

Vergaderjaar 1990–1991

22 081 (R 1407)

Goedkeuring van het op 8 november 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het hier ter goedkeuring voorliggende Verdrag beoogt vorm te geven aan een nieuwe ontwikkeling in de internationale samenwerking in strafzaken. Het betreft de op de opsporing en confiscatie van met criminaliteit behaalde vermogenswinsten gerichte aanpak, welke vooral als gevolg van de sterk toegenomen omvang van de internationale drugs-handel in vele landen in de belangstelling en tot ontwikkeling is gekomen.

Gelet op het internationale karakter van vele vormen van georganiseerde, lucratieve criminaliteit en op de grensoverschrijdende spreiding van de verworven criminele vermogenswinsten, waarbij van de steeds toenemende internationalisering van het kapitaal- en betalingsverkeer gebruik wordt gemaakt, dient de behoefte aan doeltreffende instrumenten voor de internationale samenwerking bij het opsporen en volgen van kapitaalstromen en het leggen van beslag op vermogensobjecten, die – de crimineel verworven opbrengsten vertegenwoordigende – voor confiscatie in aanmerking komen, zich aan.

Een eerste aanzet voor een dergelijke op deze vorm van internationale samenwerking gerichte regeling is gegeven in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, gesloten te Wenen op 20 december 1988 (Trb. 1989, 97). Artikel 5, vierde lid, van dat Verdrag, dat op 18 januari 1989 voor het Koninkrijk werd ondertekend, en waarvan de goedkeuring dezer dagen bij de Staten-Generaal is of wordt aanhangig gemaakt, voorziet in voorschriften welke het mogelijk moeten maken dat Partijen bij het Verdrag terzake van de delicten die onder de werking van het Verdrag vallen wederzijds aan verzoeken afkomstig van hun justitiële autoriteiten voldoen, strekkende tot de opsporing van, de beslaglegging op en de (overname van de) tenuitvoerlegging van confiscatiesancties betreffende voorwerpen die de instrumenten of de opbrengsten van die delicten vormen of vertegenwoordigen.

Het hier ter goedkeuring voorliggende Verdrag is te zien als een gedetailleerde uitwerking van de in artikel 5, vierde lid, van het eerdergenoemde Weense Verdrag neergelegde algemene beginselen. Bovendien is het hier voorliggende Verdrag algemeen van opzet, in die zin, dat het niet tot samenwerking in relatie tot drugscriminaliteit is beperkt, doch in beginsel zich over alle vormen van criminaliteit uitstrekt waaruit illegale vermogenswinsten kunnen voortvloeien.

Het uit de onderhandelingen over het Verdrag voortgekomen resultaat toont naar ons oordeel overtuigend aan, dat het essentieel is te beschikken over een uitgewerkte internationale regeling, waarin aan verschillen die in de nationale rechtsstelsels op het gebied van de vormgeving van confiscatiesancties bestaan recht wordt gedaan en methoden worden aangegeven om die verschillen te overbruggen. Zo zal naar ons oordeel in de praktijk aan de in artikel 5, vierde lid, van het Weense Verdrag neergelegde algemene verplichtingen niet goed uitvoering gegeven kunnen worden zonder het in het Straatsburgse Verdrag neergelegde nadere referentiekader. Daarom achten wij het van belang dat het onderhavige Verdrag min of meer gelijktijdig met het Weense Verdrag voor het Koninkrijk kan worden bekrachtigd.

Bij het Verdrag behoort een door de opstellers van het Verdrag vervaardigd toelichtend rapport. Dat rapport is in de Nederlandse vertaling als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.¹ Wij zouden ons voor wat betreft de geschiedenis van de totstandkoming, de algemene daaraan ten grondslag liggende overwegingen en de toelichting op de artikelen verwijzing naar dat rapport willen veroorloven.

Het Verdrag is op 8 november 1990 voor het Koninkrijk ondertekend. Het is inmiddels ook ondertekend door België, Cyprus, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Noorwegen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, IJsland en Zweden.

Tot bekrachtiging van het Verdrag zal niet kunnen worden overgegaan dan nadat in de nodige uitvoeringswetgeving is voorzien. Die uitvoeringswetgeving is ondergebracht in een drietal wetsvoorstellen.

Allereerst zij genoemd het bij Koninklijke boodschap van 4 april 1990 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (Kamerstukken II 1989/90, 21 504). Dat wetsvoorstel kan mede worden gezien als strekkende ter uitvoering van de in de artikelen 2 tot en met 5 van het Verdrag voorgeschreven op nationaal niveau te nemen wettelijke maatregelen.

In de tweede plaats zij genoemd het bij Koninklijke boodschap van 31 mei 1990 ingediende voorstel van wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling (Kamerstukken II 1989/90, 21 565). Dat wetsvoorstel bevat aanpassingen in de bepalingen van de Nederlandse strafwetgeving welke mede kunnen worden ingezet om het «witwassen» van crimineel verworven vermogens te bestrijden. In die zin kan dat wetsvoorstel derhalve mede worden gezien als strekkende ter uitvoering van artikel 6 van het Verdrag, dat over die materie handelt.

Ten slotte zij genoemd het wetsvoorstel 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, dat eveneens dezer dagen bij de Staten-Generaal is of wordt ingediend. Dit wetsvoorstel strekt ter uitvoering van de artikelen 7 tot en met 22 van het Verdrag. De memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel geeft nader aan op welke wijze beoogd wordt aan de in die artikelen opgenomen Verdragsverplichtingen in de Nederlandse wetgeving uitvoering te geven. Naar die stukken zouden wij willen verwijzen.

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding voor hun landen van het Verdrag te wensen. Daarom wordt de goedkeuring bij voorstel van Rijkswet

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

aanhangig gemaakt. Indien mocht blijken dat de Nederlandse Antillen en Aruba meer tijd nodig hebben om de benodigde uitvoeringswetgeving vast te stellen, zal de bekrachtiging in eerste aanleg tot Nederland worden beperkt.

Ingevolge artikel 40 van het Verdrag kan slechts met betrekking tot een beperkt aantal artikelen een voorbehoud worden gemaakt. Wij achten het niet nodig dat voor het Koninkrijk gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid ten aanzien van de artikelen 14, derde lid, 21, tweede lid, en 32, tweede lid, voorbehouden te maken.

Ten aanzien van artikel 2, tweede lid, ware het voorbehoud te maken van de strekking, dat niet wordt voorzien in de toepasselijkheid van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ter zake van delicten die naar Nederlands recht zijn strafbaar gesteld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen. Zulks is voorgesteld in wetsvoorstel 21 504 (Artikel V, onder A, en Artikel VI).

De overwegingen hiertoe zijn ook toegelicht in paragraaf 8.5. van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Zij komen er op neer dat het met het plegen van ingevolge die Algemene wetten strafbaar gestelde feiten behaalde wederrechtelijk verkregen voordeel bestaat uit het nadeel dat de Staat heeft geleden en dat de fiscale wetgeving een eigen instrumentarium biedt aan de overheid om jegens haar uit de wet voortvloeiende schulden in te vorderen, zodat het oneigenlijk zou zijn daartoe het instrument van het strafrecht aan te wenden.

De internationale samenwerking gericht op de restitutie van wegens belastingontduiking verkregen voordeel zal naar ons inzicht niet aan de hand van verdragen inzake strafrechtelijke rechtshulp, doch aan de hand van fiscale invorderingsverdragen gestalte dienen te krijgen.

Het voorbehoud dat wij voorstellen ten aanzien van het vierde lid van artikel 6 af te leggen houdt verband met het feit dat begunstigingshandelingen in het Wetboek van Strafrecht alleen als helingsdelicten worden aangemerkt in gevallen waarin sprake is van door misdrijf verkregen voorwerpen.

Het derde voorgestelde voorbehoud, uit hoofde van het tweede lid van artikel 25, zal geen nadere toelichting behoeven. Hier wordt dezelfde lijn gevolgd, als ten aanzien van andere strafrechtelijke samenwerkingsverdragen van de Raad van Europa is gevolgd met betrekking tot de talen waarin aan Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba gerichte verzoeken en stukken dienen te zijn vertaald.

Als centrale autoriteiten, bedoeld in artikel 23 van het Verdrag zullen worden aangewezen het Ministerie van Justitie te 's-Gravenhage voor Nederland, het Ministerie van Justitie te Willemstad voor de Nederlandse Antillen en het Ministerie van Justitie te Oranjestad voor Aruba.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin