijk signaal van de zijde van het Koninkrijk zijn geweest, wanneer het Koninkrijk had behoord tot de eerste dertig landen, wier ratificaties het verdrag in werking hebben doen treden.*

In dat verband valt op dat in de toelichting, naast genoemde constatering ten aanzien van de Nederlandse wetgeving, voor Aruba wordt gemeld dat voor medegelding dient te worden voorzien in uitvoeringswetgeving, terwijl voor de Nederlandse Antillen wordt gemeld dat de wenselijkheid van medegelding nog in beraad is en daarvoor eerst in «eventuele» uitvoeringswetgeving moet

¹ Toelichtende nota, paragraaf 1, inleiding.

worden voorzien.¹ Daar bekrachtiging door het gehele Koninkrijk, zowel met het oog op een effectieve aanpak van de corruptie in de publieke sector in de drie delen als met het oog op een effectieve bestrijding van de grensoverschrijdende en internationale corruptie, van evident belang is, adviseert de Raad in de toelichting te vermelden op welke punten in de Nederlandse Antillen uitvoeringswetgeving tot stand moet komen. Dit klemmt temeer, nu ingevolge artikel 43, tweede lid, van het Statuut van het Koninkrijk het waarborgen van de deugdelijkheid van het bestuur een Koninkrijksaangelegenheid is. Tevens dient ten aanzien van deze beide Koninkrijksdelen te worden aangeduid welk tijdspad daarbij voor ogen staat, teneinde de basis te leggen voor spoedige medegelding. De Raad verwijst in dat verband ook naar de in het eerste lid van artikel 65 van het verdrag neergelegde verplichting, die meebrengt dat de vereiste uitvoeringswetgeving bij voorkeur voorafgaande aan de ratificatie maar in elk geval zeer spoedig daarna tot stand dient te gebracht. De beide Kamers van de Staten-Generaal dienen over informatie dienaangaande te beschikken, willen zij kunnen beoordelen of thans reeds met stilzwijgende goedkeuring voor het gehele Koninkrijk kan worden ingestemd. Tevens vermeldt de toelichtende nota dat de Europese Gemeenschap het verdrag heeft ondertekend met het voornemen op een later moment toe te treden.² Niet wordt uiteengezet waarop toetreding wacht en welk tijdspad daarvoor is te voorzien. Ook hier geldt dat deze toetreding van groot belang is, en wel in het bijzonder met het oog op de aspecten die tot het bevoegdheids-terrein van de Europese Gemeenschap behoren, zoals de openbare aanbestedingen en de bestrijding van corruptie binnen de Europese Unie zelf, alsmede met het oog op de bijdrage die de Europese Unie kan leveren aan de bestrijding van internationale corruptie. De Raad adviseert de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

1. Evenals de Raad, is de Regering van mening, dat het Koninkrijk een belangrijk signaal met betrekking tot dit verdrag hoort af te geven. De Regering is van oordeel dat zij dit ook doet door alles in het werk te stellen om als volwaardige verdragspartij aan de eerste conferentie van partijen, die wordt gehouden van 9 tot en met 13 december 2006, deel te nemen.

In de toelichting is vermeld dat de Regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het verdrag wenselijk te achten. Ook is aangegeven op welke terreinen uitvoeringswetgeving op de Nederlandse Antillen noodzakelijk is. De toelichting is conform het advies van de Raad op dit punt aangevuld, echter, niet valt aan te geven binnen welke termijn de uitvoeringswetgeving zal zijn gerealiseerd.

De Europese Gemeenschap (EG) zal als regionale organisatie voor economische integratie het verdrag bekrachtigen. Het verdrag vereist daartoe dat de bevoegdheden van de EG nauwkeurig worden omschreven in een verklaring. Over deze verklaring wordt thans in Brussel overleg gevoerd. De bevoegdheden en verplichtingen van de EG die uit het verdrag voortvloeien zijn van tweeërlei aard. Enerzijds gaat het om de verantwoordelijkheid voor het bestuur en het ambtenarenapparaat van de organen van de Gemeenschap, in verband met de vereisten in het kader van preventie van corruptie zoals die volgen uit het verdrag. Anderzijds betreft het bevoegdheden van de EG in het kader van de interne markt, die relevant zijn voor de uitvoering van het verdrag. Het gaat hier om de communautaire regelgeving inzake overheidsaanbestedingen, standaarden voor jaarrekeningen en accountantscontrole, alsmede preventieve maatregelen ter bestrijding van witwassen.

De Gemeenschap kan toetreden indien tenminste één lidstaat het verdrag heeft geratificeerd. Op 1 juli 2006 hadden acht lidstaten een akte van bekrachtiging neergelegd, zodat na totstandkoming van de verklaring, toetreding van de Gemeenschap direct plaats zal kunnen hebben.

De toelichting is conform het advies van de Raad aangevuld.

2. Goed-bestuurprogramma's

In de toelichting op artikel 5 worden de goed-bestuurprogramma's in het kader van de ontwikkelingssamenwerking genoemd als voorbeeld van een door Nederland gehanteerd instrument ter bestrijding van corruptie en bevordering van integriteit.

Het komt de Raad wenselijk voor dat in elk geval summier, aan de hand van enkele voorbeelden, wordt uiteengezet welke de raakpunten met het voorlig-

¹ Toelichtende nota, paragraaf 3, Koninkrijkspositie.

² Toelichtende nota, paragraaf 1, inleiding.

gende verdrag zijn en hoe effectief dit instrument in de praktijk blijkt te zijn. De Raad verwijst voor de behoefte aan nadere toelichting van de implicaties van het verdrag voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid tevens naar het tweede en het zevende lid van artikel 60 en naar artikel 62 van het verdrag. De Raad adviseert de toelichtende nota op dit punt aan te vullen.

2. De toelichting is conform het advies van de Raad aangevuld.

3. Onafhankelijkheid instellingen ter voorkoming van corruptie

In de toelichting op artikel 6 van het verdrag wordt weliswaar een opsomming gegeven van instellingen die in Nederland een coördinerende en initiërende rol spelen bij het voorkomen van corruptie, maar wordt niet aangegeven in hoeverre deze instellingen voldoen aan de eis van onafhankelijkheid die in het tweede lid van deze verdragsbepaling wordt gesteld. Bij althans de meeste van de genoemde instellingen lijkt van onafhankelijkheid ten opzichte van de regering geen sprake. Ook wordt niet vermeld welke instantie of instanties het Koninkrijk der Nederlanden heeft aangemeld of zal aanmelden bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties overeenkomstig het derde lid. Een zelfde opmerking ten aanzien van de eis van onafhankelijkheid plaatst de Raad ten aanzien van de toelichting op artikel 36, dat betrekking heeft op instanties ter bestrijding van corruptie, en de daar genoemde instanties. De toelichting behoeft ook op deze punten aanvulling.

3. Het vereiste van voldoende onafhankelijkheid van organen die op nationaal niveau een rol vervullen bij de bestrijding van corruptie, zoals dat is opgenomen in artikel 6, tweede lid, van het verdrag, moet worden begrepen in relatie tot de uitvoering van de taken, omschreven in het eerste lid van het artikel. Deze taken zijn het tot stand brengen en uitvoeren van een anti-corruptiebeleid, alsmede de opbouw en overbrenging van expertise op het gebied van corruptiebestrijding. Artikel 6, tweede lid, van het verdrag wil bewerkstelligen dat deze organen met de nodige onafhankelijkheid hun taken uit kunnen voeren. Het gaat daarbij niet zo zeer om autonomie ten opzichte van regering of openbaar bestuur, als wel om de distantie die nodig is om objectief en daadkrachtig tot het gewenste beleid en bijhorende maatregelen te komen. Zo verdient het bijvoorbeeld voorkeur om een algemeen kader met daarin de uitgangspunten voor het door decentrale overheden te voeren integriteitsbeleid, vorm te geven op centraal niveau. Dit geschiedt in Nederland onder andere door de Ambtenarenwet. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzorgt op basis van het algemene kader handreikingen aan de (de)centrale overheden voor de praktische uitvoering van het integriteitsbeleid.

Ook het vereiste van onafhankelijkheid van organen gespecialiseerd in de bestrijding van corruptie, gesteld in artikel 36 van het verdrag, dient op een dergelijke wijze te worden opgevat. Deze organen moeten in staat zijn om op objectieve wijze onderzoek te verrichten en niet het risico lopen op oneigenlijke beïnvloeding van hun werkzaamheden. In Nederland geldt in dit verband dat onderzoek naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak wordt verricht door de rijksrecherche. De rijksrecherche is voor dit doel op enige afstand geplaatst van de politie en valt qua beheer en gezag rechtstreeks onder het College van procureurs-generaal. In dit verband valt nog te wijzen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 10 november 2005 (Ramsahai e.a. v. Nederland; ECHR 2005, 124), waarin de onafhankelijke positie van de rijksrecherche wordt onderschreven.

De regering is voornemens de Directie Arbeidszaken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waaronder het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector ressorteert, bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties aan te melden als orgaan dat andere Staten, partij bij het verdrag, bijstand zou kunnen verlenen bij het ontwikkelen van een beleid gericht op de preventie van corruptie en het bevorderen van integriteit.

Conform het advies is de toelichting op deze punten aangevuld.

4. Overige opmerkingen

Voorts adviseert de Raad de artikelsgewijze toelichting op de volgende punten aan te vullen:

- a. In de toelichting op artikel 14 dient nader te worden verklaard welke de oorsprong en status is van de «veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force».
- b. In de toelichting op artikel 43 wordt niet ingegaan op hetgeen het eerste lid bepaalt aangaande internationale samenwerking in het kader van civiel- en bestuursrechtelijke procedures die verband houden met corruptie.
- c. In de toelichting op artikel 52 verdient de wijze waarop is voorzien in de uitvoering van de tamelijk specifieke voorschriften van het tweede en derde lid een nadere specificatie.
- d. De strekking van het tweede en het derde lid van artikel 57 brengt naar het oordeel van de Raad mee dat in de toelichting tenminste een aanduiding wordt gegeven van de rechtsgrondslag waarop en de criteria aan de hand waarvan zal worden gekozen tussen geen, gedeeltelijke en volledige teruggeleiding. In het bijzonder wordt niet duidelijk uitgesproken dat Nederland zich gebonden acht aan volledige teruggeleiding in de in het derde lid onder a en b genoemde gevallen; de toelichting wekt ten onrechte de indruk dat daar ruimte wordt gelaten voor de keuze tussen verdeling en teruggeleiding.
- e. In de toelichting op artikel 60 wordt niet ingegaan op de in het achtste lid vervatte verplichting.

4. Conform het advies is de toelichting op de genoemde punten aangevuld. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting te actualiseren en enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen, het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot