

Vergaderjaar 1991-1992

**22 083**

## **Wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel**

**Nr. 6**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 januari 1992

Wij hebben de eer het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Justitie als volgt te beantwoorden.

#### **1. Inleiding**

Wij hebben met erkentelijkheid kennis genomen van de grote belangstelling van de leden van de CDA-fractie voor het wetsvoorstel.

#### **2. De drie fasen**

De vrees van de leden van de CDA-fractie dat bij het voortbestaan van aanmerkelijke verschillen de in nationale wetgeving van de diverse betrokken landen op het gebied van de vormgeving van confiscatiesancties het Verdrag al snel tot een dode letter wordt delen wij voorschijns niet. Er is tijdens de onderhandelingen over het Verdrag uitvoerig stilgestaan bij de vraag in hoeverre een harmonisatie van concepten en procedures voor de oplegging van confiscatiesancties een voorwaarde is voor het opzetten van een stelsel van internationale samenwerking. Algemeen werd onderkend, dat het niet goed denkbaar zou zijn een dergelijke harmonisatie tot stand te brengen, zeker niet tussen het beoogde aantal potentiële Verdragspartijen (meer dan 20) en dat, zo er al ruimte tot een zekere mate van harmonisatie zou worden gevonden en voldoende tijd om over de elementen daarvan overeenstemming te bereiken, een aanzienlijk langere periode gewacht zou moeten worden alvorens alle betrokken staten hun nationale wetgeving zouden hebben aangepast. Het moet, aldus de onderhandelaars, mogelijk zijn, bij behoud van de opzet en inrichting van de nationale wetgeving, procedures af te spreken die toch een nauwe internationale samenwerking mogelijk maken. Vaak wordt die samenwerking mede bevorderd door de ontwikkeling van een zeker vertrouwen in het functioneren van andere rechtssystemen en de bereidheid verschillen in uitwerking van bepaalde doelstellingen te respecteren.

Nationale rechtsconcepten behoeven niet uitsluitend met het oog op de internationale samenwerking te worden heroverwogen; voldoende is dat in de nationale wetgeving beletselen voor een goede internationale

samenwerking worden weggenomen. Daarom voorziet het Verdrag in artikel 7 uitsluitend ten behoeve van de internationale samenwerking in een verplichting tot het kunnen toepassen van zowel waarde- als object-confiscatie van opbrengsten van misdaad, en wordt die verplichting niet in Hoofdstuk II, handelende over de op nationaal niveau te nemen maatregelen, gesteld.

Het Verdrag zelf voorziet niet in een evaluatiemoment. Echter, onder het Europees Comité voor Strafrechtelijke Vraagstukken van de Raad van Europa is geruime tijd geleden reeds een Permanent Comité van regeringsdeskundigen ingesteld, waarin alle Lid-Staten zitting hebben, en dat is belast met de beoordeling van het praktisch functioneren van alle Verdragen van de Raad van Europa inzake strafrechtelijke samenwerking. Ook het thans goed te keuren Verdrag zal, zodra het in werking is getreden, onder de competentie van dat Comité vallen. Daar kunnen praktische problemen met het functioneren van het Verdrag ter sprake worden gebracht en kunnen oplossingen worden aangedragen. Verwezen zij in dit verband naar artikel 42 van het Verdrag.

### **3. Primaire en secundaire rechtshulp**

Tot de landen die in actieve zin toepassing geven aan instrumenten van primaire strafrechtelijke rechtshulp behoren de Scandinavische landen, Oostenrijk, Spanje en Zwitserland. Cijfers inzake overdracht en overname van strafvervolgving en inzake de overbrenging van gevonnenste personen, met inbegrip van de daarbij betrokken landen, worden overigens jaarlijks als bijlage bij de memorie van toelichting op de Justitiebegroting gepubliceerd.

De redenen waarom deze vorm van samenwerking met andere landen in de praktijk veelal moeizaam verloopt zijn gelegen in zowel elders geldende rechtsstelsels en -tradities als in beduchtheid bij bestaande Verdragen op dit gebied Partij te worden. Die beduchtheid heeft dikwijls ook te maken met de – vermeende – complexiteit van de materie.

Dit heeft ertoe geleid dat bijv. tussen de Lid-Staten van EG onlangs Verdragen tot stand zijn gekomen inzake de overdracht van strafvervolggingen en de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, waarmee wordt beoogd wat eenvoudiger regelingen te treffen dan in het verleden in de Raad van Europa zijn tot stand gekomen. De ervaringen zullen nog moeten uitwijzen of een eenvoudiger regeling de praktische toepassing zal stimuleren of dat juist het onbeantwoord laten in die Verdragen van allerlei rechtsvragen zich in de praktijk zal wreken.

Nederland behoort tot de weinige Lid-Staten van de Raad van Europa die bij alle belangrijke Verdragen inzake strafrechtelijke samenwerking Partij zijn. Ons land behoort daarmee tot de meest actieve landen op het gebied van de ontwikkeling en toepassing van de internationale primaire en secundaire strafrechtelijke rechtshulp. Zo droeg tot voor kort de Nederlandse Justitie meer strafzaken ter vervolging naar het buitenland over dan de justitie van alle andere Europese landen tezamen genomen. Nederland laat ook niet na de Europese partners aan te spreken op een intensievere toepassing van de bestaande regelingen.

### **4. Opzet van de voorgestelde uitvoeringswetgeving**

De leden van de CDA-fractie moge worden gewezen op paragraaf 12.2 van de memorie van toelichting op wetsvoorstel 21 504, waarin het onderhavige wetsvoorstel reeds in het vooruitzicht werd gesteld. Daarin werd aangegeven dat de procedures die in wetsvoorstel 21 504 zijn voorgesteld ook van betekenis zullen zijn voor de internationale samenwerking op het gebied van het onderzoek naar (de omvang van) wederrechtelijk verkregen voordeel, het leggen van beslag met het oog op de

tenuitvoerlegging van een ontnemingsmaatregel en die tenuitvoerlegging zelve.

Het is ons niet onmiddellijk duidelijk wat de leden van de CDA-fractie op het oog hebben wanneer zij spreken over georganiseerde acties die wel tot voordeel maar niet tot wederrechtelijk verkregen voordeel hebben geleid. Het kan toch niet de bedoeling zijn strafrechtelijk op te treden tegen rechtmatige voordeelsverwerving?

In de artikelen 13 en 13a van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) wordt, in navolging van de bepalingen inzake voorlopige aanhouding in de Uitleveringswet (art. 13), een «kan»-formule gehanteerd, ten einde te benadrukken dat hiermee door de wet een bevoegdheid aan de Nederlandse autoriteiten wordt verleend, welke zij zonder een dergelijke wetsbepaling zouden ontberen. De wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, dient te worden ingevuld aan de hand van de toepasselijke Verdragsbepalingen. Indien een toepasselijk Verdrag verplicht tot inwilliging van verzoeken tot het doen van onderzoek en/of het in beslag nemen van voorwerpen, behoudens een beroep op eventuele door het Verdrag geformuleerde weigeringsgronden, dan zijn de Nederlandse autoriteiten derhalve in beginsel gehouden om steeds van de hun toegekende bevoegdheid gebruik te maken. In zoverre kan een Verdrag een bij de wet gegeven bevoegdheid omzetten in een verplichting. Omgekeerd, indien de wet zou voorschrijven dat een verzoek moet worden ingewilligd, zou die verplichting bestaan ook in de gevallen waarin een toepasselijk verdrag slechts in een discretionaire bevoegdheid zou voorzien. Om die reden zouden wij willen vasthouden aan de gekozen redactie. Het moge duidelijk zijn dat uit hoofde van het Verdrag van Straatsburg van 1990 (art. 8 en art. 11) van de gegeven bevoegdheden in principe gebruik gemaakt zal moeten worden, tenzij een weigeringsgrond uit hoofde van art. 18 van dat Verdrag kan worden ingeroepen.

Het is ons niet gebleken dat andere landen, in navolging van Nederland, overwegen een afzonderlijke procedure gericht op de instelling van strafrechtelijk financieel onderzoek in te voeren. Wel is ons bekend, dat sommige landen waar nieuwe wetgeving in overweging is met belangstelling van de Nederlandse wetsvoorstellen alsmede van onze ervaringen met de Bureaus Financiële Ondersteuning hebben kennis genomen. Wij kunnen ons goed voorstellen dat andere landen behoefte zullen gevoelen om vergelijkbare procedures in te voeren.

Met de gedachte om een tijdslimiet in de wet op te nemen waarbinnen verzoeken tot het leggen van beslag moeten worden gevolgd door verzoeken tot tenuitvoerlegging van een confiscatiesanctie behouden wij zeer grote moeite. Evenzeer hebben wij grote moeite met het opnemen van termijnen die geen fatale termijnen zouden zijn. Wat is dan de betekenis van het noemen van een termijn? Als in de wet met zoveel woorden zou worden neergelegd, dat overschrijding van de termijn niet ipso jure leidt tot opheffing van het beslag, dan valt in elk geval te verwachten dat in alle gevallen waarin de termijn wordt overschreden de rechter wordt geadieerd, ten einde alsnog de opheffing te bewerkstelligen. Wij verwachten zelfs dat dit tot een grotere werklast voor de rechterlijke macht leidt, dan wanneer geen termijnen in de wet zijn opgenomen en het op de in artikel 552a WvSv bedoelde beklagprocedure aankomt. Ook een stelsel waarbij wordt gewerkt met periodieke verlengingen van termijnen, zoals we dat kennen bij de voorlopige hechtenis, achten wij niet opportuun. Er kunnen zich zulke enorme verschillen in casuïstiek voordoen, zowel ten aanzien van de complexiteit van de zaak als ten aanzien van de aard, waarde en omvang van in

beslag te nemen voorwerpen, dat een vergelijking met de voorlopige vrijheidsberoving van personen niet goed zal opgaan. Bovendien kan het zijn dat de procedure in de verzoekende Staat die moet leiden tot de oplegging van een definitieve confiscatiesanctie wordt verlengd door toedoen van degene die belang heeft bij de opheffing van het in Nederland reeds op verzoek van die Staat gelegde beslag. Wij achten het voorts onredelijk om in dit opzicht het buitenland aan restricties te binden die hier te lande voor zuiver nationale procedures niet worden gehanteerd. De druk om snel te handelen nadat een verzoek om het leggen van beslag is gedaan en ingewilligd zal er toch wel zijn, gelet op de afhankelijkheid van de bereidheid van de rechter in de aangezochte Staat om het beslag te laten voortduren en op de omvang van eventuele schadeclaims als achteraf mocht blijken dat het beslag ten onrechte is gelegd.

In de mate waarin andere landen in dit opzicht bijzondere voorzieningen in hun wetgeving hebben opgenomen of willen opnemen hebben wij onvoldoende inzicht. Te bedenken ware dat de meeste landen ter uitvoering van het Verdrag van Straatsburg nieuwe wetgeving zullen moeten invoeren.

De gevallen waarin van het beginsel dat buitenlandse rechterlijke beslissingen inzake de vaststelling van rechten van derden niet behoeven te worden erkend zijn opgesomd in het voorgestelde artikel 13d, eerste lid, van de WOTS. Daaruit blijkt ook in welke gevallen er geacht wordt een directe rechtsrelatie tussen het in beslag te nemen of confisceren voorwerp en Nederland te bestaan, nl. als het in Nederland gelegen onroerende goederen betreft of in Nederland te boek gestelde registergoederen, of wanneer de status van in Nederland gevestigde rechtspersonen in het geding is.

Wij zijn het eens met de leden van de CDA-fractie dat het de doelmatigheid het meeste dient indien één officier van justitie een buitenlands verzoek om confiscatie in behandeling neemt, ook als voorwerpen die door de sanctie worden geraakt zich in meer dan één arrondissement bevinden. Dat is ook precies de bedoeling van de voorgestelde regeling van artikel 13e, derde lid, j° artikel 15, vijfde lid, van de WOTS.

Communicatiestoornissen tussen verschillende parketten lijken niet erg waarschijnlijk, omdat de verwerking van verzoeken toch steeds door tussenkomst van het Ministerie van Justitie (Afdeling Internationale Rechtshulp) zal geschieden, dat daarbij een coördinerende rol kan vervullen, voor zover de parketten al niet onderling tot een afstemming van werkzaamheden komen. Verzoeken vallende onder artikel 13e, eerste lid, kunnen ook betrekking hebben op betrekkelijk eenvoudige opsporingshandelingen, bijv. het verkrijgen van inlichtingen. Afhankelijk van de aard van het verzoek kan dan worden beslist of één officier van justitie de afhandeling van het verzoek coördineert, en zo ja, van welk parket, dan wel of verschillende onderdelen van het verzoek aan verschillende parketten worden toebedeeld.

Zoals eerder aangegeven in deze memorie is tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Straatsburg besloten niet aan te sturen op harmonisatie van confiscatieconcepten en -procedures. Er is derhalve geen keuze gemaakt tussen object-confiscatie en waarde-confiscatie, doch beide vormen zijn als inherent gelijkwaardig beschouwd. Partijen mogen, voor nationale doeleinden, kiezen tussen de ene of de andere vorm van confiscatie van wederrechtelijk verkregen voordeel, mits door die keuze maar niet de mogelijkheden tot internationale samenwerking worden gefrustreerd.

## **5. De verhouding tussen verdrag en wet**

De beide onder dit hoofd door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen mogen in het voorgaande reeds beantwoording hebben gevonden.

## **6. De artikelen**

### **Artikel I, Onderdeel A**

#### **artikel 13**

Inderdaad kan op verzoek van een vreemde staat in Nederland slechts een strafrechtelijk financieel onderzoek worden ingesteld, indien aan dat verzoek een verdenking van een gedraging ten grondslag ligt, die naar Nederlands recht een strafbaar feit zou opleveren, en meer in het bijzonder een misdrijf dat met een geldboete van de vijfde categorie is bedreigd.

Zowel in artikel 13, derde lid, als in artikel 13a, vierde lid, van de WOTS wordt als voorwaarde voor inbeslagneming op verzoek van een vreemde Staat gesteld dat er gegronde redenen bestaan voor de verwachting dat ten aanzien van de in beslag te nemen voorwerpen vanwege diezelfde Staat een verzoek tot tenuitvoerlegging van een definitieve confiscatiesanctie zal worden gedaan. Dit zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de informatie die de verzoekende Staat terzake verstrekt. Deze zal daarbij moeten kunnen aangeven in welke fase zich het door hem ingestelde onderzoek bevindt en welke stappen naar verwachting nog gezet moeten worden om tot de oplegging van een confiscatiesanctie te komen. Bovendien zal hij moeten aangeven, dat vervolgens de tenuitvoerlegging van die sanctie aan Nederland zal worden overgedragen, opdat hier te lande via waardeconfiscatie (omzetting van het conservatoir beslag in executoriaal beslag) of objectconfiscatie (verbeurdverklaring) daaraan uitvoering kan worden gegeven. De vraag of een dergelijke tenuitvoerlegging in Nederland toelaatbaar is wordt beantwoord aan de hand van de criteria van het toepasselijke Verdrag en van de WOTS.

#### **artikel 13c**

Ons is niet bekend of in andere landen de instelling van afzonderlijke financiële opsporingsteams, vergelijkbaar met de bureaus financiële ondersteuning, wordt overwogen. Wel is ons bekend dat voor de Nederlandse ontwikkelingen in enkele landen belangstelling bestaat. In sommige landen zijn centrale gespecialiseerde opsporingsdiensten in het leven geroepen (bv. in het VK de Serious Fraud Office) en worden ook in het kader van de uitvoering van de recente EEG richtlijn inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (91/308/EG), centrale diensten ingericht waarin specialisatie op het terrein van de opsporing van vormen van «witwassen» van criminele vermogenswinsten wordt gebundeld.

De voorstellen van de Commissie-Moons, als gevolg waarvan wetsvoorstel 21 504, (en als gevolg daarvan weer het onderhavige wetsvoorstel) eenmaal tot wet verheven, vervolgens weer wijziging zou kunnen ondergaan betreffen niet zozeer de voorstellen op het gebied van de inverzekeringstelling, maar de voorstellen op het gebied van het gerechtelijk vooronderzoek. De uitwerking daarvan is thans bij de Raad van State aanhangig en zal, zo is de verwachting, in de loop van de eerste helft van dit jaar het Parlement kunnen bereiken.

## Onderdeel D

### artikel 31a

Uit hoofde van artikel 7, tweede lid, van het Verdrag van de Raad van Europa van 1990, zullen landen die alleen een systeem van object-confiscatie kennen voor de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, ten behoeve van de internationale samenwerking tevens een stelsel van waarde-confiscatie moeten invoeren. Omgekeerd zullen landen, die voor de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel alleen een stelsel van waarde-confiscatie hebben, ten behoeve van de internationale samenwerking een systeem van object-confiscatie moeten invoeren. Nederland behoort tot de laatste groep.

### 7. Slotopmerkingen

Bestaande Verdragen die (mede) betrekking hebben op de overdracht van de tenuitvoerlegging van vermogenssancties zijn:

- het Verdrag van de Raad van Europa inzake de Internationale Geldigheid van Strafvonnissen van 1970 (Trb. 1971, 137);
- het Benelux-verdrag inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen van 1968 (Trb. 1969, 9). Dit Verdrag is wel door Nederland bekrachtigd maar niet in werking;
- het Verdrag tussen de Lid-Staten van de EG inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse straffonnissen. Dit Verdrag is eerst op 13 november 1991 voor ondertekening opengesteld en ziet, voor wat betreft vermogenssancties, alleen op geldboeten (zie kamerstukken II 1991-1992, 22 300 VI, nr. 7);
- het VN-Verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 (Trb. 1990, 94, zie artikel 5).

De goedkeuring van dit Verdrag voor het Koninkrijk is bij de Tweede Kamer aanhangig:

- het Verdrag met Australië inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1988 (Trb. 1989, 13) zie art. 18;
- het Verdrag met Canada inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1991 (Trb. 85) zie art. 16. De (stilzwijgende) goedkeuring van dit Verdrag is op 15 januari 1991 bij het Parlement aanhangig gemaakt.

Van de hierboven genoemde Verdragen werkt het eerste voor Nederland sedert 1 januari 1988 en het Verdrag met Australië sedert 1 juni 1991. Er zijn onder die verdragen nog geen ervaringen opgedaan met de overdracht van de tenuitvoerlegging van vermogenssancties. Daarom valt er op basis van ervaringen ook geen indicatie over kosten en opbrengsten van de toekomstige overdracht en overname van confiscatiesancties te geven en evenmin van de verwachtbare gevolgen voor de werklust van de zittende en staande magistratuur, alsmede de politie. Wij gaan er van uit dat de werklust zich over de komende jaren slechts zeer geleidelijk zal doen gevoelen en dat pas over geruime tijd, als eenmaal een evaluatie van de nieuwe wetgeving op het gebied van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft plaats gehad, kan worden beoordeeld welk deel van de werklust moet worden toegeschreven aan

internationale samenwerking. De evaluatie in kwestie zal, zo is het voornemen, geschieden na vijf jaren na de inwerkingtreding van wetsvoorstel 21 504.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek