

Zitting 1981–1982

16 432 **Regelen betreffende melding over buitenlandse boycotmaatregelen (Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen)**

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 18 maart 1982

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of het Ministerie van Economische Zaken in staat is op een korte termijn, bij voorbeeld binnen een week, het bedrijfsleven adequaat van advies te dienen over bepaalde boycotmaatregelen. Zoals vermeld op bladzijde 1 van de memorie van antwoord beantwoordt met name het Ministerie van Economische Zaken reeds thans vragen vanuit het bedrijfsleven die betrekking hebben op deze materie. Voor zover in de toekomst tevens vragen gesteld zullen worden over de interpretatie van deze wet, zal het in de regel mogelijk zijn deze op korte termijn, uiterlijk binnen een week, te beantwoorden. De vragen zullen in eerste instantie beantwoord worden door de ambtenaren van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, die bij de uitvoering van deze wet betrokken zijn, en ambtenaren van de Economische Voorlichtingsdienst.

De leden van de C.D.A.-fractie kwamen vervolgens terug op de in de memorie van antwoord gegeven argumentatie omtrent de juridische houdbaarheid van het door de Regering ingenomen standpunt ter zake van artikel 2, tweede lid, van het wetsontwerp. Zij vroegen allereerst naar de betekenis van het woord «kunnen» in de passage op bladzijde 6 van de memorie van antwoord, waarin wordt gesteld dat «alleen indien de Minister van Economische Zaken de beschikking krijgt over gegevens waaruit onomstotelijk blijkt, dat de betrokken ondernemingen de bepaling van artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht hebben overtreden, er reden zal kunnen zijn voor het doen van aangifte». In welke concrete gevallen zal, zo vroegen deze leden, aangifte worden gedaan? Welke criteria zullen dan worden gehanteerd? Vervolgens poneerden deze leden als hun voorlopig oordeel de volgende stelling: vragen om nadere inlichtingen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, behoeven niet te worden beantwoord, indien de meldingsplichtige daardoor zelf aangifte doet van een door hem begaan strafbaar feit. De meldingsplichtige zal zich er, zo meenden deze leden voorshands, in zijn antwoord aan de Minister van Economische Zaken op mogen beroepen, dat voor zelfbeschuldiging onder bedreiging van een straf in onze rechtsorde geen plaats is.

De vragen over de aangifte van strafbare feiten door de Minister van Economische Zaken beantwoorden wij als volgt. Indien de Minister van Economische Zaken kennis krijgt van gegevens waaruit onomstotelijk blijkt, dat artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht is overtreden, zal hij daarvan aangifte doen. Het criterium voor aangifte is dus of van een onmiskenbare overtreding van genoemd artikel sprake is.

Vervolgens gaan wij in op het probleem van de zelfbeschuldiging. Dit probleem is in het wetsontwerp tot zo klein mogelijke proporties teruggebracht. In de eerste plaats doordat het eerste lid van artikel 2 alleen verplicht tot melden van de gestelde boycotvoorwaarden en niet tot mededelingen over het al dan niet nageleefd zijn ervan. Voorts door de in het tweede lid gegeven bevoegdheid tot het vragen van nadere inlichtingen te binden aan de doelstellingen van de wet; inlichtingen als bedoeld in het tweede lid mogen dus niet worden gevraagd met het oogmerk strafbare feiten aan het licht te brengen. Vervolgens wijzen wij erop dat het probleem van de zelfbeschuldiging in kwantitatief opzicht ook daarom marginaal is, omdat het merendeel van de gestelde boycoteisen niet tot strafbare feiten aanleiding geeft. Het probleem kan ten slotte nog verder worden ingedamd door er bij het vragen van nadere inlichtingen op attent te zijn geen vragen te stellen die de betrokkene in een positie plaatsen waarin hij, zonder dat dat in het licht van de doelstelling van de wet nodig is, genoodzaakt is eigen strafbaar gedrag aan de overheid te openbaren. Wij menen aldus een situatie te hebben bereikt waarin het in de stelling van de leden van de C.D.A.-fractie genoemde geval zich nauwelijks zal kunnen voordoen. Niettemin willen wij over die stelling ons oordeel wel kenbaar maken.

Het enkele feit, dat een onderneming aan welke om nadere gegevens wordt verzocht een strafbaar feit heeft begaan, waarop de gevraagde gegevens betrekking hebben, zal haar niet kunnen vrijstellen van de meldingsplicht. Een ondernemer die, bij voorbeeld, een voorschrift van de Prijzenwet heeft overtreden is uit dien hoofde ook niet vrijgesteld van de verplichting alle voor de vaststelling van zijn belastbare winst nodige gegevens te verstrekken, ook niet, indien daaruit de door hem begane strafbare feiten zouden kunnen blijken. Het beginsel, dat men niet tot zelfbeschuldiging kan worden verplicht, ontslaat niet van de verplichting om aan de met het oog op andere doeleinden dan de strafrechtelijke handhaving gestelde wettelijke voorschriften te voldoen.

Vervolgens stelden de leden van de C.D.A.-fractie een vraag over een Amerikaans rapport betreffende de effectiviteit van de Amerikaanse boycotwetgeving. Een dergelijk rapport heeft de Regering echter niet kunnen achterhalen, zodat deze vraag onbeantwoord moet blijven.

Voor wat ten slotte betreft de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar het oordeel van de Regering omtrent de effecten, die de Regering verwacht van de activiteiten van het in Nederland te vestigen bureau van de Arabische Liga, diene het volgende.

Naar aanleiding van een kamervraag ter zake heeft de Minister van Buitenlandse Zaken doen weten, dat de Nederlandse Regering ervan uitgaat dat het doel van dit informatiebureau is: het geven van grotere bekendheid aan de doelstellingen en activiteiten van de Arabische Liga. De effecten van deze activiteiten zijn afhankelijk van de wijze waarop hieraan inhoud wordt gegeven. Nu een en ander van zo recente datum is, is het niet wel mogelijk reeds thans hierover een oordeel te geven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie kwamen terug op hun verzoek in het wetsontwerp een bepaling op te nemen, die ertoe verplicht aan de Minister van Economische Zaken te melden of men op een gestelde boycotvoorwaarde is ingegaan. Zij waren niet overtuigd door de argumenten, die daartegen in de memorie van antwoord waren aangevoerd. Informatie over de naleving van gestelde boycotvoorwaarden achten deze leden van wezenlijk belang om te kunnen beoordelen of er beleidsmaatregelen nodig zijn. Zij vroegen zich af of het verkrijgen van die informatie afhankelijk mag worden gemaakt van initiatieven van de Minister van Economische Zaken. Vragenderwijs uitten zij de veronderstelling dat meldingsplichtigen, indien zij alleen gestelde boycoteisen moeten melden en niet ook of zij die eisen hebben nageleefd, zouden kunnen menen met de enkele naleving van hun meldingsplicht aan al hun wettelijke verplichtingen te hebben voldaan. Ten slotte meenden deze leden, dat het argument van de zelfbeschuldiging

tegen het opnemen van een meldingsplicht als hier bedoeld niet op gaat, waartoe zij verwezen naar de mededeling in de memorie van antwoord, dat de Minister van Economische Zaken bij toepassing van artikel 2, tweede lid, nooit zelf initiatieven zal nemen voor een actief opsporings- en vervolgingsbeleid.

Wij delen niet de mening van de leden der P.v.d.A.-fractie, dat informatie over de naleving van gestelde boycotvoorwaarden van wezenlijk belang is om te kunnen beoordelen of beleidsmaatregelen nodig zijn. Het komt toch in de eerste plaats aan op de inhoud van de gestelde voorwaarden. Daarmee willen wij uiteraard niet zeggen, dat andere factoren voor het nemen van beleidsbeslissingen zonder belang zijn. Zo eist artikel 2, eerste lid, van het wetsontwerp niet alleen melding van de inhoud van de buitenlandse boycotmaatregel, waarvan naleving is gevraagd, maar is ook voorgeschreven dat moet worden gemeld wie zulks vroeg en wat de aard en de omvang van de desbetreffende transactie was.

Nu zou men kunnen overwegen – zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie voorstaan – hieraan de melding van de op de boycotvoorwaarde gegeven reactie toe te voegen. Deze uitbreiding van te melden gegevens roept echter problemen in verband met de zelfbeschuldiging op, voor zover het gaat om boycotvoorwaarden, waarvan de naleving een strafbaar feit zou kunnen inhouden. Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie gaan ervan uit, dat de Minister van Economische Zaken aangifte moet doen van strafbare feiten waarvan hij in het kader van de meldingswet kennis krijgt. Een meldingsplicht als door deze leden voorgestaan zou de betrokkene derhalve, voor zover het gaat om boycoteisen, welke nakoming een strafbaar feit inhoudt, bloot stellen aan strafvervolging op eigen aangifte. De betrokkene komt dan onder druk om, ten einde vervolging wegens zijn – strafbare – reactie op de gestelde boycotvoorwaarde te vermijden, een ander strafbaar feit te begaan, namelijk niet voldoen aan zijn meldingsplicht. In de praktijk zal het er dan op neer komen, dat niet alleen melding van de – strafbare – reactie op de gestelde boycotvoorwaarde achterwege blijft, maar dat evenmin zal worden gemeld dat de desbetreffende boycotvoorwaarde is gesteld. Er zou dan sprake zijn van een verschraving van de met de meldingswet te verkrijgen informatie.

Ten slotte wijzen wij erop, dat de door deze leden voorgestane uitbreiding van de meldingsplicht tevens een uitbreiding betekent van de administratieve belasting die uit de regeling voor het bedrijfsleven voortvloeit.

Alles tegen elkaar afwegend menen wij deze gedachte van de leden van de P.v.d.A.-fractie niet te moeten overnemen. Daarbij tekenen wij aan, dat, voor zover kennis over de naleving van een bepaalde categorie voorwaarden voor het treffen van maatregelen van belang is, die kennis met toepassing van het tweede lid van artikel 2 kan worden verkregen.

Ten slotte merken wij nog op, dat wij niet de gedachte van deze leden delen, dat een meldingsplicht, die zich niet uitstrekt tot de vraag of men een boycotvoorwaarde heeft nageleefd, bij de betrokkenen de mening zou doen postvatten, dat men met de melding van de gestelde voorwaarden alleen aan alle wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Geen rechtsgenoot zal toch aannemen, dat hij, met het naleven van één op hem rustende wettelijke verplichting, van andere hem door de wet opgelegde plichten is ontslagen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden voorts de wenselijkheid van een tekstuele wijziging van wet en toelichtende stukken aan de orde ten einde onduidelijkheden, die naar hun inzicht kennelijk door artikel 2 worden opgeroepen, weg te nemen. In dit verband wezen zij in de eerste plaats op onduidelijkheden, die zouden worden opgewekt doordat de wet de meldingsplicht koppelt aan «bepaalde» goederen en diensten en bij voorbeeld niet aan mededelingen van sommige landen dat in het algemeen levering van bepaalde goederen en diensten onderworpen is aan voorwaarden. In de tweede plaats wezen zij op bladzijde 10 van de memorie van toelichting, waar gesproken wordt over de situatie, waarin «voor het

eerst» naleving van een boycotmaatregel wordt gevraagd. Zij stelden de vraag of de Regering het niet juist acht, onder andere met het oog op de praktijk van tenders, op te nemen dat melding in elke fase van onderhandeling over of uitvoering van contracten noodzakelijk is.

Ten aanzien van het woord «bepaalde» merken wij het volgende op. Door de meldingsplicht te koppelen aan het leveren van *bepaalde* goederen en het verrichten van *bepaalde* diensten wordt duidelijk aangegeven, dat men alleen meldingsplichtig is als de naleving van een buitenlandse boycotvoorwaarde wordt gevraagd in het kader van een concrete transactie. Dit impliceert dat als een ondernemer buiten dat kader iets verneemt over boycotvoorwaarden die bepaalde landen c.q. daar gevestigde ondernemingen plegen te stellen hij niet meldingsplichtig is. Het gaat bij het onderhavige wetsontwerp om het verkrijgen van inzicht in de economische en maatschappelijke gevolgen van buitenlandse boycotmaatregelen in Nederland. In dat kader past het Nederlandse ondernemers te verplichten te melden wat van hen bij hun economisch handelen bij concrete transacties is gevraagd. Een verdergaande meldingsplicht, als de leden van de P.v.d.A.-fractie kennelijk voor ogen staat, past daarin niet. Zulks zou Nederlandse ondernemers plaatsen in de rol van voorlichter van de Nederlandse Regering over buitenlandse wetgeving. Het zou bovendien, anders dan bij koppeling aan concrete transacties, een niet uitvoerbare en niet controleerbare verplichting betekenen. Zolang het gaat om concrete transacties is het mogelijk in een onderneming organisatorische maatregelen te treffen om aan de meldingsplicht te voldoen en is er voor controle op de naleving van de meldingsplicht voldoende aanknopingspunt. Laat men het criterium van de concrete transacties los, dan wordt een en ander veel minder gemakkelijk grijpbaar. Ten slotte wijzen wij op het reeds in de memorie van antwoord (bladzijde 8 onderaan) vermelde gevolg van het schrappen van het woord «bepaalde», hierin bestaande dat als bij een eerste transactie een bepaalde voorwaarde wordt gesteld, zou kunnen worden volstaan met melding ter gelegenheid van de eerste transactie. Handhaving van het woord «bepaalde» betekent dat bij elke transactie moet worden gemeld, ook al is de voorwaarde, die gesteld wordt, inhoudelijk steeds gelijk. Aldus wordt een beter inzicht verkregen in de gevolgen van buitenlandse boycotmaatregelen in Nederland, met name in de ontwikkeling daarvan.

Ten aanzien van de passage op bladzijde 10 van de memorie van toelichting zij het volgende opgemerkt. Deze passage betreft het tijdstip waarop de meldingsplicht ontstaat. Wordt bij de aanvang van de onderhandelingen over een transactie de naleving van een buitenlandse boycotmaatregel gevraagd, dan moet men dat melden binnen dertig dagen na afloop van het kalenderkwartaal waarin zulks geschiedde, ongeacht de vraag of de transactie tot stand komt, ongeacht het tijdstip waarop de transactie wordt afgesloten en ongeacht het tijdstip waarop de transactie wordt afgewikkeld. Worden in het kader van een zelfde transactie achtereenvolgens verschillende boycotvoorwaarden gesteld, dan zal men die steeds na afloop van het kwartaal waarin dat gebeurde moeten melden. Dit volgt uit artikel 2, dat het heeft over de naleving van *een* buitenlandse boycotmaatregel. Worden in het kader van eenzelfde transactie verschillende voorwaarden gesteld, dan zullen die dus alle bij de Minister van Economische Zaken moeten worden gemeld. Nu zulks in artikel 2 reeds is voorzien, achten wij wijziging van artikel 2 niet nodig.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich tot slot nog af, waarom de Regering niet wil instemmen met een verplichting voor de Commissie melding buitenlandse boycotmaatregelen om alle aan haar verstrekte mededelingen ter kennis van de Regering te brengen. Het daarvoor op bladzijde 9 van de memorie van antwoord gegeven argument, dat een dergelijke praktijk een drempel vormt voor de benadering van de commissie, kwam deze leden niet steekhoudend voor, omdat de Minister de commissie altijd om nadere inlichtingen kan verzoeken.

Deze vraag geeft ons aanleiding nog eens de onafhankelijke status van de commissie te benadrukken. De commissie is geen verlengstuk van de Regering. Slachtoffers van buitenlandse boycotmaatregelen moeten bij haar niet alleen met klachten over stellers en uitvoerders van boycotmaatregelen terecht kunnen, maar ook met klachten over het overheidsbeleid ten aanzien van buitenlandse boycotmaatregelen. In die opzet past niet dat alle door de commissie ontvangen inlichtingen automatisch rechtstreeks aan de Regering ter hand worden gesteld. Iets anders is dat de commissie over haar voorgelegde gevallen of naar aanleiding daarvan zich tot de Regering kan wenden. Artikel 4 geeft de commissie voldoende wegen om de Regering van de informatie en adviezen te voorzien die nodig zijn voor het ten opzichte van buitenlandse boycotmaatregelen te voeren beleid.

De leden van de S.G.P.-fractie waren overtuigd door het in de memorie van antwoord aangevoerde bezwaar tegen invoeging van het woord «kennelijk» in de omschrijving van «buitenlandse boycotmaatregel». Zij vroegen of de Regering een volledige inhoudelijke toetsing op dit punt van de ondernemers vergt, dat wil zeggen een tamelijk vergaande mate van nauwlettendheid. In hoeverre, zo informeerden deze leden, zou de strafuitsluitingsgrond «afwezigheid van alle schuld» in voorkomende gevallen nog kunnen bijsturen.

Inderdaad zullen Nederlandse ondernemers erop attent moeten zijn of een bepaalde, in het kader van een concrete transactie gestelde voorwaarde verband houdt met een buitenlandse boycot. In de praktijk zal dat verband doorgaans blijken uit de inhoud van de gestelde voorwaarde. Zou zo'n verband aanwezig zijn zonder dat zulks voor de betrokken ondernemer te constateren valt, dat zal inderdaad de strafuitsluitingsgrond «afwezigheid van alle schuld» een rol kunnen spelen.

Ten slotte stelden de leden van de S.G.P.-fractie een vraag naar aanleiding van het op bladzijde 6 van de memorie van antwoord gestelde inzake de problematiek van artikel 162 Wetboek van Strafvordering, die wij aldus beantwoorden.

De terughoudendheid, die bij de aangifte van bij de uitvoering van deze wet bekend geworden feiten moet worden betracht, vloeit voort uit het gegeven, dat de bron daarvan een met het oog op andere doelstellingen opgelegde wettelijke verplichting is. Het in de memorie van antwoord uiteengezette standpunt is volstrekt verenigbaar met het op de bladzijden 33 en 34 van de memorie van toelichting op hoofdstuk VI (Justitie) van de rijksbegroting voor 1981. Een actief opsporings- en vervolgingsbeleid ter zake van verboden discriminatie wegens ras betekent niet dat de beginselen die bij een evenwichtige en verantwoorde handhaving van het strafrecht vooropstaan op de achtergrond worden gedrongen. Hoe nuttig en gewenst een vergroting van de aangiftebereidheid bij gevallen van verboden rassendiscriminatie ook moge zijn, die wenselijkheid mag er niet toe leiden dat de toepassing van deze wet wordt gericht op een doel, dat daaraan niet ten grondslag ligt, namelijk de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Wij verwijzen overigens naar ons antwoord op de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie betreffende de aangifte van strafbare feiten door de Minister van Economische Zaken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
W. Dik

De Minister van Buitenlandse Zaken,
M van der Stoep

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter