

Vergaderjaar 1992-1993

23 161

## **Wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen ter uitvoering van 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 de opbrengsten van en hulpmiddelen voor misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Bij wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 12, is onder meer de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) gewijzigd en aangevuld met bepalingen inzake de opsporing, inbeslagneming met het oog op de tenuitvoerlegging van sancties strekkende tot verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Die wetswijziging hield onder meer verband met de goedkeuring van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, gesloten te Straatsburg op 8 november 1990 (Trb. 1990, 172). Overeenkomstig de strekking van de desbetreffende bepalingen van dat Verdrag is in de WOTS de inwilligbaarheid van buitenlandse verzoeken strekkende tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek en tot het inbeslagnemen van voorwerpen onderworpen aan de voorwaarde dat te verwachten is, dat deze verzoeken vergezeld gaan van of gevolgd zullen worden door verzoeken tot tenuitvoerlegging in Nederland van in de verzoekende Staat opgelegde confiscatiesancties op hier te lande in beslag genomen voorwerpen. Verwezen zij enerzijds naar artikel 11, eerste lid, van het genoemde Verdrag van Straatsburg («Een Partij neemt op verzoek van een andere Partij ... de noodzakelijke voorlopige maatregelen ... ter voorkoming van de verhandeling, overdracht of vervreemding van voorwerpen die in een later stadium het onderwerp zouden kunnen vormen van een verzoek om confiscatie ...») en anderzijds naar de artikelen 13, derde lid, 13a, vierde lid en 13b, tweede lid, WOTS, als vastgesteld bij hogergenoemde wet van 10 december 1992.

In de onderhandelingen met de Verenigde Staten, welke hebben geleid tot de ondertekening te Washington van de Overeenkomst van 20 november 1992 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake de wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen (Trb. 1993, 5), kon worden aangesloten bij de over en weer aanvaarde strategie dat de georganiseerde misdaad en andere vormen van ernstige criminaliteit het beste kunnen worden bestreden

door de – vaak aanzienlijke – voordelen die daarmee worden verkregen, te ontnemen. Verschillen in juridische systematiek vormen daarbij tot dusver een belemmering. Gebleken is namelijk dat naar Amerikaans recht, in gevallen waarin met het oog op de confiscatie van hulpmiddelen bij of opbrengsten van misdrijven civiele procedures (zg. in rem procedures) worden gevolgd, een dergelijke confiscatie eerst kan worden uitgesproken indien de te confisqueren voorwerpen in de Verenigde Staten, in het civiele geding, aanwezig zijn. Daartoe dienen de voorwerpen in voorkomend geval vanuit het buitenland, waar zij zijn aangetroffen, naar de Verenigde Staten te worden overgebracht. De Amerikanen zijn, wanneer dergelijke voorwerpen in Nederland zouden worden getraceerd, dan ook niet bij machte een verzoek om die voorwerpen in beslag te nemen vergezeld te laten gaan van, of te laten volgen door, een verzoek een terzake door de Amerikaanse rechter uitgesproken confiscatie in Nederland ten uitvoer te leggen. Wel is denkbaar dat zij verzoeken in Nederland een vervolging in te stellen, leidende tot een veroordeling waarbij de confiscatie van de desbetreffende voorwerpen zou kunnen worden bevolen, doch die mogelijkheid is alleen gegeven als de Nederlandse strafwet van toepassing is op de gedragingen ter zake waarvan de vervolging zou moeten worden ingesteld. Als dat niet het geval is, dan kan het alleen tot confiscatie van de voorwerpen in kwestie komen, indien deze, nadat zij in Nederland op grond van de WOTS in beslag zijn genomen, ter beschikking van de Amerikaanse justitie worden gesteld. Deze figuur is expliciet in de Overeenkomst van 20 november 1992 geregeld. Artikel 2, tweede lid, bepaalt:

«Op verzoek draagt de Partij die een voorlopige maatregel ingevolge het eerste lid heeft getroffen, voor zover toegestaan door haar nationale wetgeving, ervoor zorg dat zij een rechterlijke machtiging verkrijgt tot overdracht van de desbetreffende voorwerpen naar het rechtsgebied van de verzoekende Partij ten behoeve van een confiscatieprocedure. In deze rechterlijke machtiging kan worden bepaald dat de Partijen tot een beslissing dienen te komen over de bestemming van de voorwerpen, voordat deze worden overgedragen.»

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ter uitvoering van deze bepaling in de Nederlandse wetgeving. Het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 13c WOTS creëert een uitzondering op de elders in die wet geformuleerde voorwaarde, dat voorwerpen alleen op buitenlands verzoek in beslag kunnen worden genomen als er reden is te verwachten dat die voorwerpen vervolgens in Nederland op buitenlands verzoek zullen worden geconfisqueerd. De voorwerpen kunnen ook ter beschikking van de verzoekende Staat worden gesteld, echter niet dan na verkregen rechterlijk verlof. Voor de vormgeving van de procedure voor het verkrijgen van dergelijk rechterlijk verlof is aangesloten bij artikel 552p, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafvordering. De daar geregelde procedure heeft betrekking op de overdracht van voorwerpen die als stukken van overtuiging op buitenlands verzoek in beslag zijn genomen. Evenals daar wordt verlangd dat de rechtbank handelt met inachtneming van het toepasselijke verdrag. Tot nu toe is de Overeenkomst met de Verenigde Staten het enige Verdrag dat een dergelijke procedure voorziet. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van die Overeenkomst is uiteengezet (Kamerstukken ..... ) wijkt een dergelijke gang van zaken af van het in de meeste Verdragen inzake de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen gebruikelijke patroon. Die gaan er namelijk van uit dat de Staat die op verzoek van een andere Staat voorlopige maatregelen treft met het oog op de toekomstige tenuitvoerlegging van een vermogenssanctie, uiteindelijk tot die tenuitvoerlegging geroepen zal worden en aldus de beschikkingsmacht over de

opbrengsten verkrijgt, zij het dat soms de mogelijkheid wordt voorzien in onderling overleg het anders te regelen. Daarin ligt de verklaring voor het in het tweede lid van het voorgestelde artikel 13c WOTS opgenomen voorbehoud. Alvorens de inbeslaggenomen voorwerpen aan de Amerikaanse autoriteiten kunnen worden overhandigd, dient eerst op het niveau van de Minister van Justitie overeenstemming te zijn bereikt dat die voorwerpen na confiscatie in de VS in eigendom aan de Nederlandse Staat worden overgedragen, dan wel dat een bepaald geldbedrag, overeenkomende met het geheel of een deel van de waarde van die voorwerpen, aan de Nederlandse Staat wordt overgemaakt. Zolang een overeenstemming op dit punt tussen de VS en Nederland op het voorgescreven niveau niet is bereikt kan van het door de Overeenkomst vereiste rechterlijke verlot nog geen gebruik worden gemaakt. De rechter heeft tot taak te oordelen over de juridische toelaatbaarheid van de verzochte inbeslagname en overlevering van de inbeslaggenomen voorwerpen ter fine van confiscatie. Voor de wijze van verdeling van de goederen en opbrengsten tussen de Verenigde Staten en Nederland is de op regeringsniveau overeengekomen regeling bepalend. Komt de rechter inzake de juridische toelaatbaarheid tot een bevestigend antwoord dan kan hij – in uitzonderlijke gevallen – gelasten, dat de inbeslaggenomen voorwerpen zelf, na in een confiscatieprocedure in de VS te zijn ingezet, geheel aan de Nederlandse Staat dienen te worden geretourneerd. Hierbij valt te denken aan bepaalde onvervangbare voorwerpen waarbij Nederland meer belang heeft dan de Verenigde Staten. Het is ook denkbaar dat de betrokken voorwerpen in Nederland inzet zijn van een civiele rechtsstrijd of worden gezien als verhaalsobject voor Nederlandse schuldeisers. Ook dan is denkbaar dat de rechter de overgave aan de VS aan de voorwaarde van terugzending onderwerpt. In de meeste gevallen zal het echter gaan om inbeslaggenomen gelden, vorderingen of courante, vervangbare, roerende zaken. In die gevallen ligt het in de rede dat de rechter het bereiken van overeenstemming over een aan Nederland te restitueren bedrag aan de Minister overlaat. Uit de wetsbepaling blijkt evenwel dat de inzet van op het bereiken van die overeenstemming gerichte besprekingen door de Nederlandse Minister kan worden bepaald, en dat daartoe niet uitsluitend de Amerikaanse wetgeving of praktijk maatgevend kan zijn. Zo is voorstelbaar, dat partijen het in beginsel eens worden over restituties op basis van een 50–50% verdeling. Andere verdelingen zijn echter ook heel goed denkbaar, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 13c WOTS wordt verwezen naar de artikelen 13, lid 3, en 13a, lid 4, doch niet naar artikel 13b, tweede lid. Een verwijzing naar dat laatste artikel is niet op haar plaats, omdat dat er van uitgaat dat in de verzoekende Staat reeds een confiscatiesanctie is uitgesproken ten aanzien van de zich hier te lande bevindende voorwerpen. Dat nu, is in Amerikaanse «in rem» procedures niet mogelijk. In strafrechtelijke «in personam» procedures zou dit wel mogelijk zijn, maar dan kan de tenuitvoerlegging van de sanctie door de Nederlandse justitie met toepassing van de WOTS worden overgenomen.

Het derde lid bevat voorschriften met betrekking tot de door de rechtbank te voeren procedure voor het verlenen van het vereiste verlot. Afhankelijk van de vraag of het aan de verzoekende Staat ter beschikking te stellen voorwerp krachtens de WOTS in beslag is genomen door of op last van de officier van justitie dan wel de rechter-commissaris, wordt de procedure ingeleid met een vordering (door de officier van justitie) of een verzoek (door de rechter-commissaris). De behandeling geschiedt in een openbare raadkamerprocedure. Zulks overeenkomstig de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wegenverkeerswet en de Wet op de economische delicten in verband met herziening van de raadkamerprocedure (Kamerstukken II, 1991–1992,

22 584), uit hoofde waarvan ook de in artikel 552p WvSv bedoelde verloffprocedure een openbare raadkamerprocedure wordt. Voorts zijn de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over de behandeling door de raadkamer van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarbij gaan wij er van uit dat de wijzigingen terzake, als voorgesteld in wetsvoorstel 22 584, zullen zijn vastgesteld op het tijdstip van inwerkingtreden van het onderhavige wetsvoorstel.

Met het oog op het bepaalde in artikel 445 van het Wetboek van Strafvordering is uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van cassatie tegen de uitspraak van de rechtbank, niet alleen voor het openbaar ministerie, maar ook voor andere procesdeelnemers. Dit rechtsmiddel staat ook open tegen rechterlijke beslissingen uit hoofde van artikel 552p WvSv. Onder andere procesdeelnemers kunnen vallen belanghebbenden die menen rechten op de voorwerpen in kwestie te kunnen doen gelden en door de terbeschikkingstelling daarvan aan de verzoekende Staat vrezende te worden benadeeld, en die te dien einde voor de rechtbank als procesdeelnemer zijn gehoord, althans opgeroepen.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
P. H. Kooijmans