

Vergaderjaar 1990-1991

22 083

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 12 maart 1991

Bij Kabinetsmissive van 8 november 1990, no. 90.021829, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting houdende 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.

1. In de considerans wordt aangegeven dat het wetsvoorstel mede tot stand is gekomen naar aanleiding van internationale verdragen op het gebied van internationale strafrechtelijke samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In dit verband wordt wél gewezen op het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, met bijlage (Trb. 1989, 97), maar niet op het op 8 november 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake het witwassen en het opsporen van, de beslaglegging op, en de confiscatie van criminele vermogenswinsten (Verdrag van de Raad van Europa).

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 april 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 november 1990, no. 90.021829, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 maart 1991, No. W03.90.0553, moge ik U hierbij aanbieden.

1. De Raad geeft allereerst in overweging in de considerans er melding van te maken dat het wetsvoorstel mede strekt ter uitvoering 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 (Trb. 1990, 172). Aan deze suggestie is gevolg gegeven.

Daar het onderhavige wetsvoorstel met name strekt ter uitvoering van laatstgenoemd verdrag, ware in de considerans, overeenkomstig punt 49 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, hiervan met vermelding van de vindplaats gewag te maken.

2. In de memorie van toelichting ontbreekt een passage betreffende de dereguleringsstoets. Hierin ware te voorzien.

3. In de memorie van toelichting (bladzijde 28) wordt opgemerkt dat de financiële implicaties van het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk zijn van het aantal aan Nederland te richten verzoeken tot tenuitvoerlegging van buitenlandse vermogenssancties. Naar de mening van de Raad van State is in dit verband met name van belang dat de aard van de verzoeken niet is te voorspellen. De toelichting ware in deze zin aan te vullen.

4. Artikel 13d, eerste lid, van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Stb. 1986, 464) (WOTS) bepaalt dat de rechter in beginsel een uitspraak van een buitenlandse rechter ten aanzien van de rechten van derden dient te erkennen, tenzij zich situaties voordoen als genoemd in artikel 13d, eerste lid, onder a tot en met e, WOTS.

In de toelichting op dit artikel (bladzijde 22) wordt slechts verwezen naar het EEG-Executieverdrag (PbEG 1972 L 299) (EEX) (artikel 16, aanhef en onder 1 en 2, en artikel 27, aanhef en onder 1, 2 en 3). Het is de Raad opgevallen dat geen gewag wordt gemaakt van artikel 22 van het Verdrag van de Raad van Europa dat juist betrekking heeft op de erkenning van buitenlandse beslissingen.

De enkele verwijzing naar het EEX is eens te meer verwonderlijk daar de uitzonderingen voor erkenning genoemd in artikel 13d, eerste lid, onder a en b, overeenkomen met de strekking van de in artikel 22, tweede lid, onder d, van het Verdrag genoemde uitzondering, terwijl de gronden genoemd in artikel 13d, eerste lid, onder d en e, overeenkomen met artikel 22, tweede lid, onder b respectievelijk c, van het Verdrag. In de toelichting ware hieraan alsnog aandacht te besteden. De weigeringsgrond van

2. In de memorie van toelichting is alsnog een passage betreffende de dereguleringsstoets opgenomen.

3. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is in de memorie van toelichting bij de bespreking van de financiële implicaties van het wetsvoorstel aangegeven, dat niet alleen het aantal maar ook de aard van de te verwachten buitenlandse verzoeken om samenwerking niet is te voorspellen.

4. De Raad wijst er op dat in de toelichting op artikel 13d van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) wel de overeenkomsten met vergelijkbare bepalingen in het EEG-Executieverdrag zijn aangegeven, maar niet is ingegaan op het bepaalde in artikel 22, tweede lid, van het Verdrag van de Raad van Europa dat juist betrekking heeft op de erkenning van buitenlandse rechterlijke beslissingen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de memorie van toelichting alsnog aangevuld. De Raad stelt dat de weigeringsgrond van artikel 22, tweede lid, onder a, van het Verdrag van de Raad van Europa niet in artikel 13d van de WOTS zou zijn opgenomen. Naar het oordeel van ondergetekende vindt de bedoelde Verdragsweigeringsgrond een pendant in artikel 13d, eerste lid, onder c, WOTS. Hier is evenwel de voorkeur gegeven aan een formulering die nauwer aansluit bij artikel 27, onder 2, van het EEG-Executieverdrag. Een en ander neemt niet weg dat de Nederlandse rechter die geroepen is aan artikel 22 van het Verdrag van de Raad van Europa toepassing te geven, zich naar de formulering van die Verdragsbepaling kan richten.

artikel 22, tweede lid, onder a, is niet opgenomen in artikel 13d, eerste lid, WOTS. Alsnog behoort tenminste te worden toegelicht waarom deze weigeringsgrond niet is overgenomen.

5. De relatieve competentie van de rechterlijke instanties met betrekking tot buitenlandse verzoeken in het geval dat niet kan worden aangeknoopt bij de woon- of verblijfplaats van de betrokkene komt in het wetsvoorstel op drie plaatsen aan de orde:

– in het kader van buitenlandse verzoeken tot inbeslagname (artikel 13e WOTS);

– in het kader van buitenlandse verzoeken om tenuitvoerlegging van vermogenssancties (artikel 15, vijfde lid, WOTS);

– in het kader van buitenlandse verzoeken tot overname van strafvordering ter zake van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 552z van het Wetboek van Strafvordering (WsV)).

In de drie hiervoor genoemde situaties ligt de bevoegdheid tot het in behandeling nemen van het buitenlandse verzoek in beginsel bij de officier van justitie in het arrondissement waar de gevraagde handelingen moeten worden verricht dan wel waar voorwerpen aanwezig zijn waarop de vermogenssanctie ten uitvoer kan worden gelegd.

Artikel 13e, eerste lid, bepaalt dat in het geval dat er in meer dan één arrondissement handelingen moeten worden verricht, in elk van die arrondissementen de officier van justitie bevoegd is tot het in behandeling nemen van het gehele verzoek. Het voorgestelde artikel 15, vijfde lid, noch het voorgestelde artikel 552z WvSv bevat een regeling voor deze situatie. Alleen de toelichting op bladzijde 13 respectievelijk bladzijde 27 geeft aan dat in het geval dat voorwerpen zich bevinden in verschillende arrondissementen, de rechtbanken gelijkelijk bevoegd zijn tot behandeling van het gehele verzoek. Het verdient aanbeveling een regeling als neergelegd in artikel 13e eveneens in artikel 15 WOTS en artikel 552z WsV op te nemen.

5. De Raad wijst er op dat op drie plaatsen in het wetsvoorstel de relatieve competentie van de rechterlijke instanties aan de orde komt met betrekking tot buitenlandse verzoeken waarin niet kan worden aangeknoopt bij de woon- of verblijfplaats van de betrokkene, nl. in de artikelen 13e en 15, vijfde lid van de WOTS en in artikel 552z Sv. In artikel 13e is bepaald dat indien in meer dan één arrondissement handelingen moeten worden verricht in elk van die arrondissementen de officier van justitie bevoegd is tot het in behandeling nemen van het gehele verzoek. Naar het oordeel van de Raad zou een dergelijke regeling eveneens in artikel 15 WOTS en in artikel 552z Sv dienen te worden opgenomen.

De ondergetekende meent dat zulks niet nodig is. In de context van artikel 15 WOTS gaat het om het in behandeling nemen door een arrondissementsrechtbank van een verzoek om tenuitvoerlegging, hetgeen dient te leiden tot een rechterlijke uitspraak inzake de toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging en de oplegging van een confiscatiesanctie. Er is geen wettelijke bepaling die zich er tegen verzet dat de opgelegde sanctie betrekking heeft op voorwerpen die zich buiten het rechtsgebied van de rechterlijke instantie bevinden. Indien ter uitvoering van die uitspraak handelingen moeten worden verricht in andere arrondissementen, bijvoorbeeld omdat zich daar mede voorwerpen bevinden waarop de uitspraak ten uitvoer ware te leggen, dan vindt ingevolge artikel 33 WOTS het bepaalde in artikel 556 Sv, met inbegrip van het tweede lid van dat artikel, toepassing en kan het met de tenuitvoerlegging belaste openbaar ministerie de tussenkomst van het openbaar ministerie in andere rechtsgebieden inroepen.

Een vergelijkbare redenering geldt ten aanzien van artikel 552z Sv. Strafvordering ter zake van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, als bedoeld in de in wetsvoorstel 21 504 voorgestelde rechtspleging van bijzondere aard, geschiedt volgens de regels en

voorschriften van de Nederlandse strafrechtspleging, waar wederom artikel 556 Sv deel van uitmaakt. Dat artikel ziet mede op het inroepen door het openbaar ministerie in het ene arrondissement van de tussenkomst van het openbaar ministerie in het andere ter uitvoering van eigen beslissingen, welke nog in de vervolgingsfase worden genomen. Indien voorts overeenkomstig het voorgestelde tweede lid van artikel 552gg een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt ingesteld, dan geldt bovendien het bepaalde in artikel 126, vijfde lid, als voorgesteld in wetsvoorstel 21 504. Een nadere voorziening lijkt dan ook niet vereist.

Bedacht dient te worden dat artikel 13e WOTS een situatie beoogt te regelen welke zich afspeelt in de fase voorafgaand aan de beslissing tot overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlands strafvonnis. In die fase is met de inwilliging van buitenlandse verzoeken tot het nemen van voorlopige maatregelen, de zaak ten principale nog niet overgenomen.

6. In de situatie dat officieren van justitie in meerdere arrondissementen en rechtbanken gelijkelijk bevoegd zijn tot behandeling van het gehele buitenlandse verzoek, is ter voorkoming van onnodig werk en beperking van de kosten voor alle betrokkenen een goede coördinatie tussen de verschillende justitiële autoriteiten van groot belang.

In de memorie van toelichting dient alsnog aandacht te worden besteed aan de wijze waarop deze in de praktijk zal worden gerealiseerd.

6. De Raad wijst er op dat in gevallen waarin rechterlijke instanties in meerdere arrondissementen gelijkelijk bevoegd zijn tot de gehele behandeling van buitenlandse verzoeken, goede coördinatie tussen de justitiële autoriteiten van belang is ter voorkoming van onnodig werk en beperking van kosten. In de praktijk zal hier in belangrijke mate een coördinerende functie kunnen worden vervuld door de afdeling op het Ministerie van Justitie door wier tussenkomst buitenlandse verzoeken aan het openbaar ministerie ter behandeling zullen worden toegezonden. In de memorie van toelichting is hieraan nader aandacht besteed.

7. Het voorgestelde artikel 31a, tweede lid, WOTS scheidt de mogelijkheid op verzoek van een vreemde staat de verbeurdverklaring uit te spreken van voorwerpen die wederrechtelijk verkregen voordeel vertegenwoordigen, nadat in een vreemde staat een sanctie strekkende tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is opgelegd.

De tekst van dit artikel en de toelichting hierop (memorie van toelichting, bladzijde 15) stemmen niet met elkaar overeen aangezien in de toelichting wordt opgemerkt dat deze bepaling ertoe strekt te kunnen voldoen aan verzoeken van vreemde

7. Naar het oordeel van de Raad stemmen de tekst van het tweede lid van artikel 31a WOTS en van de daarop gegeven toelichting niet overeen, nu volgens de toelichting de voorgestelde bepaling ertoe strekt te kunnen voldoen aan verzoeken van vreemde staten waar niet de mogelijkheid van waardeconfiscatie bestaat, terwijl dit niet uit de tekst van de wetsbepaling zou blijken. De wetsbepaling stelt evenwel als voorwaarde dat alleen als de vreemde staat uitdrukkelijk heeft verzocht een objectconfiscatie toe te passen een uitspraak strekkende tot verbeurdverklaring dient te worden

staten waar niet de mogelijkheid van waardeconfiscatie bestaat.

Uit de tekst van artikel 31a, tweede lid, WOTS blijkt hiervan echter niets, zodat de strekking van dit artikel ruimer is dan blijktens de memorie van toelichting de bedoeling is. Artikel 31a, tweede lid, WOTS en de toelichting waren op dit punt op elkaar af te stemmen.

Voorts is de vraag gerezen of uit artikel 31a, tweede lid, WOTS voldoende duidelijk blijkt dat de verbeurdverklaring als bedoeld in dit artikel niet behoeft te voldoen aan de voorwaarden van artikel 33a van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) (zoals dit luidt volgens wetsvoorstel 21 504, Kamerstukken II 1989/1990, nrs. 1-2). Dit kan slechts worden geconcludeerd uit de toelichting (bladzijde 15). Naar het oordeel van de Raad zal in artikel 31a WOTS alsnog dienen te worden vastgelegd dat artikel 33a WvSr niet van toepassing is.

8. Artikel 522gg WvSvb heeft betrekking op de bewijskracht van buitenlandse stukken ter zake van opsporing en vervolging. In artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel wordt aan artikel 522gg een tweede lid toegevoegd betreffende de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek voorafgaande aan een strafvordering ter zake van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, nadat de financieel te onderzoeken persoon in het buitenland is veroordeeld.

De Raad vraagt zich af waarom deze bepaling in artikel 522gg WvSv is opgenomen nu enig verband met het bestaande artikel lijkt te ontbreken. In de toelichting ware hierop in te gaan.

gedaan. De ondergetekende gaat er van uit dat een vreemde staat alleen een dergelijk uitdrukkelijk verzoek zal doen wanneer voor hem een tenuitvoerlegging in de vorm van een waarde-confiscatie niet aanvaardbaar is, hetgeen het geval zal kunnen zijn wanneer zijn wetgeving niet in de mogelijkheid van waardeconfiscatie voorziet. In die zin acht hij de tekst van de wetsbepaling en die van de daarbij gegeven toelichting niet onvereenigbaar. De tekst van de wetsbepaling sluit overigens aan bij die van artikel 7, tweede lid, onder a, van het Europees Verdrag.

De suggestie van de Raad om aan artikel 13a, tweede lid, WOTS toe te voegen dat artikel 33a van het Wetboek van Strafrecht niet van overeenkomstige toepassing is, gaat de ondergetekende wat te ver. In het bijzonder zou hij het minder gelukkig achten de indruk te wekken dat ook het bepaalde in het tweede, derde en vierde lid van artikel 33a Sr (zoals dit luidt volgens wetsvoorstel 21 504, door de Raad aangehaald) niet van overeenkomstige toepassing zou zijn. Voldoende lijkt het aan de wetsbepaling toe te voegen dat in een dergelijk geval de rechtbank niet gebonden is aan beperkingen ingevolge het eerste lid, onder a, van artikel 33a Sr.

8. De Raad vraagt zich af waarom voor het bepaalde in het voorgestelde tweede lid van artikel 522gg Sv die plaats is uitgekozen. Hij acht het verband met het bestaande artikel afwezig.

De reden voor deze keuze is gelegen in het feit dat de voorgaande artikelen in chronologische volgorde het verloop van de procedure voor de overname van buitenlandse verzoeken tot het instellen van een strafvervolging beschrijven. In die systematiek behoort de voorgestelde bepaling in de omgeving van artikel 522gg Sv thuis. Men zou ook kunnen denken aan de invoeging van een nieuw artikel 522hh, onder vernummering van het bestaande artikel 522hh in 522ii. Het praktische bezwaar tegen die oplossing is gelegen in het feit dat artikel 522hh aan wijziging onderhevig is in andere wetsvoorstellen of wetten, die nog niet in werking zijn getreden en waarvan niet vaststaat of zij eerder in werking zullen treden dan het onderhavige.

9. In de tweede alinea op bladzijde 5 van de memorie van toelichting (In andere landen, zoals in Nederland ...) komt slechts de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ter sprake. Er wordt evenwel geen gewag gemaakt van de mogelijkheid in Nederland tot verbeurdverklaring (artikel 33a WvSr) van voorwerpen die als opbrengst van het delict kunnen worden aangemerkt (zie memorie van toelichting, wetsvoorstel 21 504, Kamerstukken II 1989/1990, nr. 3, bladzijde 18). De redactie van deze passage dient zodanig te worden aangepast dat tevens tot uitdrukking wordt gebracht dat in bepaalde gevallen ook in Nederland object-confiscatie mogelijk is van voorwerpen die als opbrengst van een delict zijn aan te merken.

10. Het verdient aanbeveling in de passage bovenaan bladzijde 8 van de memorie van toelichting expliciet te verwijzen naar artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa.

11. In de memorie van toelichting (bladzijde 11) is sprake van het voorbereiden van een strafbaar feit. Het college acht het wenselijk dat alsnog wordt duidelijk gemaakt wat daaronder precies wordt verstaan.

12. De opmerking in de memorie van toelichting (bladzijde 18) dat de Nederlandse autoriteiten in eerste aanleg gebonden zijn aan de termen van het verzoek, lijkt niet geheel in overeenstemming met de uitleg van artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa (toelichting Verdrag, punt 44, bladzijde 19).

De strekking van de zin in de memorie van toelichting (bladzijde 18) «Alleen in gevallen ... kan worden gevolgd» lijkt in ieder geval strenger te zijn dan het Verdrag vereist. Hieraan ware in de memorie van toelichting aandacht te schenken.

Ten einde legislatieve verwarring te voorkomen wordt daarom de voorkeur gegeven aan handhaving van het voorstel. Gelet op het bovenstaande is er van afgezien een en ander nader in de memorie van toelichting te bespreken.

9. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat naar Nederlands recht, naast de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, nog verbeurdverklaring mogelijk is van voorwerpen die de rechtstreekse opbrengst van het delict vormen.

10. Aan de suggestie van de Raad om aan het slot van paragraaf 3 van de toelichting expliciet naar artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa te verwijzen is gevolg gegeven.

11. Waar in de memorie van toelichting, in paragraaf 4.1., onder punt 2, wordt gesproken van het voorbereiden van een strafbaar feit, wordt daarmee hetzelfde bedoeld als in artikel 33a, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht. Ingevolge die bepaling kunnen voorwerpen worden verbeurd verklaard met behulp van welke het feit is voorbereid.

12. De Raad wijst er ten slotte op dat in paragraaf 5 van de memorie van toelichting uitspraken worden gedaan die niet geheel in overeenstemming lijken met de in het door de Raad van Europa opgestelde toelichtend rapport bij het Verdrag van 1990. Het is juist dat in dat rapport de vrijheid van Partijen wordt benadrukt om te kiezen tussen de beide in het Verdrag voorziene procedures om gevolg te geven aan buitenlandse verzoeken om de tenuitvoerlegging van confiscatie-sancties. De in de memorie van toelichting hieraan gewijde passages hebben de strekking een praktische

13. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

beleidslijn aan te geven. Het lijkt uit een oogpunt van doelmatige internationale samenwerking wenselijk zo veel mogelijk aan bij de verzoekende staat levende verwachtingen tegemoet te komen, zeker waar deze op het procedurele vlak liggen.

De Raad zij toegegeven, dat de memorie van toelichting zich hier in wellicht te stringente bewoordingen uitlaat. Daarom is naar aanleiding van 's Raads opmerking een wat vrijblijvender formulering gekozen.

13. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is aandacht besteed.

Ik veroorloof mij U, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande aangepaste memorie van toelichting, met bijlage, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.90.0553 van de Raad van State van 12 maart 1991

– De titel van het op 8 november te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa wordt in de memorie van toelichting (bladzijde 2) van het voorliggende wetsvoorstel als volgt geciteerd: Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, beslaglegging en confiscatie van de opbrengsten van criminaliteit. In het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag waarover de Raad heden eveneens advies (no. W02.90.0554/K) heeft uitgebracht wordt het Verdrag van de Raad van Europa evenwel genoemd: Verdrag inzake het witwassen en het opsporen van, de beslaglegging op, en de confiscatie van criminele vermogenswinsten. De citeertitel van het verdrag zal in beide gevallen eensluidend moeten zijn. Voorkeur verdient de tekst van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag.

– Het is juister in de memorie van toelichting (bladzijde 13) in de zin «In dat geval geldt voor de rechtbanken van die arrondissementen dat zij ieder gelijkelijk bevoegd zijn tot behandeling van het gehele verzoek» de zinsnede «rechtbanken van die arrondissementen» te vervangen door: officieren van justitie in die arrondissementen, daar in het systeem van de Wet overdracht tenuitvoerlegging straffonnissen uit de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie ex artikel 15, de bevoegdheid van de rechtbanken voortvloeit (zie memorie van toelichting, bladzijde 24).

– In de memorie van toelichting ware in de toelichting op artikel I, onderdeel A, de eerste zin «naar aanleiding van een» aan te vullen met: verzoek van een.

– In de memorie van toelichting ware in de toelichting op artikel I, onderdeel A, onder artikel 13d in de zin beginnend met «Op het beginsel dat ...», na het woord «onderzoek» in te voegen: treedt.

– Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen.