

Vergaderjaar 2005–2006 A

30 808 (R1815)

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

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2006

Ter Griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 september 2006. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 oktober 2006.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 31 oktober 2003 te New York totstandgekomen verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (Trb. 2004, 11 en Trb. 2005, 244).

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 19 september over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

1 Inleiding

Wereldwijd wordt steeds meer waarde gehecht aan een effectieve bestrijding van corruptie. Corruptie vormt een bedreiging voor de rechtsstaat, de democratie en de rechten van de mens. Het goed functioneren van de democratische samenleving vereist immers dat burgers vertrouwen kunnen hebben in hun openbaar bestuur. Deze verwerpelijke vorm van criminaliteit ondermijnt voorts de integriteit van het bedrijfsleven, de eerlijke concurrentie en een gezonde economische ontwikkeling van alle landen.

Corruptie hangt daarnaast dikwijls samen met fraude en georganiseerde criminaliteit. Corruptie is immers net als geweld bij uitstek geschikt als instrument voor de georganiseerde misdaad om te infiltreren in de bovenwereld. Corruptie en geweld zijn bovendien uiterst doeltreffende afschermingsmaatregelen. Naarmate het financieel gewin groter wordt, zal ook de belangstelling worden gewekt van personen die zich erop toeleggen deze voordelen te verwerven zonder daarop enig recht te hebben.

Landen hebben niet alleen een nationaal belang bij een goed functionerende overheid en een transparant bedrijfsleven, maar er is ook het toenemende belang van de internationale rechtsorde. Dit verklaart waarom de aanpak van corruptie al geruime tijd bij diverse internationale gremia hoog op de agenda staat. Binnen het kader van de Europese Unie (EU), de Raad van Europa (RvE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) hebben deze inspanningen reeds geresulteerd in tal van instrumenten. Te wijzen valt op de op 26 mei 1997 te Brussel tot stand gekomen 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), het op 27 januari 1999 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) (hierna: het RvE-Corruptieverdrag) en het op 17 december 1997 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van omkoping bij internationale zakelijke transacties (Trb. 1998, 219) (hierna: het OESO-Corruptieverdrag).

Ook de Verenigde Naties (VN) leggen zich al geruime tijd toe op corruptiebestrijding in al haar facetten. De Algemene Vergadering van de VN nam op 12 december 1996 als bijlage bij resolutie nr. 51/59 de «International Code for Public Officials» aan. Erkenning van de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en corruptie kwam door de opnemings van specifieke strafbepalingen in het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 34).

Een belangrijke volgende stap betrof de instelling op 4 december 2000 van een ad hoc-comité dat belast werd met de uitwerking van een doeltreffend internationaal rechtsinstrument ter bestrijding van corruptie. Dit comité heeft in de periode van 21 januari 2002 tot 1 oktober 2003 over de tekst van een ontwerpverdrag onderhandeld. Het Koninkrijk heeft aan de verschillende onderhandelings sessies zeer actief deelgenomen. Het uiteindelijke resultaat – het hier voorliggende VN-verdrag tegen corruptie – is bij resolutie 58/4 op 31 oktober 2003 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen. Vervolgens is het verdrag tijdens een conferentie te Mérida (Mexico) op 9–11 december 2003 door 95 landen, waaronder alle EU-landen met uitzondering van Spanje, ondertekend (Trb. 2004, 11; de Nederlandse vertaling is gepubliceerd in Trb. 2005, 244).

De regering beschouwt het VN-verdrag tegen corruptie als een belangrijk instrument voor de aanpak van corruptie op mondiaal niveau. Het biedt de mogelijkheid van een wereldomvattend antwoord op het corruptieprobleem.

De betekenis van het verdrag is in het bijzonder ook daarin gelegen dat het tot dusver de meest gevorderde uiting is van het besef dat een adequate aanpak van corruptie niet zonder een regeling kan, inzake de restitutie van naar het buitenland gesluisde opbrengsten van corruptiemisdrijven of ontvreemde overheidsmiddelen. Daarom besteedt een apart hoofdstuk van het verdrag aandacht aan internationale rechtshulp die bestaat in het teruggeven van geconfisqueerde opbrengsten van corruptie en andere in het verdrag genoemde misdrijven («asset recovery»).

Tegelijkertijd vereist een dergelijk mechanisme vertrouwen in een toekomstige legale bestemming. Voorkomen moet immers worden dat deze teruggegeven gelden nogmaals in verkeerde handen komen. De uitwerking van een effectieve monitoringsprocedure gericht op de implementatie en daaropvolgende toepassing van het verdrag is daarom essentieel; zij bevordert de invoering van een effectief anti-corruptiebeleid in alle landen, ook in ontwikkelingslanden.

Paragraaf 2 van deze toelichting en het artikelsgewijze deel gaan hierna uitgebreider in op de verschillende onderwerpen die regeling hebben gevonden in het verdrag.

In Nederland zijn sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw verschillende initiatieven genomen om corruptie effectiever aan te pakken. Zo is een actief integriteitsbeleid binnen de publieke sector ingevoerd. In de preventieve sfeer is nadruk gelegd op het bevorderen van het bewustzijn dat overheidsorganisaties integriteitsrisico's lopen en van de idee dat blijvend moet worden gewerkt aan transparantie in het handelen van de overheid. Een dergelijk cultuurversterkend beleid krijgt inmiddels in de dagelijkse praktijk van het overheidsmanagement de nodige aandacht. Verder zijn mede onder invloed van de hierboven genoemde internationale instrumenten ter strafrechtelijke bestrijding van corruptie aanscherpingen in de strafwetgeving doorgevoerd. Deze wetswijzigingen maken adequaat strafrechtelijk optreden mogelijk tegen diegenen die schade toebrengen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit kunnen ambtenaren zijn die uit persoonlijk winstbejag de grenzen van integer handelen overschrijden. Evengoed kan dit personen betreffen buiten de overheid, die ambtenaren of anderen tot dergelijk laakbaar gedrag aanzetten en om deze reden bestraft moeten worden.

Een beproefd mechanisme om de effectiviteit van de maatregelen ter bestrijding van corruptie te beoordelen, is het deelnemen aan landenexamens. Nederland hecht aan deze vorm van wederzijdse evaluatie. Ons land is lid van de OESO-werkgroep inzake de bestrijding van corruptie die de implementatie van het OESO-Corruptieverdrag evalueert, en behoort tevens tot de Groep van Staten tegen corruptie (Groupe d'états contre la corruption: GRECO). Laatstgenoemd gremium is opgericht binnen het verband van de Raad van Europa en heeft tot taak de implementatie van anti-corruptie instrumenten van de Raad van Europa te stimuleren en te evalueren. Beide internationale evaluatiegroepen hebben inmiddels verschillende facetten van het Nederlandse anti-corruptiebeleid onder de loep genomen. De resultaten daarvan zijn over het algemeen als gunstig en positief te bestempelen (vgl. Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 IV, nr. 18). Binnen Europa behoort Nederland met zijn geïntegreerde aanpak tot een van de koplopers op het gebied van een adequate corruptiebestrijding.

Goedkeuring van onderhavig verdrag vergt voor Nederland geen aanpassing van wetgeving, behoudens een technische aanvulling van

artikel 51a van de Uitleveringswet. De diverse wetgevingstrajecten die de afgelopen jaren in het licht van de recente verdragen inzake bestrijding van financieel-economische criminaliteit – waaronder witwassen, fraude en corruptie – in gang zijn gezet en tot afronding zijn gekomen, alsmede de ontwikkeling van een veelomvattend (preventief) integriteitsbeleid maken dat Nederland aan de verdragsrechtelijke verplichtingen kan voldoen zonder inhoudelijke wetswijzigingen. Voormelde aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet zal worden opgenomen in wetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering en andere wetten, welk voorstel naar verwachting in het najaar zal worden ingediend.

Het verdrag is inmiddels door 140 staten ondertekend, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie, en door 45 staten bekrachtigd. De Europese Gemeenschap (EG) heeft op 15 september 2005 het verdrag ondertekend, met het voornemen op later moment partij te worden bij het verdrag. Daartoe zal een verklaring worden opgesteld, die de werking van het verdrag voor de EG nader bepaalt.

Het verdrag is op 14 december 2005, drie maanden na de datum van de dertigste bekrachtiging, in werking getreden. De regering streeft ernaar dat goedkeuring van het verdrag voor 9 december 2006 haar beslag zal krijgen, opdat het verdrag voor Nederland bekrachtigd kan worden vóór de aanvang van de eerste conferentie van staten partijen, die plaats zal vinden van 9 tot en met 13 december 2006.

2 Inhoud verdrag

Het verdrag beoogt maatregelen op gebied van het voorkomen van corruptie te verwezenlijken en een effectieve wijze van bestrijding van deze vorm van criminaliteit mogelijk te maken. Daartoe worden ook een nauwe internationale samenwerking en technische bijstand voorgeschreven.

De bepalingen van hoofdstuk II van het verdrag zien op preventie van corruptie. Zij verplichten onder meer tot invoering van gedragscodes voor ambtenaren en objectieve criteria voor hun aanstelling. Verder moet transparante regelgeving worden ingevoerd voor de aanbesteding van overheidsopdrachten. Regels zijn opgenomen inzake het beheer van de overheidsfinanciën en het aanscherpen van de boekhoud- en auditnormen, ook in de private sector. Het hoofdstuk bevat eveneens bepalingen met betrekking tot een integer financieel stelsel, waaronder maatregelen om witwassen te voorkomen. Ten slotte worden een goede informatievoorziening, transparantie in de financiering van politieke partijen, klokkenluidersregelingen, en een actieve betrokkenheid van de maatschappij bij de bestrijding van corruptie als preventieve maatregelen gepropageerd.

Hoofdstuk III regelt de strafbaarstelling van een reeks van gedragingen die corruptie behelzen dan wel daarmee verband houden of handelingen van corruptie ondersteunen. Het gaat om omkoping van nationale of buitenlandse ambtenaren, verduistering en valsheid in geschrifte. Verder worden strafbaarstellingen omschreven van corruptie in de particuliere sector, witwassen en heling. Bij enkele delictsomschrijvingen laat het verdrag de mogelijkheid open om strafbaarstelling daarvan achterwege gelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor feiten als «ongerechtvaardigde verrijking» en «ongeoorloofde beïnvloeding». Het hoofdstuk bevat tevens enkele voorschriften die zien op een doeltreffende strafrechtelijke handhaving.

Het verdrag wil – zoals aangegeven – ook nauwere internationale samenwerking mogelijk maken. Hoofdstuk IV is hieraan gewijd. Het bouwt vrijwel geheel voort op de recente rechtshulp- en uitleveringsbepalingen van het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (hierna: VNGOC). Laatstgenoemd verdrag heeft weer geput uit de

bepalingen van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94) (hierna: het Psychotrope Stoffenverdrag) model hebben gestaan.

Hoofdstuk V geeft vorm aan een nieuwe ontwikkeling in de internationale samenwerking, namelijk het voorzien in instrumenten welke de restitutie van door corruptie of andere in het verdrag genoemde misdrijven verkregen geconfisqueerde voorwerpen mogelijk maken («asset recovery»). Het hoofdstuk wordt door velen gezien als het belangrijkste onderdeel van het verdrag. Het is in ieder geval het meest vernieuwende. De verdeling van geconfisqueerd crimineel vermogen heeft eind jaren tachtig van de vorige eeuw zijn intrede gedaan in de wereld van de internationale samenwerking in strafzaken. Voor die tijd was een verdeelmechanisme al bekend in het recht en in de praktijk van de Verenigde Staten. In diverse verdragen waarbij Nederland partij is, heeft de verdeling van de opbrengsten inmiddels regeling gevonden. Te noemen zijn het Psychotrope Stoffenverdrag, het in het kader van de RvE op 8 november te 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172) en de op 20 november 1992 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen (Trb. 1993, 5). Naast onderhavig verdrag vormt het meergenoemde VNGOC een recent voorbeeld van een internationale regeling waarin ten aanzien van de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen voorzieningen zijn opgenomen.

De verdragen van vroegere datum gaan uit van het beginsel dat de staat die op verzoek van een andere staat confisqueert kan beschikken over de geconfisqueerde voorwerpen overeenkomstig het nationale recht, tenzij door partijen anders is overeengekomen. Dit verdrag, maar ook eerder al het VNGOC, verlaat dit uitgangspunt. In plaats van de hoofdregel dat de staat die op verzoek van een andere staat een confiscatiesanctie ten uitvoer legt, de opbrengsten daarvan geheel kan behouden, wordt het tegenovergestelde als uitgangspunt gepropageerd, namelijk dat met voorrang gekeken wordt naar mogelijkheden van restitutie van deze opbrengsten aan de verzoekende staat.

Betreft het geconfisqueerd crimineel vermogen dat verband houdt met verduisterde of witgewassen overheidsmiddelen, dan zal krachtens dit verdrag in beginsel zelfs sprake zijn van verplichte restitutie van deze middelen aan de verzoekende Staat. Deze tijdens de onderhandelingen voor de ontwikkelingslanden uiterst belangrijk gebleken bepaling ziet bijvoorbeeld op gevallen, waarin dictators op onrechtmatige wijze middelen aan het overheidsbudget hebben onttrokken welke vervolgens op privérekeningen in het buitenland zijn geplaatst. De regeling moet een nieuw bona fide regime in dergelijke landen de mogelijkheid bieden om ontvreemde overheidsmiddelen terug te laten vloeien in de geplunderde staatskas en economisch herstel mogelijk te maken.

Dat de regeling inzake de restitutie van verduisterde overheidsmiddelen verplichtend van karakter is, heeft het draagvlak voor onderhavig verdrag bij de ontwikkelingslanden aanzienlijk vergroot. Deze landen zagen daarmee een evenwicht bereikt: tegenover het aangaan van verplichtingen tot invoering van vergaande anti-corruptiemaatregelen – onderworpen aan een monitoringsmechanisme – verbinden de Westerse landen zich krachtens dit verdrag ertoe in de ruimst mogelijke mate medewerking te verlenen bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van de

verduisterde en witgewassen overheidsmiddelen, alsmede bij de restitutie van deze middelen aan de rechtmatige eigenaar.

Het hoofdstuk over de restitutie van vermogensbestanddelen bevat een regeling van het complete instrumentarium dat de opsporing, inbeslagname, confiscatie en of restitutie mogelijk moeten maken. Het gaat om voorschriften die gebaseerd zijn op reeds bestaande verdragsrechtelijke voorzieningen op dit terrein. De goedkeuring van die oudere verdragen is destijds vergezeld gegaan van een omvangrijk pakket aan uitvoeringswetgeving. Die wetgeving – waarvan de wet van 10 december 1992 tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (Stb. 1993, 12) de belangrijkste is – kan zonder aanvullende regels uitvoering geven aan de in dit hoofdstuk neergelegde verplichtingen. In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting zal dit nader worden toegelicht.

De regering wijst voor wat betreft de laatste drie hoofdstukken van het verdrag nog op de vernieuwende regeling inzake de vormgeving van een monitoringsprocedure. Tijdens de onderhandelingen is de inbreng van de Nederlandse delegatie op dit onderdeel groot geweest en deze heeft uiteindelijk ook zijn weerslag gevonden in het verdrag. Adequaat toezicht op de implementatie en uitvoering van de in het verdrag neergelegde verplichtingen bevordert de bewustwording van de noodzaak van een effectief anti-corruptiebeleid in de ontwikkelingslanden in het algemeen en de partnerlanden in het bijzonder. De waarde van het verdrag wordt in de praktijk dus in aanzienlijke mate beïnvloed door de effectiviteit van de monitoringsprocedure. In het verdrag zelf is de monitoringsprocedure nog niet in detail uitgewerkt. Het verdrag laat echter de mogelijkheid van een alomvattend monitoringsmechanisme open. De verdere uitwerking kan plaatsvinden tijdens de conferentie van partijen bij het verdrag die plaats zal vinden van 9 tot en met 13 december 2006. Het is ook daarom dat – zoals reeds aangegeven – de regering hoopt dat bekrachtiging van onderhavig verdrag tijdig kan plaatsvinden, zodat Nederland als volwaardige partij deel kan nemen aan de eerste bijeenkomst van de conferentie van partijen bij het verdrag.

3 Koninkrijkspositie

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het verdrag voor haar land wenselijk te achten. Zij merkt daarbij op dat ook kleine gemeenschappen, zoals de Nederlandse Antillen, niet immuun zijn voor corruptie. Corruptie brengt nadelige effecten voor de samenleving met zich mee, en de schade die het zou kunnen berokken aan het imago van de Nederlandse Antillen als legitiem financieel centrum dient te worden voorkomen. Door de medegelding van het verdrag wil de Nederlands-Antilliaanse regering een duidelijk signaal afgeven dat zij corruptie in de private of publieke sfeer niet tolereert. Er worden heldere normen gesteld ter voorkoming van fraude, corruptie en het witwassen van geld. Tevens wordt onderkend dat voor effectieve bestrijding van corruptie internationale samenwerking noodzakelijk en gewenst is. Wel is er uitvoeringswetgeving vereist alvorens de medegelding tot stand kan worden gebracht. De Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering dienen te worden aangepast. Een Commissie tot Herziening van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen is in 2004 geïnstalleerd. Het is de verwachting dat deze Commissie nog dit jaar een concept-Wetboek van Strafrecht overhandigt aan de Nederlands-Antilliaanse regering. Implementatie van dit verdrag wordt door de Commissie eveneens meegenomen.

De Regering van Aruba heeft eveneens aangegeven medegelding van het

verdrag voor haar land wenselijk te achten. De Arubaanse Regering merkt daarbij op dat het vertrouwen in het oogmerk van handelen van overheidsdienaren in de publieke sector voor burgers van ieder land van wezensbelang is. Daar waar de corruptie toeslaat, staat de democratie rechtstreeks op het spel. Aruba onderschrijft vanuit deze gedachte tevens de wenselijkheid van strafbaarstelling van internationale corruptie en is zich daarbij ervan bewust dat voor een effectieve aanpak van internationale corruptie tevens grensoverschrijdende samenwerking nodig zal zijn. Tot die samenwerking is de Arubaanse Regering graag bereid. Alvorens het verdrag voor Aruba mede kan gelden, dient wel te worden voorzien in de benodigde uitvoeringswetgeving. Dit betreft de strafbaarstelling van grensoverschrijdende corruptie.

Aangezien het tot stand brengen van wetgeving aan verschillende factoren onderhevig is valt nu nog niet aan te geven binnen welke termijn de uitvoeringswetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba zal zijn gerealiseerd.

De goedkeuring wordt derhalve voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

4 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Deze bepaling omschrijft de doeleinden van het VN-verdrag tegen corruptie. Een soortgelijke bepaling vindt men tevens in het VNGOC. In vrij globale bewoordingen wordt samengevat waartoe het verdrag dient. Het valt op dat de restitutie van door corruptie en andere in het verdrag genoemde misdrijven verkregen geconfisqueerde voorwerpen specifiek wordt genoemd als onderdeel van de internationale samenwerking. De opname van deze verwijzing is met veel kracht bevochten door de groep van deelnemende delegaties die zich bijzonder sterk maakten voor een uitvoerige restitutie-regeling. Aanvankelijk gingen deze delegaties zelfs zover voor te stellen dat restitutie in het verdrag moest worden erkend als een fundamenteel recht. Die gedachte was voor voornamelijk de Westerse delegaties onaanvaardbaar. Naar hun oordeel ging het om een uitvloeisel van een procedure in het kader van wederzijdse rechtshulp in strafzaken, welke ziet op de confiscatie van opbrengsten van misdrijven. De uiteindelijk aanvaarde tekst – een verwijzing in het artikel over het doel van het verdrag – vormt aldus een compromis tussen de delegaties die verdergaande teksten voorstonden en de positie van sommige andere delegaties die het niet nodig achtten de internationale samenwerking met het oog op de restitutie van door misdrijven verkregen geconfisqueerde voorwerpen als doel van het verdrag te bestempelen.

Artikel 2

De meeste van de in dit artikel opgenomen begripsomschrijvingen zijn sedert het Psychotrope Stoffenverdrag «agreed language». Dit geldt voor de definities van «voorwerpen», «opbrengsten», «bevriezing en inbeslag-neming», «confiscatie» en «gecontroleerde aflevering». Een nadere toelichting op de onderdelen (d) tot en met (i) kan daarom achterwege blijven.

Onderdeel (a) is het resultaat van tamelijk langdurige onderhandelingen. Dit zal niet verbazen, als bijvoorbeeld in ogenschouw wordt genomen welk een probleem het formuleren van een definitie voor het begrip «ambtenaar» in een wereldwijd verdrag vormt. Vrijwel elke Staat kent immers een eigen omschrijving van de term «ambtenaar». Het goed werkbare compromis bestaat uit een tweeledige definitie die vooral relevant is voor de reikwijdte van de verdragsrechtelijke voorzieningen in de hoofdstukken II en III. De eerste volzin van onderdeel (a) geeft aan welke omschrijving van het begrip «ambtenaar» dient te worden

aangehouden voor de uitleg van het gehele verdrag, en de tweede volzin van onderdeel (a) laat verdragspartijen ruimte om voor de toepassing van hoofdstuk II de eigen nationale omschrijving van «ambtenaar» te hanteren. De omschrijving, die verwijst naar het nationale recht, komt overeen met artikel 8, vierde lid, van het VNGOC. De autonome definitie, opgenomen in de eerste volzin van onderdeel (a), is nauw verwant aan de omschrijving van «overheidsfunctionaris», neergelegd in artikel 1, vierde lid, van het OESO-Corruptieverdrag.

In Nederland definieert artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) het begrip «ambtenaar» voor de toepassing van het strafrecht. Het omvat leden van algemeen vertegenwoordigde organen, (scheids)rechters en «allen die tot de gewapende macht behoren». Volgens vaste jurisprudentie geldt voorts dat iemand in strafrechtelijk opzicht als ambtenaar kan worden aangemerkt «als hij door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de staat of zijn organen te verrichten (vgl. HR 1 december 1992, NJ 1993, 354). Uitgegaan wordt derhalve van een ruim strafrechtelijk ambtenaarsbegrip dat het bereik van onderdeel (a), eerste volzin, in het licht van de uitvoering van de strafrechtelijke verdragsbepalingen ruimschoots bestrijkt.

Voor wat betreft de implementatie van de bepalingen inzake de preventieve maatregelen (hoofdstuk II) merken wij op dat daarvoor de definitie van «ambtenaar» in artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet leidend zal zijn. Genoemde wet omschrijft de ambtenaar als «een persoon die aangesteld is om in openbare dienst werkzaam te zijn».

De onderdelen (b) en (c) van artikel 2 geven nog specifieke definities van de begrippen «buitenlandse overheidsfunctionaris» en «functionaris van een internationale publiekrechtelijke organisatie». Deze omschrijvingen zijn van belang voor de reikwijdte van de uitvoering van de verplichtingen tot het strafbaar stellen van de gedragingen, beschreven in artikel 16 van het verdrag. Dat artikel handelt over omkoping waarbij buitenlandse en internationale ambtenaren betrokken zijn. In de Nederlandse strafwet moet voor de toepasselijke omschrijvingen van «buitenlandse ambtenaar» en «internationaal ambtenaar» worden teruggegrepen op het nationaalrechtelijke ambtenaarsbegrip. Dat ruime strafrechtelijke ambtenaarsbegrip, gelezen in samenhang met de artikelen 178a Sr en 364a Sr, maakt duidelijk dat de Nederlandse definities voor buitenlandse en internationale ambtenaren de in de onderdelen (b) en (c) opgenomen definities volledig dekken.

Artikel 3

Een algemene bepaling als de onderhavige is, zij het telkens in andere bewoordingen, in diverse VN-verdragen terug te vinden. In het eerste lid komt de reikwijdte van het verdrag tot uitdrukking. Het gaat om het voorkomen, het opsporen en vervolgen van corruptie en om de bevoeging, inbeslagneming en confiscatie van door corruptie en andere in het verdrag genoemde misdrijven verkregen voorwerpen, alsmede restitutie daarvan.

Het tweede lid is een minder gelukkig geformuleerde bepaling, maar valt te verklaren uit de grote diversiteit in strafbaarstellingstechnieken. De bepaling stipuleert dat het voor het nakomen van de verdragsverplichtingen niet noodzakelijk is de op grond van het verdrag strafbaar te stellen gedragingen aldus te formuleren dat daarin schade aan de financiële belangen van de staat als delictsbestanddeel is opgenomen. Het lid lijkt daarmee te zijn gebaseerd op de gedachte dat veel nationaalrechtelijke strafbepalingen inzake fraude en corruptie een dergelijk bestanddeel kennen. In de verhouding tot de specifieke bepalingen, opgenomen in hoofdstuk III van het verdrag, moet het ervoor worden gehouden dat dergelijke strafbaarstellingsvoorschriften hun eigen toepassingsbereik regelen.

Artikel 4

Dit artikel is eveneens bekend uit andere VN-verdragen. Het onderstreept het beginsel van de soevereine gelijkheid van staten en dat van het niet inmengen in de binnenlandse aangelegenheden van andere staten. De bepaling komt woordelijk overeen met artikel 4 van het VNGOC.

Artikel 5

Artikel 5 vormt de eerste bepaling uit het hoofdstuk inzake de preventieve maatregelen. Het roept verdragspartijen op initiatieven in gang te zetten, strekkende tot opstelling en verwezenlijking van een effectief en alomvattend anti-corruptiebeleid.

Het eerste en tweede lid hebben betrekking op het ontwikkelen en implementeren van concrete beleidsmaatregelen. Preventief anti-corruptiebeleid maakt in Nederland onderdeel uit van het bredere integriteitsbeleid. Aan de randvoorwaarden voor een dergelijk beleid, zoals door deze artikelliden gesteld, wordt ruimschoots voldaan. Voorbeelden van regelgeving die het veelzijdige integriteitsbeleid ondersteunt, zijn de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de Wet Nationale ombudsman. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt op als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid voor de publieke sector. In die hoedanigheid stimuleert en faciliteert hij de verschillende overheden in Nederland bij het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid door de eigen organisatie. Voorts wordt in dit kader vermeld dat de overheid initiatieven binnen het bedrijfsleven ter bevordering van een integere bedrijfsvoering krachtig ondersteunt.

Het derde lid ziet op de periodieke doorlichting van relevante juridische instrumenten en bestuurlijke maatregelen ter vaststelling van hun effectiviteit bij het voorkomen en bestrijden van corruptie. Nederland onderwerpt – zoals paragraaf 1 van deze toelichting al is aangegeven – zijn juridisch en beleidsmatig instrumentarium met regelmaat aan onafhankelijke evaluaties door internationale organisaties. Te wijzen valt voorts nog op het recente onderzoek naar de aard, de omvang en de afdoening van corruptie in Nederland (vgl. Kamerstukken II, 2004/05, 17 050 en 28 244, nr. 305). Ten slotte is vermeldenswaard dat binnen de ministeries sinds 2003 periodiek integriteitsaudits worden uitgevoerd. Hierbij wordt naast de wet- en regelgeving aandacht besteed aan onder andere de interne organisatie, personeelsbeleid en de organisatiecultuur. De internationale samenwerking, waartoe het vierde lid oproept, vindt op reguliere basis plaats in het kader van de OESO en de Raad van Europa. Ook op andere fronten zoekt Nederland internationale samenwerking voor het bestrijden van corruptie. Zo was Nederland in 2001 gastland voor de tweede conferentie van het Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (het zogenoemde Global Forum) en subsidieert het anti-corruptieprogramma's die onder leiding van VN worden uitgezet in diverse ontwikkelingslanden. Corruptiebestrijding en integriteitsbevordering maken ook onderdeel uit van de goed bestuurprogramma's in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Hierop wordt nader ingegaan in de toelichting bij de artikelen 60 en 62.

Artikel 6

Dit artikel verplicht op genuanceerde wijze verdragspartijen tot oprichting van een of meer instellingen die zich bezighouden met het voorkomen van corruptie.

De Koninkrijksdelegatie stelde zich, tezamen met enkele andere deelnemende delegaties waaronder Canada, tijdens de onderhandelingen op het standpunt dat het minder wenselijk zou zijn wanneer slechts de

mogelijkheid zou worden geboden om alleen een centraal nationaal anti-corruptie orgaan in het leven te roepen. Dat zou geen recht doen aan de verschillende verantwoordelijkheden voor de gevarieerde onderdelen van het anti-corruptiebeleid en wellicht ook tot verdamping van bepaalde deskundigheidsgebieden kunnen leiden. In zijn uiteindelijke vorm is in artikel 6 aan deze bezwaren tegemoet gekomen. De bepaling maakt het mogelijk dat voor verschillende deelgebieden specialistische eenheden als aanspreekpunt en als aanjager kunnen fungeren voor het nationale beleid ter voorkoming van corruptie.

Zoals uit de toelichting op artikel 5 mag blijken, vervullen diverse instellingen in Nederland een centrale coördinerende en initiërende rol bij het voorkomen van corruptie. Zij zijn in het licht van een goede uitoefening van hun taken zodanig gepositioneerd, dat ze objectief en daadkrachtig tot het gewenste beleid en bijhorende maatregelen kunnen komen.

Genoemd is reeds de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van preventie van corruptie. Onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ressorteert sinds kort het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Dit bureau heeft tot taak om overheidsorganisaties – departementen, decentrale overheden – te helpen bij het opzetten en handhaven van hun eigen integriteitsbeleid.

Onvermeld mogen evenmin blijven de bureaus voor interne onderzoeken bij de regionale politiekorpsen. Bepaalde taken van de landelijk officier van justitie inzake corruptiebestrijding en van de rijksrecherche kunnen eveneens gerekend worden tot coördinerende activiteiten ter voorkoming van corruptie. Aandacht verdient ten slotte de oprichting begin 2005 van het Platform corruptiebestrijding. Dit platform geeft uitdrukking aan de gedachte dat voor een goed functionerend anti-corruptiebeleid actieve betrokkenheid van diverse geledingen binnen de samenleving noodzakelijk is. Daarom zijn in dit platform naast de overheid onder meer vertegenwoordigd de forensische accountancy, wetenschap, Transparency International Nederland, de Kamer van Koophandel, VNO-NCW en het platform beroepsmoraal en misdaadpreventie.

Nederland is voornemens de Directie Arbeidszaken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waaronder het genoemde 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.

Artikel 7

Artikel 7 bevat specifieke voorschriften inzake het voorkomen van corruptie in de publieke sector.

Het eerste lid beoogt te bevorderen dat partijen een efficiënt, transparant en rechtvaardig personeelsbeleid invoeren en in stand houden voor ambtenaren en niet-gekozen publieke bestuurders. Het Nederlands integriteitsbeleid voldoet aan de voorwaarden, omschreven in dit artikellid. Voor het overheidspersoneel gelden eerlijke selectieprocedures waarbij voor de beoordeling van de geschiktheid voor een functie objectieve criteria worden gehanteerd. Salariëring van ambtenaren vindt plaats op grond van eenduidige schalen. Er zijn specifieke opleidingsprogramma's ontwikkeld die het bewustzijn van ambtenaren en leidinggevenden voor integriteitsrisico's moeten vergroten. Nieuw personeel wordt geïnformeerd over de eisen die het ambtenaarschap meebrengt. Overheden verrichten ook zelfstandig kwetsbaarheidsonderzoeken. Verder is binnen bepaalde sectoren van de overheid, zoals de politie, voor het vervullen van kwetsbare functies een systeem van functieroulatie van

kracht. Regels over het verrichten van betrouwbaarheidsonderzoeken worden gegeven in de Wet veiligheidsonderzoeken en de Wet justitiële gegevens.

Het tweede lid stimuleert verdragspartijen regelgeving op te stellen inzake de kandidaatstelling en het houden van verkiezingen van leden van algemeen vertegenwoordigende organen. Dergelijke regels zijn voor Nederland neergelegd in de Kieswet. Daarnaast stellen de artikelen 125 tot en met 129 Sr gedragingen strafbaar die inbreuk maken op de vrijheid en zuiverheid van verkiezingen.

Volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers moeten bij hun oordeelsvorming niet beïnvloed worden door eigen financiële belangen of die van hun politieke partij. Het derde lid geeft verdragspartijen in overweging op dit terrein regels te stellen. Daarbij is uiteraard van belang dat een balans wordt gevonden tussen enerzijds de bescherming van de integriteit van de publieke besluitvorming en anderzijds het belang van het voorkomen van een te vergaande overheidsbemoedienis met het functioneren van politieke partijen. In Nederland is de financiering van politieke partijen in de Wet subsidiëring politieke partijen gereguleerd. Het vierde lid legt vast dat verdragspartijen zich moeten inspannen om systemen te ontwikkelen, te onderhouden en te versterken die transparantie en het voorkomen van belangenverstremming bevorderen. In de Nederlandse publieke sector gelden op dit terrein tal van regels. Ambtenaren zijn verplicht tot melding van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken. Verder zijn nevenwerkzaamheden van ambtenaren verboden wanneer zij een risico vormen voor een goede vervulling van de functie of een goed functioneren van de openbare dienst. Ambtenarenreglementen bevatten zonder uitzondering bepalingen met betrekking tot het verbod op het aannemen van geschenken, giften of steekpenningen. Voorts geldt er een meldplicht van financiële belangen en transacties met effecten voor een door het bevoegd gezag aan te wijzen groep van functionarissen waarvoor het risico van financiële belangenverstremming bestaat. Ook zijn er regels die draaideurconstructies verbieden, en die voorzien in systemen van functieroulatie.

Artikel 8

Artikel 8, eerste lid, is een vrij algemene bepaling. Het verplicht verdragspartijen normen die verband houden met integriteit, eerlijkheid en verantwoordelijkheid uit te dragen onder haar overheidsfunctionarissen. Dat een dergelijk uitgangspunt een van pijlers vormt van het Nederlands integriteitsbeleid, moge reeds blijken uit de toelichting op de artikelen 5 en 7.

Het tweede lid dringt erop aan dat verdragspartijen gedragscodes of richtlijnen ontwerpen voor een correcte uitoefening van publieke functies. Het gaat hier om regels zoals die op grond van de artikelen 125 tot en met 125e van de Ambtenarenwet van toepassing zijn op Nederlandse rijksambtenaren. Voor Nederland zijn verder de Provinciewet en de Gemeentewet relevant. Deze wetten bevatten een opdracht aan provincies en gemeenten om een gedragscode vast te stellen voor gekozen vertegenwoordigers en politieke bestuurders in gemeenten en provincies. De per 1 maart 2006 gewijzigde Ambtenarenwet bevat de verplichting voor alle overheden om een gedragscode voor ambtenaren vast te stellen. Gewezen zij voorts nog op de «handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies» waarin aanbevelingen en een model-gedragscode zijn opgenomen.

Het derde lid bepaalt dat partijen ter uitvoering van hun verplichtingen op grond van dit artikel goede nota nemen van relevante initiatieven van regionale, interregionale en multilaterale organisaties. Gedragscodes of specifieke integriteitsregels behoeven overigens niet volledig te voldoen aan deze internationale modellen. Een voorbeeld van een afwijkende

regeling is de meldplicht van financiële belangen voor ambtenaren. In Nederland geldt deze meldplicht alleen met betrekking tot financiële belangen en aandelentransacties, terwijl sommige internationale modellen zien op een ambtelijke meldingsplicht van alle persoonlijke bezittingen, met inbegrip van de bezittingen van echtgenoten. Een ander aspect van het integriteitsbeleid behelst de invoering van procedures waarvan ambtenaren gebruik kunnen maken om corruptie aan de kaak te stellen. Het vierde lid handelt daarover. Artikel 125quinquies, onderdeel f, van de Ambtenarenwet verplicht (rijks)overheden tot het vaststellen van een zogenaamde klokkenluidersregeling. De regeling bevat een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand, het onderzoek daarnaar en het innemen van een standpunt ter zake door het bevoegd gezag. In rechtsbescherming van de klokkenluider wordt voorzien door artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet. De rijksregeling geldt voor de decentrale overheden als model.

Het vijfde lid van artikel 8 is toegesneden op ambtelijke meldplichten betreffende onder meer nevenactiviteiten, bezittingen, substantiële giften of voordelen die een belangenverstremming kunnen meebrengen. Eerder is aangegeven dat in Nederland meld- en registratieplichten van toepassing zijn in geval van nevenwerkzaamheden. Verder bevatten alle ambtenarenreglementen en gedragscodes regels met betrekking tot het aannemen van giften en geschenken.

Het zesde lid roept op tot het mogelijk maken van disciplinaire bestraffing van overheidsfunctionarissen die reglementaire codes of richtlijnen hebben overtreden. Voor de Nederlandse rijksambtenaren is in een dergelijke vorm van sanctionering reeds voorzien door het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Ten aanzien van overheidspersoneel bij decentrale overheden gelden soortgelijke regels.

Artikel 9

Artikel 9, eerste lid, geeft regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Het verplicht verdragspartijen tot het vaststellen van aanbestedingsregels, gebaseerd op onder meer transparantie, eerlijke concurrentieverhoudingen en objectieve beslissingscriteria. De Europese Commissie deed tijdens de onderhandelingen de woordvoering inzake dit artikellid. Reden daarvan vormde het feit dat de communautaire wetgever al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw diverse richtlijnen heeft opgesteld over het aanbesteden van diensten en werken. Zulks is niet verwonderlijk wanneer men beseft dat het plaatsen van overheidsopdrachten onlosmakelijk verbonden is met belangrijkste doel van de EG, de verwezenlijking van een interne markt. De EU-inzet betrof een tekst die in overeenstemming zou zijn met de huidige EG-aanbestedingsregels. In deze opzet is men geslaagd. De richtlijnen inzake overheidsopdrachten heeft Nederland uiteraard volledig geïmplementeerd in het nationale recht, onder meer in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. Voor wat betreft onderdeel (e) zij nog gewezen op het beschikbare screeningssysteem op grond van de Wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (Wet BIBOB). Verder biedt de Wet veiligheidsonderzoeken de mogelijkheid om functies van personen die een sleutelpositie bekleden bij de besluitvorming over overheidsaanbestedingen aan te wijzen als aan screening te onderwerpen vertrouwensfuncties. In de toelichting op artikel 8 is reeds aangestipt dat er in Nederland voor bepaalde functies een meldplicht inzake financiële belangen en transacties in effecten geldt. Voorts wordt gewerkt met trainingsprogramma's, gericht op de eisen die aan de vervulling van bepaalde functies worden gesteld.

Het tweede en derde lid van artikel 9 zien op een adequaat beheer van de overheidsfinanciën. Nederlandse regelgeving daarover is onder meer

neergelegd in de Grondwet, de Comptabiliteitswet 2001, de Provinciewet en de Gemeentewet. De krachtens die wetten ingestelde toezichtsorganen onderzoeken tevens de ten behoeve van een adequaat beheer bijgehouden administraties op rechtmatigheid en doelmatigheid, zoals vereist door het derde lid van dit artikel.

Artikel 10

Met het oog op een adequate corruptiebestrijding schrijft dit artikel voor dat verdragspartijen moeten voorzien in de noodzakelijke maatregelen op het gebied van de transparantie van het handelen van de overheid en openbaarheid van het bestuur. In de onderdelen (a) tot en met (c) van dit artikel worden – overigens vrijblijvend – enkele indicaties gegeven waaruit deze regels zouden kunnen bestaan.

De onderdelen (a) en (b) betreffen de informatieverschaffing aan het publiek over de organisatie, het functioneren en het besluitvormingsproces van de publieke instanties. Het verzekeren van behoorlijke mogelijkheden daartoe geldt voor Nederland als een van de belangrijkste beginselen voor een goede en democratische bestuursvoering. De WOB vormt hiervan een direct uitvloeisel. Andere regelingen die procedures bevatten om overheidshandelen in het openbaar aan de orde te stellen en te toetsen zijn wetten als de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman. De meer indirecte verantwoording aan het publiek is steeds gewaarborgd via de weg van de algemeen vertegenwoordigende organen. Tegen de weigering informatie te verstrekken op grond van een WOB-verzoek, kan worden opgekomen door middel van bezwaar bij het betreffende bestuursorgaan en beroep bij de administratieve rechter. Verder staat voor de Nederlandse burger altijd de gang naar de burgerlijke rechter open om via een kort geding de door hem verlangde informatie, berustend bij een overheid, te verkrijgen.

Voor onderdeel (c), dat aanspoort tot actieve informatieverstrekking over het gevoerde beleid en de publieke bedrijfsvoering, zijn binnen de Nederlandse context in de eerste plaats de jaarlijks verplicht uit te brengen begrotingsstukken relevant. Informatie die is toegesloten op integriteitsaangelegenheden binnen de publieke sector is toegankelijk via de website www.integriteitoverheid.nl.

Artikel 11

Dit artikel verplicht verdragspartijen maatregelen te treffen die verband houden met de integriteit binnen de rechtsprekende macht en het openbaar ministerie.

De integriteit van leden van de rechtsprekende macht en het openbaar ministerie wordt in Nederland op grond van diverse regelingen gewaarborgd. Zij vloeien, in het bijzonder voor de leden van de rechterlijke macht, voort uit relevante bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Grondwet, de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wet RRA) en de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europees Hof ter bescherming van de Rechten van de Mens. Voor het openbaar ministerie geldt dat, behalve bepalingen uit de Wet RO en de Wet RRA, ook delen van de ambtelijke integriteitsregelgeving van toepassing zijn.

Van belang zijn voorts de strenge selectieprocedures via de Commissie aantrekken leden rechterlijke macht, waarvan onderzoek naar antecedenten onderdeel uitmaakt. Bewustzijn van onpartijdigheid en integriteit wordt binnen de beroepsgroepen ook gestimuleerd door interne gedragsregels. Zo is binnen de rechtsprekende macht de «Leidraad onpartijdigheid van de rechter» opgesteld en geldt voor het openbaar ministerie als referentiepunt de «Gedragscode OM».

Artikel 12

Artikel 12 handelt over maatregelen ter bevordering van de integriteit binnen het bedrijfsleven.

Het eerste lid, het tweede lid, onderdeel (f), en het derde lid, willen bereiken dat ondernemingen een transparante boekhouding bijhouden. Administraties moeten worden ingericht op een manier die voorkomt dat (ongeoorloofde) betalingen of reserveringen niet geïdentificeerd kunnen worden. Verder moet bij onregelmatigheden disciplinair optreden mogelijk zijn. Deze onregelmatigheden zijn in het derde lid nader omschreven. Het gaat om handelingen als het valselijk opmaken of gebruiken van documenten dan wel het al dan niet onderbrengen daarvan in de bedrijfsadministratie om strafbaar gedrag te verdoezelen. Hiertegen kan afdoende worden opgetreden op grond van artikel 225 Sr. Het Burgerlijk Wetboek bevat verder gedetailleerde voorschriften voor de inrichting van de administratie en de wijze van verantwoording door rechtspersonen. Sanctionering wegens overtreding van deze voorschriften is mogelijk op grond van de Wet op de economische delicten (WED) en het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 12, tweede lid, somt tentatief enkele maatregelen op, die kunnen bijdragen aan de integriteit binnen het bedrijfsleven. Veel van dit soort maatregelen vinden toepassing in Nederland. Zo is sprake van steeds meer publiek-private samenwerkingsverbanden, gericht op de aanpak van criminaliteit. Initiatieven op het gebied van «corporate governance» worden door de overheid – ook door middel van wetgeving – krachtig ondersteund. Er bestaan adequate mogelijkheden voor de identificatie van ondernemingen en preventief toezicht beoogt misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. Tegen oneigenlijk gebruik van subsidies en vergunningen kan het reeds gememoreerde instrumentarium van de Wet BIBOB worden ingezet.

Lid 4 betreft de fiscale behandeling van kosten en lasten die verband houden met omkoping. Partijen moeten ervoor zorgen dat dergelijke kosten op grond van hun belastingwetgeving niet kunnen worden opgevoerd onder een aftrekpost. De Nederlandse fiscale wetgeving is in overeenstemming met het vierde lid. Kosten en lasten die samenhangen met een misdrijf zijn uitgesloten indien de belastingplichtige wegens dit misdrijf onherroepelijk is veroordeeld of met hem terzake een schikking is getroffen. Aandacht verdient nog het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Uitbreiding van de niet-aftrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping; Kamerstukken I 2004/05, 28 873, A-D, alsmede Kamerstukken I, 30 405, A). Dit wetsvoorstel strekt ertoe aftrek van kosten reeds uit te sluiten wanneer blijkt dat de kosten verband houden met omkoping. Daarmee wordt het aftrekverbod niet meer afhankelijk van een voorafgaande rechterlijke uitspraak of schikking.

Artikel 13

Dit artikel is nauw verwant aan artikel 10. Het zet verdragspartijen aan om burgers op velerlei wijze te betrekken bij het voorkomen en bestrijden van corruptie. Het behoeft weinig betoog dat dit artikel uiterst belangrijk is, vooral met het oog op die landen waarin de bescherming van de rechtsstatelijke vrijheden nog niet tot volle wasdom is gekomen. De belangrijke gedachte achter de bepaling is dat zonder een actieve lobby en het signaleren van misstanden vanuit de samenleving weinig uitzicht bestaat op een succesvol anti-corruptiebeleid. Voor dergelijk engagement is het nodig dat er adequate mogelijkheden bestaan om toegang tot overheidsinformatie te verkrijgen. Daartoe strekt het eerste lid. Voor de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan dit artikellid wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10.

Het tweede lid wil verwezenlijken dat voor burgers makkelijk herkenbaar is bij wie men met meldingen over misstanden terecht kan, en waar men aangifte van een strafbaar feit kan doen. Mogelijke signalen van corruptie kunnen onder andere door een ieder worden gemeld aan het Meldpunt integriteitsaantastingen (Mepia) van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Betreft het concrete aanwijzingen van een strafbaar feit, dan kunnen deze net als in het geval van elk ander misdrijf ter kennis worden gebracht van de politie of het openbaar ministerie. Aan het vergroten van de aangiftebereidheid wordt in Nederland bijzondere aandacht besteed. Burgers worden nadrukkelijk aangemoedigd om aangifte te doen wanneer zij het slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit (vgl. www.politie.nl). De rijksrecherche informeert en stimuleert aangevers op vergelijkbare wijze (vgl. www.rijksrecherche.nl).

Artikel 14

Van dit artikel komen het eerste, tweede, vierde en vijfde lid overeen met de tekst van artikel 7 van het VNGOC. Voor de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan deze voorschriften, zij verwezen naar het commentaar op dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (Kamerstukken II 2003/04, 29 512 (R 1757), nr. 1, blz.7; hierna worden kortheidshalve alleen bladzijdennummers van deze toelichtende nota aangehaald). Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat inmiddels in het kader van de douanesamenwerking in de EG een verordening tot stand is gekomen, die ziet op invoering van een meldingsplicht voor transporteren van sommen baar geld over de buitengrenzen. De bepalingen opgenomen in artikel 14 vinden hun oorsprong in de werkzaamheden van de Financial Action Task Force (FATF). De FATF vervult sinds de oprichting door de G-7 in 1989, een leidende rol in de wereldwijde bestrijding van witwassen, in het bijzonder waar het gaat om het treffen van maatregelen ter preventie van witwassen. De FATF heeft geen verdragsbasis, maar werkt met een door de leden tot stand gebracht stelsel van veertig aanbevelingen, dat periodiek wordt herzien en in het onderlinge verband een verplichtend karakter heeft. Lid van de FATF zijn 31 voornamelijk Westerse landen, alsmede de Europese Commissie en het samenwerkingsverband van de Golfstaten. Het derde lid is geïnspireerd door de herziening van de veertig aanbevelingen van de FATF in 2003. Het geeft verdragspartijen in overweging passende maatregelen te treffen waardoor opdrachtgevers van financiële transacties onder alle omstandigheden traceerbaar zijn en blijven. Het huidige Nederlandse instrumentarium biedt daartoe reeds voldoende mogelijkheden.

Artikel 15

Deze bepaling verplicht verdragspartijen omkoping waarbij nationale ambtenaren betrokken zijn, strafbaar te stellen. Artikel 15, onderdeel a, heeft betrekking op actieve omkoping. Het gaat daarbij om het beloven, het aanbieden of het geven van voordelen aan een ambtenaar om te bewerkstelligen dat deze iets doet of nalaat in de uitoefening van zijn functie. Artikel 15, onderdeel b, omschrijft het delict passieve omkoping. Van passieve omkoping is sprake wanneer voordelen worden aangenomen door de ambtenaar in verband met hetgeen hij heeft gedaan of nagelaten in de uitoefening van zijn functie. Artikel 15 komt overeen met artikel 8, eerste lid, van het VNGOC.

In Nederland is actieve omkoping strafbaar gesteld in de artikelen 177, 177a, en 178 Sr. Het misdrijf van artikel 177 Sr onderscheidt zich van het misdrijf van artikel 177a Sr doordat het moet gaan om handelen of nalaten van de ambtenaar in strijd met zijn plicht. Dat rechtvaardigt een zwaardere bestraffing. Het verdrag maakt dit onderscheid niet; artikel 15

ziet op elk handelen of nalaten van de ambtenaar in de uitoefening van zijn functie, ongeacht of dit al dan niet in strijd met zijn plicht plaatsvindt. Artikel 178 Sr heeft betrekking op het omkopen van een rechter. In de artikelen 362 tot en met 364 Sr zijn de passieve vormen van omkoping strafbaar gesteld. Genoemde strafbaarstellingen geven uitvoering aan dit verdragsartikel.

Artikel 16

Dit artikel omschrijft omkoping waarbij buitenlandse of internationale ambtenaren betrokken zijn. Het eerste lid regelt de actieve omkoping en het tweede lid ziet op passieve omkoping. Anders dan ten aanzien van actieve omkoping is bepaald, mogen verdragspartijen op grond van het tweede lid het strafbaar stellen van passieve omkoping van buitenlandse ambtenaren achterwege laten.

Met dit artikel wordt een internationale ontwikkeling doorgezet om het omkopen van buitenlandse ambtenaren strafbaar te stellen. Het OESO-Corruptieverdrag heeft hiertoe in 1997 de eerste aanzet gegeven. Onderhavig artikel voorziet thans voor de eerste maal in een mandatoir voorschrift op mondiaal niveau. Tot het aangaan van die verplichting waren de verschillende landen nog niet bereid tijdens de onderhandelingen over het VNGOC. Het vergelijkbare artikel 8, tweede lid, van het VNGOC is immers optioneel.

Bij gelegenheid van de goedkeuring en uitvoering van het OESO-Corruptieverdrag zijn de Nederlandse strafbepalingen inzake omkoping aangevuld met de artikelen 178a en 364a Sr. Deze bepalingen stellen de personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie gelijk met de ambtenaar, bedoeld in artikel 177 en 177a Sr respectievelijk de artikelen 362 en 363 Sr. Nederland geeft derhalve aan het gehele artikel uitvoering.

Artikel 17

Verschillende rechtsculturen gebruiken verschillende benamingen voor strafbare gedragingen die neerkomen op «bedrieglijk gebruik van voorwerpen». In Nederland komen hierbij feiten als verduistering, diefstal en bedrog in het vizier. Het feit dat dergelijke gedragingen worden begaan door een ambtenaar is voor de vraag of zij in Nederland strafbaar zijn – anders dan bijvoorbeeld in bepaalde Latijns-Amerikaanse landen – niet relevant. Wel kan de omstandigheid dat de ambtenaar de diefstal of verduistering heeft begaan door gebruik te maken van macht, gelegenheid of middel hem door ambt geschonken, aanleiding vormen voor strafverzwaring (vgl. artikel 44 Sr).

Nederland geeft aan artikel 17 uitvoering met – naar gelang de feiten en omstandigheden van het geval – bepalingen als artikel 310, 321 en 326 Sr en de specifieke ambtsmisdrijven van artikel 359, 360 en 361 Sr. Artikel 17 noopt niet tot verdere aanpassing van Nederlandse wetgeving.

Opgemerkt zij nog dat onderhavige verplichting tot strafbaarstelling van belang is voor de toepasselijkheid van de regeling inzake de restitutie van door misdrijven verkregen geconfisqueerde voorwerpen. Bij deze restitutie gaat het om geconfisqueerde publieke gelden die door het misdrijf van artikel 17 aan de rechtmatige eigenaar zijn onttrokken of als verduisterde publieke gelden zijn witgewassen.

Artikel 18

De strafbaar te stellen gedragingen, omschreven in dit artikel, zijn bekend uit het RvE-Corruptieverdrag. Bij de goedkeuring van dat verdrag heeft Nederland het voorbehoud gemaakt dat geen uitvoering wordt gegeven aan de verplichting tot strafbaarstelling van ongeoorloofde beïnvloeding

(vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27 509 (R1671), nr. 3, blz. 18). Dit voorbehoud is gemaakt, omdat «ongeoorloofde beïnvloeding» nagenoeg geheel bestraft kan worden op grond van de bepalingen inzake actieve en passieve omkoping. Voor die gevallen waarbij dit niet mogelijk is, is er ook geen sprake van laakbaar handelen. Voorbeeld daarvan is de (al dan niet gefinancierde) invloeduitoefening op de ambtelijke of politieke besluitvorming in de vorm van het lobbyen door vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Deze bezwaren tegen de strafbaarstelling van «ongeoorloofde beïnvloeding» gelden mutatis mutandis ook voor onderhavig artikel, reden waarom Nederland niet voornemens is daaraan nadere uitvoering te geven. Verdragspartijen zijn, voor alle duidelijkheid, daartoe ook niet verplicht.

Artikel 19

Tijdens de verdragsonderhandelingen waren de meningen over de noodzaak van dit artikel verdeeld. Onder meer Nederland stelde zich op het standpunt dat de omschrijving van het handelen, zoals opgenomen in onderhavig artikel, al grotendeels bestreken wordt door vormen van omkoping die ingevolge artikel 15 strafbaar moeten worden gesteld. Het artikel houdt in, het strafbaar stellen van het wederrechtelijk verrichten of nalaten van een handeling door een ambtenaar in de uitoefening van zijn functie teneinde een voordeel te verkrijgen voor zichzelf of voor een ander. Dikwijls zal het hier gaan om niet voltooide vormen van omkoping. Denkbaar zijn dan poging tot passieve omkoping en uitlokking van actieve omkoping. Verder vallen onder bepaalde omstandigheden ook de meer algemene vermogensdelicten, verduistering en diefstal, binnen het bereik van dit verdragsartikel. Deze strafbepalingen zijn ruim genoeg om uitvoering te geven aan dit artikel. Het gaat hier overigens niet om een mandatoire verdragsbepaling.

Artikel 20

Artikel 20 ziet op het strafbaar stellen van ongeoorloofde verrijking, inhoudende een aanzienlijke toename van het vermogen van een ambtenaar waarvoor hij geen redelijke verklaring kan geven. Het voorschrift is niet verplichtend van karakter. Bij de onderhandelingen bleken vooral de Zuid- en Midden-Amerikaanse landen te hechten aan de opneming van deze bepaling. De strafbaarstelling is ook vergelijkbaar met die van artikel IX van het op 29 maart 1996 tot stand gekomen Inter-Amerikaans Verdrag tegen Corruptie. Als misdrijf past «ongeoorloofde verrijking» minder goed in de continentaal Europese rechtstradities. Dit kwam ook naar voren tijdens de bespreking van dit artikel. Kern van het strafbaar te stellen gedrag vormt het vrij vage bestanddeel «aanzienlijke toename van het vermogen». Een aanzienlijke toename van het vermogen is op zichzelf niet strafbaar, tenzij de ambtenaar daaromtrent geen redelijke uitleg kan verschaffen. De ambtenaar moet derhalve aantonen dat de groei van zijn vermogen rechtmatig heeft plaatsgevonden. Een dergelijke opzet van een strafbepaling verhoudt zich slecht met het in ons land geldende uitgangspunt dat het de taak van het openbaar ministerie is het bewijs van schuld aan een strafbaar feit te leveren, en dat het niet de verdachte de persoon is die zijn onschuld moet bewijzen. Dit vormt de reden waarom Nederland niet voornemens is om nadere uitvoering te geven aan artikel 20.

Artikel 21

Het RvE-Corruptieverdrag is het eerste verdrag waarin een verplichting tot strafbaarstelling van actieve en passieve omkoping in de particuliere sector is opgenomen. Ook het Kaderbesluit van de Raad van de Europese

Unie van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (PbEG L 192) strekt tot het mogelijk maken van bestraffing voor actieve en passieve corruptie in de particuliere sector. De tekst van artikel 21 is ontleend aan de artikelen 7 en 8 van het RvE-Corruptieverdrag. Voor de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan artikel 21 wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de rijkswet tot goedkeuring van dat verdrag (Kamerstukken II 2000/01 27 509 (R 1671), nr. 3, blz. 16–17).

Artikel 22

Artikel 22 hangt nauw samen met het vorige artikel inzake het strafbaar stellen van private omkoping. Buiten Europa is dat misdrijf minder bekend. Discussies hierover tijdens de onderhandelingen resulteerden dan ook in het compromisvoorstel om, naast de strafbaarstelling betreffende private corruptie, te voorzien in een verdragsbepaling over verduistering van voorwerpen in de particuliere sector. Een dergelijke bijzondere strafbepaling zou het belang van het nastreven van de integriteit binnen het bedrijfsleven eveneens benadrukken. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 22.

De Nederlandse strafwetgever beschouwt het feit dat het misdrijf van verduistering in dienstbetrekking is begaan als een strafverzwarende omstandigheid. Op grond van artikel 322 Sr kan verduistering gepleegd door hem die het goed uit hoofde van zijn persoonlijke dienstbetrekking of van zijn beroep, of tegen geldelijke vergoeding onder zich heeft, zwaarder worden bestraft dan op grond van het misdrijf van verduistering als bedoeld in artikel 321 Sr. De strafbaarstelling van artikel 322 Sr geeft derhalve uitvoering aan dit verdragsartikel, dat overigens geen verplichtend karakter draagt.

Artikel 23

Het eerste lid verplicht tot het strafbaar stellen van gedragingen die neerkomen op witwassen. Het tweede lid heeft tot doel de reeks van de zogenoemde gronddelicten, de delicten die aan het witwassen ten grondslag liggen, zo ruim mogelijk te maken. Het artikel komt overeen met artikel 6 van het VNGOC. Daarom wordt verwezen naar het commentaar bij dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 7).

Artikel 24

Artikel 24 betreft de strafbaarstelling van het verhelen of gedurende langere tijd onder zich houden van voorwerpen waarvan de betrokkene weet dat deze voorwerpen verkregen zijn door een van de in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten. Verdragspartijen worden opgeroepen de strafbaarstelling van deze gedragingen te overwegen. Het gaat hier om gedragingen die in sommige jurisdicties, naast witwassen en heling, afzonderlijk zijn strafbaar gesteld. Dit geldt niet voor Nederland; de in dit artikel omschreven gedragingen vallen binnen het bereik van de artikelen 416 tot en met 417bis (heling) en 420bis tot en met 420quater Sr (witwassen) en zijn op grond daarvan strafbaar.

Artikelen 25 en 26

Deze bepalingen komen overeen met artikel 23, respectievelijk artikel 10, van het VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar bij die artikelen in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 16, resp. blz. 9).

Artikel 27

Artikel 27, eerste lid, houdt de verplichting in tot strafbaarstelling van deelneming aan een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit. Het tweede lid roept verdragspartijen op om strafbaarstelling te overwegen van de poging tot het plegen van een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit. Het derde lid, ten slotte, ziet op het strafbaar stellen van de voorbereiding van dergelijke feiten.

Artikel 27 geeft hiermee een meer algemene regeling op het terrein van poging en deelneming dan die welke is voorzien in het VNGOC. Dat verdrag regelt per afzonderlijke delictsomschrijving de eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor poging en deelneming (vgl. de artikelen 6 en 8). De bepaling heeft geen gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. De algemene bepalingen van Titel IV en V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht geven in voldoende mate uitvoering aan dit artikel. Opgemerkt zij dat voor de strafbare voorbereiding geen verplichting geldt daarin te voorzien voor alle in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten. De Nederlandse wetgeving is, waar zij ten aanzien van de strafbare voorbereiding de eis stelt dat het moet gaan om misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, derhalve verenigbaar met het derde lid.

Artikel 28

Dit artikel bepaalt dat ten aanzien van wetenschap, opzet of het oogmerk, opgenomen als bestanddelen van een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit, mag gelden dat deze kunnen worden afgeleid uit objectieve feitelijke omstandigheden van het concrete geval. Voorschriften met een vergelijkbare inhoud zijn reeds bekend uit andere verdragen (vgl. bijv. artikel 5, tweede lid, van het VNGOC).

Artikel 29

Artikel 29 schrijft voor dat verdragspartijen ten aanzien van het vervallen van het recht tot strafvordering ter zake van een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit moeten voorzien in een lange termijn. Voorts moeten verdragspartijen een langere verjaringstermijn vaststellen of voorzien in opschorting van de verjaringstermijn voor de gevallen waarin de vermoedelijke dader zijn berechting heeft ontweken. Artikel 70 Sr geeft voor Nederland uitvoering aan dit verdragsartikel. Daarin is een algemene regeling getroffen voor het verval van het recht tot strafvordering door verjaring. De daarin vermelde verjaringstermijnen doen recht aan de ernst en zwaarte van de in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten.

Artikel 30

Deze bepaling bevat een aantal inspanningsverplichtingen die erop gericht zijn een effectieve vervolging, berechting en tenuitvoerlegging te verzekeren. De voorschriften in het eerste lid, het derde tot en met het vijfde lid, alsmede het negende lid zijn ontleend aan artikel 11 van het VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar bij dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 9).

Het tweede lid betreft de nationale regelgeving inzake immuniteiten. Het lid stelt dat dergelijke regelgeving moet uitgaan van een evenwichtige verdeling van aan ambtenaren toegekende immuniteiten, voorrechten en privileges enerzijds en adequate mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging en berechting van dergelijke personen anderzijds. De Nederlandse wetgeving kent slechts een gering aantal bijzondere nadere voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van het recht tot strafvor-

dering in verband met het ambt of de functie van een verdachte. In dit kader kan worden gewezen op de artikelen 71 en 119 van de Grondwet. Het zesde lid en achtste lid hebben betrekking op de samenloop van strafrechtelijke en disciplinaire procedures. De bepalingen willen voorkomen dat de wetgeving van verdragspartijen obstakels bevat die zich verzetten tegen ontslag, schorsing of overplaatsing van een ambtenaar wanneer hij vervolgd wordt ter zake van een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit. Strafrechtelijke en disciplinaire procedures kunnen zich in Nederland gelijktijdig afspelen. Daarbij speelt het stadium waarin het strafrechtelijk onderzoek zich bevindt voor het treffen van eventuele disciplinaire maatregelen in beginsel geen enkele rol. De disciplinaire beoordeling van de feiten en omstandigheden van het geval vindt los van het strafrechtelijk onderzoek plaats en kan – vooruitlopend op de uitkomsten daarvan – reeds leiden tot bestraffing. De Nederlandse wetgeving is derhalve in overeenstemming met het zesde en achtste lid.

Het zevende lid geeft verdragspartijen in overweging te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van een beroeps- of bestuursverbod. In de Nederlandse wetgeving zijn deze straffen omschreven in artikel 28 Sr. Zij kunnen worden opgelegd bij actieve ambtelijke omkopingsdelicten (vgl. artikel 177 Sr) en bij omkoping in de particuliere sector (artikel 339 Sr). Voorts zij gewezen op artikel 29 Sr dat het mogelijk maakt om ontzetting van het recht om ambten te bekleden uit te spreken bij veroordeling wegens enig ambtsmisdrijf of wegens enig misdrijf waardoor de schuldige een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of waarbij hij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.

Artikel 30, tiende lid, behelst ten slotte een algemene inspanningsverplichting met betrekking tot de resocialisatie van personen die eerder zijn veroordeeld wegens de in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten en daarvoor hun straf hebben uitgezeten. Voor wat betreft de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan dit artikellid zij verwezen naar artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Daarin is vastgelegd dat met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.

Artikel 31

Artikel 31 verplicht tot het nemen van maatregelen om in het nationale recht te voorzien in ruime mogelijkheden tot bevroening, inbeslagneming en confiscatie. De bepaling stemt, met uitzondering van het derde lid, overeen met artikel 12 van het VNGOC. Behoudens voor wat betreft het derde lid, zij derhalve verwezen naar het commentaar op dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 9–10).

Het derde lid is ingegeven door de wens per verdragspartij te waarborgen dat een toegankelijke administratie wordt gevoerd met betrekking tot de voorwerpen die ter uitvoering van het eerste of tweede lid zijn bevroren, inbeslaggenomen en geconfisqueerd. In Nederland zal het openbaar ministerie hiervoor zorgdragen.

Artikel 32

Artikel 32 stemt grotendeels overeen met artikel 22 van het RvE-Corruptieverdrag en de artikelen 24 en 25 van het VNGOC. Ten opzichte van die verdragsbepalingen is alleen de afzonderlijke regeling inzake de bescherming van deskundigen nieuw. Voor het Nederlands recht heeft een dergelijk onderscheid geen betekenis; een deskundige die een verklaring aflegt, wordt gelijkgesteld met een getuige.

Getuigen genieten in Nederland strafrechtelijke bescherming op basis van artikel 285a Sr. Voor het afleggen van een verklaring onder afgeschermd omstandigheden geeft de bedreigde getuigenregeling (artikel 226a e.v. Sv) een procedure. Indien noodzakelijk kunnen bijzondere maatregelen gericht op de veiligheid van getuigen worden genomen door het College van procureurs-generaal. De uitvoering hiervan ligt in handen van de afdeling getuigenbescherming bij het Korps landelijke politiediensten. Voor wat betreft het vijfde lid kan nog worden gewezen op de wet van 21 juli 2004 tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) (Stb. 2004, 382).

Artikel 33

Krachtens artikel 33 moeten verdragspartijen overwegen een regeling te treffen die personen, die melding maken van een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit, bescherming kan bieden tegen een onheuse of onrechtvaardige behandeling. De bepaling komt grotendeels overeen met artikel 9 van het RvE-Corruptieverdrag, met dien verstande dat laatstgenoemde bepaling verplichtend van karakter is. In Nederland is de bescherming van een ambtenaar die melding maakt van een misstand geregeld in artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet. Op dit moment is verder een voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW) aanhangig in de Tweede Kamer dat moet voorzien in de bescherming van de (private) werknemer welke in overeenstemming met de daarvan geldende procedure een misstand binnen zijn bedrijf aankaart (Kamerstukken II, 2002/03, 28 990, nr. 1–2). Voorts bestaat voor burgers de mogelijkheid om anoniem melding te maken van een misdrijf via de anonieme kliklijn «meld misdaad anoniem». Ook de rijksrecherche biedt de mogelijkheid anoniem melding te doen (vgl. www.rijksrecherche.nl).

Artikel 34

Deze verdragsbepaling heeft betrekking op de wijze waarop verdragspartijen aandacht moeten besteden aan de gevolgen van corruptie. Gedacht is daarbij in het bijzonder aan de rechtsverhouding tussen de omkoper en de omgekochte onderneming of overheid. Het Nederlands recht kent diverse wegen om overeenkomsten waarbij corruptie in het spel is geweest aan te vechten. Een dergelijke rechtshandeling kan nietig zijn, wegens strijd met de goede zeden of de openbare orde (artikel 3:40 BW). Is dit niet het geval, dan kan een overeenkomst tussen een omkoper (een omkopende onderneming) en de omgekochte onderneming of overheid onder omstandigheden op grond van wilsgebreken worden vernietigd. Een voorwaarde voor het beroep op dwaling of bedrog is, dat vast moet komen te staan dat de overeenkomst niet of niet volgens de overeengekomen voorwaarden zou zijn gesloten als de omkoping niet zou hebben plaatsgevonden. Verder kan een actie wegens onrechtmatige daad in de rede liggen. Gehandeld is immers in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid (artikel 6:162 BW). Door het plegen van een onrechtmatige daad is de omkoper schadeplichtig jegens een omgekochte onderneming of overheid. Daarbij kan een vergoeding wegens geleden verlies en gederfde winst worden gevorderd. Het is ook mogelijk dat de rechter de omkoper veroordeelt tot winstafdracht (artikel 6:104 BW). Voorts kan schadevergoeding bestaan uit ongedaanmaking van de overeenkomst, een voorziening waarop artikel 34 uitdrukkelijk de aandacht vestigt. Opgemerkt zij nog dat, indien de omkoping feitelijk wordt gedaan door een werknemer van de omkoper (omkopende onderneming), de gedragingen van de werknemer met de omkoper kunnen worden vereenzelvigd. Dit houdt in, dat de onrechtmatige daad

wordt geacht te zijn gepleegd door de omkopende onderneming. De aansprakelijkheid van deze onderneming kan echter ook op een andere grondslag worden gebaseerd. De omkopende onderneming is namelijk als werkgever van degene die de feitelijke omkoping uitvoert aansprakelijk voor de onrechtmatige daden van laatstgenoemde (artikel 6:170 lid 1 en 6:172 BW).

Artikel 35

Artikel 35 verplicht verdragspartijen ervoor te zorgen dat een ieder die schade heeft geleden als gevolg van een daad van corruptie, het recht heeft een juridische procedure te beginnen tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor die schade met het doel compensatie te verkrijgen. Voor de wijze waarop het Nederlandse recht daarin voorziet, wordt op deze plaats verwezen naar de toelichting op artikel 34.

Artikel 36

Op grond van dit artikel zijn verdragspartijen verplicht te beschikken over personen of instanties die gespecialiseerd zijn in de strafrechtelijke aanpak van corruptie. In Nederland zijn dat de rijksrecherche en de landelijk officier van justitie inzake corruptiebestrijding. Het tweede lid van artikel 36 geeft aan dat deze gespecialiseerde organen in staat moeten zijn om op objectieve wijze onderzoek te verrichten en niet het risico dienen te 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.

Artikel 37

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 26 van het VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar op dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 17).

Artikel 38

Artikel 38 verplicht verdragspartijen de samenwerking te bevorderen tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en de vervolging van misdrijven en overige overheidsinstellingen. Voor de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan dit voorschrift zij in de eerste plaats verwezen naar de artikelen 161 en 162 Sv. Voor ambtsdelicten en enkele andere ernstige strafbare feiten is in laatstgenoemd artikel bepaald dat ambtenaren die kennis dragen van dergelijke feiten verplicht zijn daarvan aangifte te doen bij de officier van justitie. Naast de regelingen in het Wetboek van Strafvordering geven enkele bijzondere wetten bijzondere regels voor de verstrekking van gegevens door ambtenaren (bijvoorbeeld toezichthouders) ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek. Het kan hierbij gaan om gegevens die in beginsel altijd ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek beschikbaar moeten kunnen zijn. Zo is voor bepaalde categorieën gegevens in de gemeentelijke basisadministratie bepaald dat politieambtenaren daartoe, ten behoeve van de goede vervulling van hun taak, toegang hebben. Het kan ook gaan om regels voor gegevens die niet zonder meer ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek beschikbaar moeten kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de gegevens van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een ander voorbeeld is de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT)

die vooral financiële dienstverleners verplicht tot het melden van ongebruikelijke transacties. Deze wetgeving bevat ook regels voor de samenwerking tussen (publiekrechtelijke) toezichthouders en het meldpunt ongebruikelijke transacties met het oog op versterking van de mogelijkheden tot het voorkomen en opsporen van witwassen. De samenwerking tussen opsporingsinstanties en andere overheidsorganisaties krijgt ook gestalte door overlegstructuren. Zo kan in de eerste plaats worden gewezen op de functie van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, openbaar ministerie en politie. Voorts is sinds enige jaren praktijk dat met regelmaat zogenoemde tripartiete overleggen plaatsvinden. Daarin overleggen het openbaar ministerie, bijzondere opsporingsdiensten en toezichthouders, onder meer over de wijze waarop bijzondere wetten op de meest doeltreffende manier kunnen worden gehandhaafd. Ook het Financieel Expertise Centrum (FEC) waarin het openbaar ministerie, de politie, de belastingdienst, de FIOD-ECD, de Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandsche Bank participeren biedt een voorbeeld van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen tal van (semi)overheidsorganisaties.

Artikel 39

Artikel 39 betreft de wenselijkheid van samenwerking tussen opsporingsautoriteiten en de private sector. In hoeverre Nederland voorziet in regelingen die een dergelijke samenwerking beogen te bevorderen, is hierboven reeds in de toelichtingen op de artikelen 33, 37 en 38 aan de orde gesteld.

Artikel 40

Artikel 40 schrijft voor dat verdragspartijen ervoor moeten zorgen dat het bankgeheim geen beletsel kan vormen voor het wetslagen van opsporingsonderzoek naar in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten. De regeling vormt daarmee de nationale evenknie van artikel 46, achtste lid, dat bepaalt dat verdragspartijen het verlenen van rechtshulp niet slechts kunnen weigeren met een enkele verwijzing naar het bankgeheim. Nederland kent in tegenstelling tot enkele andere Europese landen geen wettelijk geregeld bankgeheim. Wel wordt aangenomen dat, op grond van de bancaire zorgvuldigheid, het bankgeheim deel uitmaakt van de contractuele relatie tussen bank en cliënt. Onder bankgeheim wordt aldus een verplichting van de bank verstaan om klantgegevens vertrouwelijk te behandelen. Dit «bankgeheim» kan echter niet worden tegengeworpen wanneer op grond van het Wetboek van Strafvordering wordt verzocht om verstrekking van bepaalde bankgegevens ten behoeve van een strafvorderlijk onderzoek.

Artikel 41

Deze bepaling heeft betrekking op de wijze waarop acht geslagen kan worden op documentatie van buitenlandse veroordelingen wegens de in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gestelde feiten. In het Nederlandse stelsel van wettelijke strafmaxima is de gedachte dat deze maxima ruimte bieden om daarbinnen rekening te houden met eerdere veroordelingen. Daartoe kunnen ook relevante buitenlandse veroordelingen behoren. Recidive wordt derhalve als een algemene strafverzwarringsgrond gezien. Het Wetboek van Strafrecht kent daarnaast in de artikelen 421 tot en met 423 een bijzondere recidiveregeling voor een aantal ernstige misdrijven.

Artikel 42

Dit verdragsvoorschrift over de vestiging en uitoefening van rechtsmacht komt geheel overeen met artikel 15 van het VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar op dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz.11).

Artikelen 43

De artikelen 43 tot en met 50 voorzien in verschillende vormen van internationale samenwerking. Voor zover het daarbij gaat om wederzijdse rechtshulp in strafzaken worden de regels daaromtrent nader uitgewerkt in artikel 44 e.v. Daarnaast geeft artikel 43, eerste lid, verdragspartijen in overweging ook met elkaar samen te werken op andere rechtsgebieden, zoals in het kader van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures die verband houden met corruptie. Bij het laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan samenwerking tussen financiële toezichthouders of verlening van internationale, administratieve bijstand door de FIOD-ECD.

Het tweede lid vormt in combinatie met artikel 46, negende lid, het resultaat van een langdurig en gecompliceerd onderhandelingsproces. Discussiepunt daarbij was, tot hoever de landen mogen gaan bij het weigeren van het verlenen van rechtshulp op grond van het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Delegaties van deelnemende Zuid-Amerikaanse, Afrikaanse en Centraal-Aziatische landen waren de mening toegedaan dat het vereiste van dubbele strafbaarheid nauwelijks een drempel zou mogen opwerpen bij de internationale strafrechtelijke samenwerking. Continentale West-Europese landen en landen als Canada en Australië waren op dit punt terughoudender; bij het gegeven van zoveel verschillende in het geding zijnde rechtstradities als gevolg van het mondiale karakter van dit verdrag, moet onder omstandigheden kunnen worden teruggegrepen op het vereiste van dubbele strafbaarheid. Daarmee wordt immers gewaarborgd dat geen ingrijpende strafrechtelijke bevoegdheden behoeven te worden ingezet naar aanleiding van gedragingen die volgens het nationale recht niet strafbaar zijn.

Het uiteindelijk resultaat – als gezegd neergelegd in het tweede lid van dit artikel en artikel 46, negende lid, – moet als bevredigend worden beschouwd en voor de landen die verder wilden gaan als het maximaal haalbare. Dit resultaat houdt in, dat in relevante gevallen het vereiste van dubbele strafbaarheid kan worden ingeroepen. Daarbij kunnen landen echter niet zo ver gaan de voorwaarde te stellen dat feiten dezelfde kwalificatie moeten hebben of moeten bestaan uit dezelfde bestanddelen. Deze lijn komt geheel overeen met de wijze waarop de Nederlandse rechtshulppraktijk omgaat met het vereiste van dubbele strafbaarheid. (Zie hiervoor ook de notitie d.d. 1 maart 2004 van de Minister van Justitie; Kamerstukken II 2003/04, 29 451, nr. 1).

Artikelen 44 tot en met 50

Deze bepalingen betreffende internationale samenwerking in strafzaken komen – behoudens op het punt van het al eerder toegelichte artikel 46, negende lid – overeen met de artikelen 16 tot en met 21 en 26 van het VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar op die artikelen in de toelichtende nota bij het VNGOC (voor de artikelen 44–46; zie toelichting op de artikelen 16–18 van het VNGOC, voor artikel 47; zie toelichting op artikel 21 van het VNGOC, voor artikel 48; zie toelichting op artikel 27 van het VNGOC en voor de artikelen 49 en 50; zie toelichting op de artikelen 19 en 20 van het VNGOC).

Artikel 51

In de algemene paragrafen van deze toelichtende nota is reeds uitvoerig ingegaan op de betekenis van het hoofdstuk over de internationale samenwerking inzake de opbrengst-restitutie van door corruptie en andere in het verdrag genoemde misdrijven verkregen, geconfisqueerde voorwerpen voor dit verdrag. Dit artikel vormt de eerste bepaling van het hoofdstuk en brengt die belangrijke betekenis tot uitdrukking in de vorm van een algemeen voorschrift dat oproept tot de meest ruime samenwerking tussen verdragspartijen op dit gebied. Dat sommige delegaties tijdens de onderhandelingen nog meer waarde wilden toekennen aan deze vorm van internationale samenwerking is reeds toegelicht in het commentaar op artikel 1.

Artikel 52

Dit artikel is nauw verwant aan artikel 14. Het beschrijft de op de financiële instellingen toegesneden mechanismen, waarover landen moeten beschikken om criminele geldstromen te voorkomen en op te sporen. De verwantschap met artikel 14 bestaat daarin dat het daarvoor te hanteren instrumentarium in veel landen – waaronder Nederland – samenvalt met het instrumentarium dat wordt ingezet voor de bestrijding van witwassen. Het eerste lid betreft de aanwezigheid van mogelijkheden tot identificatie van diegenen die opdracht geven tot het verrichten van financiële transacties. Ook moeten er voorzieningen zijn op grond waarvan autoriteiten financiële instellingen kunnen verzoeken ten aanzien van bepaalde personen bijzondere alertheid te betrachten ter zake de beoordeling van door hen verrichte transacties. Binnen de werkingssfeer van dit verdrag moet vooral worden gedacht aan adequaat toezicht op de financiële handelingen van (buitenlandse) personen die publieke functies bekleden en hun naaste familieleden. Regels die hierop betrekking hebben, zijn voor Nederland hoofdzakelijk neergelegd in de Wet MOT en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid). Die wetgeving is voorts van belang voor uitvoering van het tweede en derde lid van dit artikel. Binnen dit kader zijn, onder andere voor de financiële sector, nadere richtsnoeren tot stand gekomen. Te wijzen valt op de Regeling CDD kredietinstellingen en verzekeraars en de bij het rapport «Customer Due Diligence for banks» van oktober 2001 van het Basel Committee on Banking Supervision behorende Toelichting Customer Due Diligence (CDD) for Banks van De Nederlandsche Bank uit april 2006, waarin voortdurende waakzaamheid ten aanzien van deze cliënten en van hun transacties wordt voorgeschreven. Lid 4 heeft betrekking op verscherpt toezicht op kort gezegd, instellingen die zonder fysieke aanwezigheid in een land financiële diensten aanbieden. Dit levert risico's van misbruik op, als gevolg van de sterk gereduceerde mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op het handelen van dergelijke instellingen en de transacties die zij verrichten. De Wet inzake de geldtransactiekantoren en de Wet Toezicht kredietwezen bewerkstelligen dat op elke instelling die zich bezighoudt met het aanbieden van financiële dienstverlening in Nederland toezicht kan worden gehouden. De Nederlandsche Bank is met het toezicht op de naleving van deze wetten belast.

Het vijfde en het zesde lid zijn optionele voorschriften. Zij hebben als onderwerp de verplichtingen welke zouden kunnen rusten op ambtenaren om bepaalde gegevens over hun vermogenspositie te rapporteren aan het bevoegd gezag. In de toelichting op artikel 7 is hierover al opgemerkt dat daarvan in Nederland in zoverre sprake is, dat er een meldplicht van financiële belangen en transacties met effecten geldt voor een door het bevoegd gezag aan te wijzen groep van functionarissen. Dergelijke informatie kan, waar dit noodzakelijk blijkt, worden uitgewisseld met de bevoegde autoriteiten van andere landen. Niet naleving van de meldplicht

inzake financiële belangen en transacties met effecten wordt disciplinair bestraft.

Artikel 53

Deze bepaling geeft een algemeen overzicht van het instrumentarium waarover verdragspartijen moeten beschikken ten behoeve van de internationale samenwerking met het oog op de restitutie van door misdrijven verkregen geconfisqueerde voorwerpen. Onderdeel (a) legt vast dat verdragspartijen in dat kader moeten voorzien in de mogelijkheid dat andere partijen bij het verdrag de burgerlijke rechter moeten kunnen adiëren. Belangrijke bepalingen voor de dergelijke civielrechtelijke procedures in Nederland zijn artikel 5:2 BW, de artikelen 491 tot en met 500 Rv en de artikelen 730 tot en met 737 Rv.

Onderdeel (b) wil dat verdragspartijen zodanige maatregelen treffen dat de rechter bij een veroordeling wegens een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit de dader kan verplichten tot betaling van een schadevergoeding aan het slachtoffer, zijnde de Staat wiens financiële belangen schade is toegebracht. Nederland kent een regeling voor vergoeding van schade aan het slachtoffer in de vorm van een door de rechter op te leggen schademaatregel (vgl. artikel 36f Sr). In de artikelen 51a e.v. Sv zijn verder voorschriften opgenomen met betrekking tot de benadeelde partij in het strafprocesrecht. Verwezen zij voorts naar de toelichting op de artikelen 34 en 35 van dit verdrag.

Onderdeel (c) betreft het moment van het opleggen van de confiscatiesanctie. Ook dan moeten er mogelijkheden zijn voor verdragsstaten om zich – in hun procespositie als derde – als rechthebbende op te werpen. De relevante Nederlandse confiscatiesancties zijn in deze de verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Artikel 552b e.v. Sv regelt de mogelijkheid van bezwaar van derden tegen verbeurdverklaring. De procespositie van derden is eveneens geregeld bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Gewezen wordt op de artikelen 36e, zesde lid en zevende lid, Sr, artikel 322 e.v. Sv en artikel 577b, tweede lid, Sv.

Artikel 54

Artikel 54, eerste lid, onderdelen (a) en (b) beschrijft gevallen waarin verdragsstaten moeten kunnen optreden indien zich voorwerpen, verband houdende met een in overeenstemming met dit verdrag strafbaar gesteld feit, op hun grondgebied bevinden. Onderdeel (a) verplicht in dat kader te voorzien in een procedure die de overname van de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde confiscatie behelst. In Nederland geeft de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (Wots) hiervoor een regeling.

Onderdeel (b) wil dat confiscatie van dergelijke voorwerpen mogelijk is in het kader van een strafzaak wegens witwassen of een eventueel ander strafbaar feit, dan wel door toepassing van een andere procedure die de confiscatie mogelijk maakt. Nederlandse mogelijkheden zijn in dit kader confiscatie in verband met een strafzaak ter zake van witwassen dan wel naar aanleiding van de overname van een buitenlandse ontnemingsprocedure. Onderdeel (c), tot slot, betreft een optioneel voorschrift. Dit voorschrift ziet op de invoering van een civielrechtelijke procedure voor confiscatie, de zogenaamde in-rem procedure. Het gaat hier om een procedure waarbij niet tegen de verdachte van de feiten waaruit voordeel is verkregen, wordt geprocedeerd maar tegen het voorwerp zelf. In Nederland is, evenals de meeste andere civil law-landen, een dergelijke procedure onbekend. Wel voorziet artikel 13c Wots in de mogelijkheid om op grond van de Wots inbeslaggenomen voorwerpen over te dragen ten behoeve van landen die wel beschikken over een in-rem-procedure.

Artikel 54, tweede lid, hangt nauw samen met artikel 55, tweede lid. Het artikellid wil zeker stellen dat verdragsstaten beschikken over een instrumentarium om gevolg te kunnen geven aan verzoeken om rechtshulp op grond van artikel 55, tweede lid. De onderdelen (a) en (b) verwijzen naar het eerste lid, onderdeel a, van artikel 54. Dat onderdeel ziet op de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde confiscatiesanctie. Vooruitlopend daarop moeten verdragsstaten kunnen voldoen aan verzoeken om internationale rechtshulp met het oog op de inbeslagneming van voorwerpen. Voor Nederland geven de artikelen 13 en 13a Wots hieraan uitvoering. Onderdeel (c) is niet verplichtend van karakter. Het geeft verdragsstaten in overweging aanvullende maatregelen te treffen in de sfeer van beslaglegging in de fase van opsporingsonderzoek in het buitenland. Aanvullende mogelijkheden bestaan in Nederland ter uitvoering van verzoeken om kleine rechtshulp.

Artikel 55

Deze bepaling hangt als gezegd nauw samen met het vorige artikel. Het werkt verder uit op welke wijze internationale samenwerking met het oog op confiscatie plaatsvindt. Inhoudelijk stemt artikel 55 overeen met artikel 13 van VNGOC. Verwezen zij naar het commentaar bij dat artikel in de toelichtende nota bij het VNGOC (blz. 10). Daar wordt uiteengezet dat Nederland aan voorschriften als omschreven in dit artikel kan voldoen op grond van artikel 13 e.v. van de Wots en de artikelen 552t, 552y en 552z Sv. Volledigheidshalve wordt hier nog vermeld dat de internationale samenwerking met het oog op confiscatie geheel geschiedt overeenkomstig de regels inzake wederzijdse rechtshulp, omschreven in artikel 46 van dit verdrag.

Artikel 56

Verdragspartijen worden in dit artikel aangemoedigd maatregelen te treffen waardoor zij – ook zonder voorafgaand verzoek daartoe – relevante informatie over crimineel vermogen aan andere partijen bij het verdrag kunnen verstrekken. De bepaling kan daarmee worden beschouwd als een min of meer gedetailleerde uitwerking van artikel 48, maar dan toegevoegd op de inbeslagneming, confiscatie van de opbrengsten van misdrijven en de restitutie van geconfisqueerde voorwerpen. Langs verschillende kanalen en op diverse niveau's zal in Nederland aan onderhavig artikel uitvoering kunnen worden gegeven. Op het gebied van de politieke samenwerking bestaan reeds de nodige internationale contacten en gremia, zoals Europol en Interpol. Internationale informatie-uitwisseling is evenzeer vaste praktijk tussen financiële informatie-eenheden (FIU's), welke meldingen van verdachte transacties ontvangen en analyseren. In Nederland vervult het meldpunt ongebruikelijke transacties de rol van FIU.

Het bureau ontnemingswetgeving OM (het BOOM) beschikt inmiddels ook over een ruim internationaal netwerk dat, naar mag worden aangenomen, in het kader van de internationale samenwerking op grond van dit verdrag zich nog verder zal ontwikkelen.

Artikel 57

Dit artikel vormt de centrale bepaling van het hoofdstuk over de internationale samenwerking ten behoeve van de restitutie van geconfisqueerde voorwerpen. Globaal genomen waren tijdens de onderhandelingen de posities, dat sommige – vooral Westerse – landen toch wel de nodige aarzelingen hadden bij het aanvaarden van een verplichting tot restitutie, terwijl andere landen – meest ontwikkelingslanden – van oordeel waren

dat de op te nemen regeling betrekking zou moeten hebben op elk vermogen dat illegaal naar een ander land wordt gesluisd. Langs twee lijnen is toegewerkt naar een compromis. Ten eerste kwamen tot overeenstemming, dat de confiscatie voorafgaand aan de restitutie telkens dient te geschieden volgens de geldende bepalingen inzake internationale rechtshulp met het oog op de opsporing, beslaglegging en confiscatie. Artikel 57 verwijst daarom meermalen naar de artikelen 31, 46 en 55, het rechtshulpacquis dat de juridische toelaatbaarheid van confiscatie met waarborgen omkleedt. Daarmee was derhalve het procedurele kader nader begrensd. In de tweede plaats is indringend gesproken over de vraag in welke gevallen een (mandatoire) regeling van restitutie in de rede zou kunnen liggen. Daarbij woog aan de ene kant zwaar dat het vooruitzicht op de verdeling of de plicht tot restitutie de nakoming van rechtshulpverplichtingen – in termen van prioritering – oneigenlijk kan beïnvloeden. Aan de andere kant was er het besef, dat het – zeker in relatie tot de ontwikkelingslanden – ongerijmd zou zijn bij verduisterde overheidsmiddelen of, in de nasleep daarvan, bij het witwassen van die gelden vast te houden aan het bestaande beginsel dat de tenuitvoerleggende staat de opbrengsten van een confiscatiesanctie kan behouden. Ook de variant van verdeling lag in die gevallen niet in de rede. Erkend werd verder dat voor de situatie waarin de verzoekende staat niet zelf direct benadeelde was, het uitwerken van verdragsrechtelijke mogelijkheden tot restitutie te complex zou zijn. De voorschriften, opgenomen in artikel 57, vormen het resultaat van de onderhandelingen waarvan het bovenstaande een impressie geeft.

Artikel 57, tweede lid, verplicht staten het mogelijk te maken dat zij goederen die geconfisqueerd zijn op verzoek van een andere staat, kunnen restitueren. Wat betreft de wijze waarop Nederland uitvoering kan geven aan deze verdragsbepaling kan het volgende worden opgemerkt. Confiscatie op basis van een rechtshulpverzoek van een andere staat kan in Nederland volgen na de overname van strafvervolgning of na overname van de tenuitvoerlegging van een in andere staat reeds opgelegde confiscatie-sanctie. Vervolgens zal de tenuitvoerlegging van de confiscatie-sanctie feitelijk tot stand komen. De tenuitvoerlegging zal bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het innen van beslagen tegoeden op een bankrekening. De opbrengsten van de tenuitvoerlegging, de goederen of de opbrengst van verkoop daarvan, vloeien in alle gevallen in de Nederlandse schatkist. De Staat kan vervolgens bepalen wat hij met de opbrengsten en goederen doet, waarbij verdeling met de verzoekende staat of teruggeleiding tot de mogelijkheden behoren. Restitutie en verdeling vinden in de praktijk reeds plaats (vgl. ook Kamerstukken II, 1992–93, 23 173 (R 1474), nr. 3, blz. 4).

Het derde lid van artikel 57 geeft de gevallen aan waarin op basis van het verdrag na de tenuitvoerlegging in de aangezochte staat, tot verdeling of teruggeleiding dient te worden overgegaan. Voor de toepassing van artikel 57, derde lid, geldt telkens als uitgangspunt dat aan de voorwaarden neergelegd in de artikelen 55 en 57, eerste en tweede lid, moet zijn voldaan. Daarbij zijn de algemene weigeringsgronden van artikel 46 onverkort van toepassing.

De onderdelen (a) en (b) noemen twee gevallen, waarin volledige restitutie is aangewezen. Het gaat om al dan niet witgewassen verduisterde overheidsmiddelen, dan wel om opbrengsten van de onder het verdrag vallende corruptie-misdrijven bestaande uit goederen die tot de eigendom van de verzoekende staat behoren of wanneer de verzoekende staat door de misdrijven schade is berokkend. Aanvullend vereiste bij beide genoemde gevallen is het bestaan van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak in de verzoekende staat, waarin de onderliggende misdrijven zijn vastgesteld. Dit is van belang, omdat een dergelijke uitspraak uitdrukking geeft van de erkenning door de verzoekende staat van het gebeurde en mogelijk ook van verbeterde (politieke en bestuur-

lijke) omstandigheden, die het zinvol doen zijn om de goederen te restitueren. Artikel 57, derde lid, onderdeel c, betreft een restcategorie. Staten wordt in overweging gegeven ook in andere gevallen restitutie van geconfisqueerde goederen na te streven. Deze bepaling komt overeen met artikel 14, tweede lid, van het VNGOC. Teruggave vindt plaats voorzover toepassing van de gronden genoemd in onderdeel c, daar aanleiding toe geeft. Te denken valt aan teruggave van die goederen, waarvan de rechtmatige eigenaar inmiddels bekend is geworden. Qua resultaat kan dit feitelijk neerkomen op een verdeling van de geconfisqueerde goederen. Op grond van het vierde lid kunnen redelijke kosten gemaakt in verband met de bewaring van goederen, alsmede in het kader van de opsporing en vervolging van terug te geven opbrengsten, worden afgetrokken. Het vijfde lid ten slotte geeft aan, dat partijen per geval voorzieningen kunnen treffen of meer in algemene zin nadere afspraken kunnen maken om de teruggave van goederen te effectueren.

Artikel 58

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het commentaar op de artikelen 14 en 52 van dit verdrag. Die artikelen besteden ook reeds aandacht aan het FATF-acquis ter bestrijding van het witwassen. Daartoe behoort ook de oprichting van FIU's. Dit artikel benadrukt andermaal de wenselijkheid van een dergelijke eenheid, mede in het licht van onderzoek naar verdachte geldstromen. De taakopdracht van het Nederlandse meldpunt ongebruikelijke transacties wordt bepaald door de Wet MOT. Artikel 3, onderdeel g, van de Wet MOT draagt het meldpunt nadrukkelijk op tot «het onderhouden van contacten met buitenlandse van overheidswege aangewezen politieke of niet-politieke instanties die een vergelijkbare taak hebben als het meldpunt». Nederland geeft aldus uitvoering aan dit verdragsartikel.

Artikel 59

Dit artikel nodigt verdragspartijen uit bilaterale of multilaterale overeenkomsten of afspraken te treffen ter vergroting van de effectiviteit van de internationale samenwerking op grond van dit hoofdstuk. In dit kader kan onder meer worden vermeld worden dat Nederland actief deelneemt aan de «group of friends of the Convention against corruption» en dat wordt gewerkt aan praktische modellen voor samenwerkingsafspraken bij het verdelen en het teruggeven van geconfisqueerde voorwerpen.

Artikel 60

Deze bepaling somt een aantal maatregelen op die verdragspartijen op het gebied van opleiding en technische bijstand zouden kunnen treffen. De bepaling stemt goeddeels overeen met artikel 29 van het VNGOC. De stichting studieceterium rechtspleging (SSR) ontwikkelt op dit moment voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht een specifieke opleidingsmodule voor de bestrijding van corruptie. In de sfeer van de politieke opleidingsprogramma's zijn dergelijke initiatieven eveneens in gang gezet. Een belangrijke pijler van het integriteitsbeleid vormt de vergroting van het bewustzijn, door middel van trainingen, dat overheidsorganisaties integriteitsrisico's lopen. Uiteraard is de kennis die bij het opstellen en het doorlopen van opleidingsprogramma's wordt vergaard, beschikbaar voor overdracht aan andere landen. Daarvoor zullen onder meer de bestaande internationale contacten worden benut. Daarnaast is er vanzelfsprekend de parate kennis. De rijksrecherche en het landelijk parket van het openbaar ministerie beschikken over expertise met betrekking tot de bestrijding van corruptie. Het openbaar ministerie heeft landelijke officieren van justitie aangesteld voor de specifieke,

relevante terreinen (corruptie en witwassen). De rol van het MOT mag hier niet onvermeld blijven, net zomin als die van het BOOM.

Verdragspartijen worden verder aangespoord om hun anti-corruptiebeleid geregeld te laten toetsen op effectiviteit en doelmatigheid. Eerder is in deze nota reeds gemeld dat Nederland zijn beleid en wetgeving aan evaluaties onderwerpt met behulp van internationaal opererende werkgroep onder de vlag van de Raad van Europa en de OESO.

De suggestie, tot slot, om financiële ondersteuning te verlenen aan staten die tot de categorie van ontwikkelingslanden behoren opdat zij hun verplichtingen op grond van dit verdrag tot uitvoering kunnen brengen, wordt in de praktijk van het Nederlands (ontwikkelings)beleid in feite al opgevolgd. De (bijdrage aan) kwaliteit van beleid en bestuur vormt in Nederland een belangrijk criterium voor de beoordeling van projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking en in het Koninkrijk. Op basis van de besluiten van de conferentie van partijen zal Nederland nagaan of en in hoeverre financiële ondersteuning door tussenkomst van het Bureau voor Drugs en Criminaliteit van de Verenigde Naties wenselijk is.

Artikel 61

Artikel 61 heeft tot onderwerp de verzameling, uitwisseling en analyse van informatie over corruptie, in nationaal en internationaal verband. De voorschriften zijn niet dwingend van aard. In Nederland geldt sinds 1 februari 2001 voor het lokale openbaar ministerie de verplichting om elk geval van ambtelijke corruptie bij de coördinatiecommissie rijksrecherche (CCR) te melden. Daarnaast biedt het geautomatiseerde systeem COMPAS mogelijkheden om overzichten te verkrijgen over het aantal jaarlijks ingeboekte gevallen van corruptie. Verdere verbeteringen worden nog doorgevoerd op het punt van een uniforme registratie van interne onderzoeken naar corruptie en integriteitsschendingen. Hierdoor kunnen scherpere analyses worden gemaakt en kan beter worden ingeschat welke specifieke sectoren binnen de samenleving kwetsbaar zijn voor corruptie. Over de internationale informatie-uitwisseling en evaluatiemechanismen, waartoe het tweede en het derde lid oproepen, is reeds het nodige opgemerkt in de toelichting op artikel 60.

Artikel 62

Deze bepaling komt overeen met artikel 30 van het VNGOC. Zij beoogt de implementatie van het verdrag te faciliteren door economische ontwikkeling en technische bijstand. Zoals gesteld in de toelichting op artikel 5, maken corruptiebestrijding en integriteitsbevordering onderdeel uit van de goed-bestuurprogramma's in het kader van ontwikkelingssamenwerking. In de afgelopen jaren is de aandacht voor corruptiebestrijding in het kader van het ontwikkelingsbeleid sterk toegenomen: begin 2005 werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een Task Force tegen Corruptie opgericht. In het afgelopen jaar zijn door de Task Force drie landenstudies afgerond, te weten over Bangladesh, Oeganda en Mozambique. Op basis van het door Transparency International gelanceerde model van het «Nationaal Integriteit Systeem» wordt in deze studies onderzocht, welke kansen en bedreigingen er zijn voor corruptiebestrijding. Het gaat hier om actoren, zoals uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht, maar ook om bijvoorbeeld de media, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. De verschillende onderdelen van het VN-verdrag tegen corruptie, zoals preventie, handhaving en internationale samenwerking, komen in deze studies aan de orde. In het bijzonder wordt in de studies onderzocht op welke terreinen de internationale donorgemeenschap actief is en waar nog «witte vlekken» bestaan. Indien er door de donorgemeenschap aan bepaalde instituties of actoren nog geen of relatief weinig aandacht wordt besteed, kan dit ingegeven zijn

door de overweging dat er nog onvoldoende aanknopingspunten zijn, terwijl die er bij andere instituties of actoren juist wel zijn («islands of integrity»). Het streven is echter uiteindelijk het gehele spectrum te bestrijken. Hiermee spelen Nederland en andere donoren in op de oproep in het verdrag, waar nodig, technische assistentie te verlenen aan landen die dit voor de tenuitvoerlegging van het verdrag nodig hebben. Nederland voert in de OS-partnerlanden tal van programma's uit, variërend van steun bij Public Finance Management, tot ondersteuning van de media of nationale afdelingen van Transparency International.

Artikelen 63 en 64

De artikelen 63 en 64 hebben betrekking op werkzaamheden van de conferentie van staten partijen en de ondersteuning daarvan door (het bureau van) de secretaris-generaal van de VN. Een belangrijke taak van de conferentie van staten partijen zal bestaan in het tot stand brengen van een effectieve monitoringsprocedure. Daarnaast vervult de conferentie de ook uit andere verdragen bekende rol bij het faciliteren van het implementatieproces.

Zoals eerder aangegeven, hecht de Nederlandse regering aan adequaat toezicht op de implementatie en uitvoering van dit verdrag. Het draagt bij aan de bewustwording van de noodzaak van een effectief anti-corruptiebeleid en helpt aan de opbouw van vertrouwen in elkaars rechtstelsel. Mede dankzij de actieve inbreng van de Nederlandse delegatie tijdens de onderhandelingen bevat artikel 63 thans het belangrijke vijfde lid. Dat artikellid biedt de mogelijkheid van een alomvattend monitoringsmechanisme, dat uitgebreidere mogelijkheden biedt dan bijvoorbeeld artikel 32 van VNGOC. Over de uiteindelijke vormgeving zal – als gezegd – internationaal overleg plaatsvinden binnen het kader van de conferentie van staten partijen.

Artikelen 65 tot en met 71

Dit zijn gebruikelijke slotbepalingen. Zij behoeven op één onderdeel nadere toelichting. De EG is voornemens als regionale organisatie voor economische integratie, in de zin van artikel 67, tweede lid, toe te treden tot het verdrag. Het verdrag vereist hiertoe in artikel 67, derde lid, dat de bevoegdheden van de EG ten aanzien van hetgeen wordt geregeld door het verdrag 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 eigen bestuur, organen, ambtenarenapparaat 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 op het moment dat ten minste één lidstaat het verdrag heeft geratificeerd.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot