

Vergaderjaar 1992-1993

23 173 (R 1474)

Goedkeuring en 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 (Trb. 1993, 5)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

De afgelopen jaren is de aandacht voor een buitgerichte aanpak bij de bestrijding van vormen van lucratieve criminaliteit sterk toegenomen. Dit is in hoofdzaak terug te voeren op de toegenomen internationale illegale handel in verdovende middelen en de enorme financiële winsten die met die handel worden gemaakt en vervolgens weer in het legale financiële circuit worden ondergebracht. De Verenigde Staten hebben bij de ontwikkeling van methoden voor opsporing, veiligstelling en confiscatie van de opbrengsten van deze criminaliteit, die voor de samenleving van dat land zeer ingrijpende en bedreigende vormen heeft aangenomen, belangrijke initiatieven genomen, in wetgevende en andere zin, welke in andere landen een weerslag hebben gevonden. Ook andere landen hebben immers, zij het niet alle op dezelfde wijze als de Verenigde Staten, met de toegenomen illegale productie van, en internationale illegale handel in, verdovende middelen van doen.

Mede onder invloed van Amerikaanse initiatieven, is ook internationaal overleg op gang gekomen, gericht op de ontwikkeling van vormen van samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en uiteindelijke confiscatie van de vermogenswinsten die bij de productie van en handel in verdovende middelen worden gemaakt en bij de bestrijding van methoden om de illegale herkomst van deze winsten te verdoezelen (witwassen). Dergelijk internationaal overleg heeft reeds verschillende resultaten opgeleverd. Zo kan worden gewezen op de totstandkoming, op 20 december 1988 te Wenen, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97), dat op 11 november 1990 in werking is getreden en waarbij ook het Koninkrijk Partij zal worden. Voorts dient te worden genoemd de instelling, als gevolg van een beslissing van de G-7 tijdens hun Top van 1989, van de zg. Financial Action Task Force, waarin participerende landen Aanbevelingen hebben opgesteld gericht op de voorkoming en bestrijding van witwas-praktijken. Ook past in deze opsomming de totstandkoming op 8 november 1990 te Straatsburg van

het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172), dat inmiddels door 20 landen is ondertekend, door twee van hen bekrachtigd (waaronder door het Koninkrijk op 10 mei 1993) en binnenkort, na een derde bekrachtiging, in werking zal treden.

Vele landen zijn, mede onder invloed van de hiervoor beschreven internationale initiatieven, doende hun nationale wetgeving aan te passen en te voorzien in aanvullende of nieuwe mogelijkheden tot confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen gebruikt of bestemd voor het plegen van misdrijven. Ook binnen het Koninkrijk is daarvan sprake. De ontwikkeling in Nederland loopt daarbij voorop. De recente ingrijpende herziening van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (Wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 11), alsmede de 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 (Wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 12) bieden een belangrijk arsenaal aan voorzieningen ten behoeve van de nationale en internationale buitgerichte aanpak van criminaliteit. Ook in de Nederlandse Antillen en in Aruba zijn wetswijzigingen doorgevoerd of in voorbereiding, welke de bestaande mogelijkheden tot toepassing van tot voordeelsontneming strekkende sancties vergroten.

Naar Nederlands recht is voor de inwilliging van buitenlandse verzoeken strekkende tot inbeslagneming en de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties op voorwerpen die zich in Nederland bevinden een Verdragsgrondslag vereist. Die grondslag kan in voorkomende gevallen worden gevonden in de hoger genoemde Verdragen van de Verenigde Naties van 1988 en van de Raad van Europa van 1990. Het Verdrag van de Verenigde Naties kent echter enkele beperkingen. Zo is het toepassingsbereik daarvan beperkt tot de in artikel 3, eerste lid, van dat Verdrag bedoelde delicten, d.w.z. delicten bestaande uit de sluikhandel in verdoevende middelen en psychotrope stoffen en rechtstreeks daarmee verband houdende delicten. Voorts is de regeling inzake internationale samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van de hulpmiddelen en opbrengsten van dergelijke criminaliteit betrekkelijk summier (vgl. artikel 5, vierde lid). De opstellers van het Verdrag hebben dit ook onderkend en in subparagraaf (g) van het vierde lid van artikel 5 de Verdragspartij en de verplichting opgelegd te streven naar bilaterale of multilaterale verdragen om de doeltreffendheid van de samenwerking op dit gebied te bevorderen. Het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 kan als een voorbeeld van een dergelijk multilateraal verdrag worden gezien. Dat Verdrag is evenwel niet door de Verenigde Staten ondertekend. Hoewel ingevolge artikel 36, eerste lid, van dat Verdrag de Verenigde Staten wel tot ondertekening gerechtigd zijn, heeft de regering van dat land daarvan tot nu toe afgezien. Men geeft er de voorkeur aan aspecten van samenwerking op het gebied van de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van instrumenten en opbrengsten van criminaliteit te regelen in de context van bilaterale Verdragen inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

Het bestaande Verdrag tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 12 juni 1981 (Trb. 1981, 188) voorziet daarin echter niet. Dat is te verklaren uit het feit, dat ten tijde van de sluiting van dat Verdrag deze vorm van samenwerking nog niet was ontwikkeld en in geen van beide landen op dat moment nationale wetgeving van kracht was die daarin voorzag. Bij deze stand van zaken is besloten onderhandelingen te voeren over een nadere bilaterale verdragsregeling op dit gebied, waarin met de recente

wetgeving en wetgevingsvoornemens in beide landen ten volle rekening gehouden kon worden. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende Overeenkomst, voor de opstelling waarvan het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 in zekere mate model heeft gestaan.

Alvorens de desbetreffende bepalingen van de Overeenkomst nader toe te lichten, dient er op te worden gewezen, dat de Overeenkomst ook een ander aspect behelst, dat zelfstandige beschouwing behoeft. Dit betreft de regeling in artikel 7 van de mogelijkheid tot, en procedure voor, de verdeling tussen beide Overeenkomstsluitende Partijen van (de opbrengst van) geconfisqueerde voorwerpen, met inbegrip van gelden. Deze regeling, welke in het Engels met de term «asset sharing» wordt aangeduid, vormt voor het Koninkrijk een noviteit, waarmee tot dusver nog geen ervaring is opgedaan. In het recht en de praktijk van de Verenigde Staten is het begrip «asset sharing» (verder te noemen: verdeling van opbrengsten) echter algemeen aanvaard.

Verdeling van opbrengsten speelt daar een belangrijke rol bij de taakverdeling tussen federale, statelijke en lokale opsporingsdiensten in de bestrijding van criminaliteit. De regeling van inbeslagneming en confiscatie, hetzij via civiele, hetzij via strafvorderlijke procedures, is opgenomen in federale wetgeving. Die wetgeving voorziet ook in de instelling van een federaal fonds, onder beheer van het Ministerie van Justitie, waarin de opbrengsten van confiscaties worden ingebracht. Uit dat fonds kunnen vervolgens uitkeringen worden gedaan, op basis van een aantal vastgestelde criteria, aan federale, statelijke of lokale opsporingsdiensten, die bij de actie welke tot de confiscatie heeft geleid betrokken zijn geweest. Die uitkeringen vertegenwoordigen een evenredig gedeelte van de opbrengst daarvan. Naast het federale fonds onder beheer van het Ministerie van Justitie bestaat een vergelijkbaar federaal fonds van de douane, onder beheer van het Ministerie van Financiën.

Federale wetgeving in de Verenigde Staten voorziet ook in de mogelijkheid uitkeringen uit de beide bestaande fondsen te doen aan vreemde staten die de Verenigde Staten hebben geholpen in onderzoek dat heeft geleid tot de confiscatie in de Verenigde Staten van instrumenten of opbrengsten van criminaliteit. Daartoe kan slechts worden overgegaan als aan enkele voorwaarden is voldaan, waaronder de voorwaarde dat toestemming wordt gegeven op het niveau van de betrokken Minister (van Justitie of van Financiën) en de Minister van Buitenlandse Zaken, en de voorwaarde dat in een dergelijke figuur wordt voorzien in een internationale overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de betrokken vreemde staat. Die laatste voorwaarde verklaart mede het belang van de voorliggende Overeenkomst.

Binnen het Koninkrijk is de wetgeving inzake de internationale samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen bij of opbrengsten van criminaliteit in Nederland het verst ontwikkeld. Die wetgeving, ondergebracht in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en, voor een deel, in het Wetboek van Strafvordering, is gebaseerd op de bestaande multilaterale Verdragen van de Raad van Europa en de Benelux inzake de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Het betreft in het bijzonder het op 26 september 1968 te Brussel tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken (Trb. 1969, 9, nog niet in werking getreden), en de Verdragen van de Raad van Europa van 28 mei 1970 (het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, totstandgekomen te 's-Gravenhage, Trb. 1971, 137, en in werking sedert 26 juli 1974, voor het Koninkrijk sedert 1 januari 1988) en van 8 november 1990, hiervoor reeds geciteerd (Trb. 1990, 172). Voorts zijn in dit verband van belang

het meergenoemde Verdrag van de Verenigde Naties van 19 december 1988 (Trb. 1989, 97, in het bijzonder art. 5) en het op 13 november 1991 te Brussel totstandgekomen Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis (Trb. 1992, 39, nog niet in werking getreden). Al deze verdragen gaan uit van het beginsel, dat de Staat die op verzoek van een andere Staat een confiscatiesanctie tenuitvoerlegt, de opbrengsten daarvan geheel kan behouden. Vgl. artikel 48 van het Beneluxverdrag («De opbrengst van de geldboeten en verbeurdverklaringen vervalt aan de aangezochte Staat, onverminderd de rechten van derden.»), artikel 47, eerste lid, van het Verdrag van de Raad van Europa van 1970 (identiek aan de geciteerde bepaling van het Beneluxverdrag), artikel 15 van het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 («De aangezochte Partij beschikt over de geconfisqueerde voorwerpen in overeenstemming met haar nationale wetgeving, tenzij de Partijen anderszins zijn overeengekomen.»), artikel 5, lid 5, onder (a), van het Verdrag van de Verenigde Naties («Met opbrengsten of voorwerpen die door een Partij ingevolge het eerste lid of het vierde lid van dit artikel zijn geconfisqueerd, wordt door die Partij gehandeld overeenkomstig haar nationale wetgeving en bestuurlijke procedures») en artikel 15 van het Verdrag tussen de EG-Lid-Staten van 1991 («De gelden verkregen uit de tenuitvoerlegging van geldelijke straffen en sancties vallen toe aan de Staat van tenuitvoerlegging, tenzij anders overeengekomen tussen die Staat en de Staat van veroordeling.»). Met dit uitgangspunt stemt de regeling in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) overeen (vgl. art. 33, tweede volzin, en art. 36, tweede lid). Het in die bepalingen opgenomen voorschrift dat de tenuitvoerlegging van in het Nederlandse recht omgezette buitenlandse straffen of maatregelen geschiedt met inachtneming van het in de Nederlandse wetgeving omtrent de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen bepaalde, houdt voor vermogenssancties in, dat de opbrengst daarvan aan de Nederlandse Staat toevloeit. Hoe de Staat vervolgens met de hem aldus toegevloede middelen omgaat is een tweede. De wet verzet zich er niet tegen, dat met een andere Staat een regeling wordt getroffen waarin Nederland zich bereid verklaart bepaalde bedragen aan die Staat uit te keren, verband houdende met de tenuitvoerlegging in Nederland van door die Staat opgelegde vermogenssancties. Een aantal van de hierboven aangehaalde verdragen biedt als alternatief voor de hoofdregel uitdrukkelijk een dergelijke mogelijkheid. Een uitwerking van die mogelijkheid in de voorliggende Overeenkomst met de Verenigde Staten behoeft dan ook, wat Nederland betreft, geen wettelijke regeling. Voor de Nederlandse Antillen lijkt zulks evenmin het geval te zijn. Anders ligt de situatie tot op zekere hoogte voor Aruba. Ingevolge de Arubaanse Comptabiliteitsverordening kan de regering niet zonder machtiging bij landsverordening een aan het land toebehorende zaak met een waarde van Afl. 10 000 of meer aan derden overdragen.

Zonder wettelijke regeling zou de Arubaanse regering derhalve slechts tot opbrengstdeling met de Verenigde Staten kunnen overgaan tot bedragen beneden Afl. 10 000.

Op twee punten dient in dit algemeen gedeelte van de toelichting wel te worden gewezen. In de eerste plaats is de regeling inzake verdeling van opbrengsten in artikel 7 van de Overeenkomst niet beperkt tot gevallen waarin de samenwerking tussen de beide landen wordt beheerst door de vormen van rechtshulp die door de eerste zes artikelen van de Overeenkomst worden bestreken. Ook andere vormen van samenwerking kunnen bijdragen tot de instelling van procedures welke in confiscaties uitmonden. Te denken valt bijvoorbeeld aan wederzijdse rechtshulp waarbij bewijsmateriaal wordt verzameld en toegezonden of aan uitleveringsprocedures, waarbij de verdachte ter beschikking wordt gesteld of

aan spontaan verstrekte informatie op het niveau van de politie. Ook in dergelijke gevallen kan met een beroep op artikel 7 van de Overeenkomst een verdeling van opbrengsten tussen beide landen tot stand komen.

In de tweede plaats dient te worden gewezen op het tweede lid van artikel 2 van de Overeenkomst, dat een bijzondere regeling bevat inzake de gehele of gedeeltelijke teruggave van voorwerpen die na inbeslaggenomen te zijn en overgebracht naar de verzoekende Staat, aldaar zijn geconfisqueerd. Het gaat hier om een figuur die in Amerikaanse ogen een vorm van «asset sharing» is, maar die naar Nederlands inzicht toch duidelijk van de regeling van artikel 7 dient te worden onderscheiden. Artikel 2, tweede lid, beoogt een oplossing te bieden voor een probleem dat specifiek in de relatie tot de Verenigde Staten lijkt te bestaan. Naar Amerikaans recht vindt confiscatie van opbrengsten van strafbare feiten plaats in de vorm van objectconfiscatie, d.w.z. door verbeurdverklaring van de voorwerpen die rechtstreeks het wederrechtelijk verkregen voordeel vertegenwoordigen of die daaruit zijn verworven. De figuur van waardeconfiscatie, zoals die is neergelegd in het Nederlandse recht (art. 36e WvSr), het Nederlands-Antilliaanse recht (art. 38e WvSr) en het Arubaanse recht (art. 38e WvSr), kent het Amerikaanse recht dus niet. Bovendien wordt in de VS in de meeste gevallen een civielrechtelijke procedure voor confiscatie gevolgd, de zg. in rem procedure, waarbij niet tegen de verdachte van de feiten die tot wederrechtelijk voordeel hebben geleid wordt geprocedeerd, maar tegen het goed zelf. Daarvoor is echter wel vereist, dat het voorwerp dan fysiek aanwezig is in de VS. Wordt dit in het buitenland aangetroffen, dan kan het dus niet via een in rem procedure worden verbeurd verklaard en deze beslissing voor tenuitvoerlegging overgedragen naar de Staat waar het zich bevindt, doch dient het, om verbeurd verklaard te kunnen worden, naar de VS te worden overgebracht. Vervolgens zijn de VS dan, na verbeurdverklaring, bereid een deel van de opbrengst uit te keren aan de Staat die de VS in de gelegenheid heeft gesteld tot verbeurdverklaring in rem over te gaan. Dit nu, is een gang van zaken die afwijkt van het in de Nederlandse wetgeving – in navolging van de bestaande multilaterale verdragen – neergelegde model. Volgens dat model immers kan Nederland op grond van een verdrag uitvoering geven aan een buitenlands verzoek om tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde confiscatiesanctie en kan Nederland ook, voorafgaande daaraan, voorwerpen waarop zo'n sanctie ware ten uitvoer te leggen – conservatoir – in beslag nemen. Bij dat laatste stelt de WOTS echter uitdrukkelijk als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een gegronde verwachting dat ten aanzien van de inbeslaggenomen voorwerpen de verzoekende Staat een verzoek tot tenuitvoerlegging van een confiscatiesanctie zal doen (artt. 13, lid 3, 13a lid 4, en 13b, lid 2). Een dergelijke verwachting kan evenwel ten aanzien van de Verenigde Staten niet worden gekoesterd, omdat de VS immers niet tot oplegging van een confiscatiesanctie in rem kan komen als niet eerst de beslagen voorwerpen naar de VS zijn overgebracht.

Als het dan niet mogelijk is om aan een Amerikaans verzoek om inbeslagneming te voldoen, zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid in Nederland een eigen strafvorderlijke procedure in te stellen welke kan leiden tot de confiscatie van de hier te lande aangetroffen voorwerpen. De mogelijkheden daartoe kunnen evenwel ontbreken als die voorwerpen afkomstig zijn van misdrijven die zich geheel buiten de Nederlandse jurisdictiesfeer hebben voltrokken en ook bij degene bij wie ze hier te lande worden aangetroffen of door wier toedoen ze in Nederland zijn terechtgekomen geen schuld aan enige vorm van heling kan worden vastgesteld.

Teneinde te voorkomen dat er aldus een impasse ontstaat, waarvan uiteindelijk alleen de misdaad profiteert, zijn wij bereid om met het oog op de onderhavige Overeenkomst een wijziging in de WOTS te bevor-

deren. Daartoe is een afzonderlijk voorstel van wet opgesteld. Voor de wijze waarop een en ander is uitgewerkt moge naar de memorie van toelichting op dat voorstel van wet worden verwezen. Hier zij volstaan met de algemene opmerking, dat een overbrenging van hier te lande op verzoek van de VS in beslaggenomen voorwerpen naar de VS ter fine van confiscatie, zal worden onderworpen aan een rechterlijke machtiging, waarbij de rechter voorwaarden stelt omtrent de eventuele teruggave van het voorwerp, na confiscatie in de VS, of omtrent de restitutie van een met het geheel of een deel van de waarde van het voorwerp overeenkomend bedrag, op termen welke nader dienen te worden vastgesteld tussen de bevoegde ministers van beide landen.

Duidelijk is aldus, dat een «verdeling» van opbrengsten in dit geval niet op door de VS, maar op door de bevoegde Nederlandse autoriteit bepaalde voorwaarden tot stand komt. Daarin verschilt de situatie met die van artikel 7 van de Overeenkomst, waar het gaat om confiscatie van voorwerpen die zich steeds hebben bevonden op het grondgebied van de Staat die de confiscatie uitspreekt, doch die daartoe mede dankzij de hulp van de andere Staat in de gelegenheid is gesteld.

In dit verband dient nog wel te worden opgemerkt, dat de VS niet in staat zullen zijn te voldoen aan eventuele verzoeken van het Koninkrijk om in de VS aangetroffen voorwerpen naar een der delen van het Koninkrijk ter fine van confiscatie over te brengen. Naar Amerikaans recht kunnen dergelijke voorwerpen alleen in het kader van een «asset sharing agreement» naar het buitenland worden overgebracht, hetgeen impliceert dat zij eerst in de VS moeten zijn verbeurd verklaard. Naar aanleiding van een uit het Koninkrijk afkomstig verzoek kan in de VS een «in rem» confiscatieprocedure worden ingesteld. Daartoe is niet vereist dat er in het Koninkrijk al een veroordeling, houdende confiscatie van het voorwerp in kwestie, is uitgesproken. Is dat wel het geval, dan zal in de VS die veroordeling niet zonder meer worden tenuitvoergelegd, doch zal dat mede als grondslag kunnen dienen voor de instelling van een eigen «in rem» procedure. Kortom, de in artikel 2, tweede lid, van de Overeenkomst bedoelde procedure zal in de praktijk alleen spelen in gevallen waarin het Koninkrijk als aangezochte Partij geldt.

Toelichting op de artikelen van de Overeenkomst

In de preambule komt tot uitdrukking dat de Overeenkomst beoogt een onderdeel te vormen van de reeds bestaande bilaterale verdragsbetrekkingen tussen beide landen op het gebied van de samenwerking in strafzaken. Voorts vermeldt de preambule dat, hoewel de samenwerking onder de Overeenkomst voor een belangrijk deel op sluikhandel in verdovende middelen betrekking zal hebben, zij niet tot die vorm van criminaliteit beperkt is. De tweede preambulaire paragraaf geeft aan dat Partijen elkaars inspanningen bij de bestrijding van drugshandel en daarmee verband houdende criminaliteit waarderen. De bewoordingen zijn ontleend aan Amerikaanse wetgeving (U.S.C. 21 § 2291(h)2) waarin aan de president de bevoegdheid wordt verleend aan het Congres landen op te geven die zich dergelijke inspanningen getroosten en daarom door het Congres niet gekort dienen te worden op het gebied van economische samenwerking.

In de laatste paragraaf wordt aanbevolen verdeelde opbrengsten ten goede te laten komen van de rechtshandhaving, hetzij rechtstreeks, hetzij via een fonds. Het gaat hier niet om een verdragsverplichting, doch om een aanbeveling, welke zich tot het Koninkrijk richt, aangezien de VS al dienovereenkomstig handelt. Binnen het Koninkrijk hebben de drie landen autonome bevoegdheden om te bepalen hoe zij inkomsten afkomstig uit opbrengstverdelingen uit hoofde van de Overeenkomst besteden. In geen van de drie landen van het Koninkrijk bestaat een

fonds, vergelijkbaar met de beide asset forfeiture fondsen in de VS. Het is echter niet uitgesloten, dat in de toekomst de oprichting van een dergelijk fonds in Nederland wordt overwogen, indien de ervaringen met de nieuwe wetgeving op het gebied van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel daartoe aanleiding geven.

Artikel 1

Dit artikel komt in essentie overeen met de artikelen 8, 9 en 10 van het Verdrag van de Raad van Europa van 8 november 1990. Het gaat hier om de samenwerking in de fase van de opsporing van voorwerpen, die als instrument of opbrengst van criminaliteit voor confiscatie in aanmerking kunnen komen. Een en ander kan op verzoek, dan wel via spontane informatie-uitwisseling gestalte krijgen. Het gaat hier om vormen van onderzoek die in de Nederlandse wetgeving vallen onder de bepalingen inzake internationale rechtshulp in het Wetboek van Strafvordering en onder artikel 13 WOTS.

Artikel 2

Dit artikel betreft de fase van het nemen van voorlopige, conservatoire, maatregelen. In het Amerikaanse spraakgebruik wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen «freezing» en «seizure». Ingevolge het recht binnen het Koninkrijk gaat het in beide gevallen om een vorm van «inbeslagneming» in strafvorderlijke zin. «Freezing» is een term die vooral ziet op het beslag op banktegoeden. Het tegoed blijft bij de bank te naam gesteld van de rekeninghouder, maar deze heeft als gevolg van het beslag geen vrijheid daarover te beschikken. In de Nederlandse versie van de Overeenkomst is ervoor gekozen de beide Engelse termen met één Nederlands begrip aan te duiden.

Het artikel komt in essentie overeen met de artikelen 11 en 12 van het meergenoemde Verdrag van de Raad van Europa. Omtrent het tweede lid is al het nodige toegelicht in het algemeen gedeelte van deze memorie. De ter uitvoering van het eerste lid van dit artikel toepasselijke wetgeving is, voor wat Nederland betreft, ondergebracht in de artikelen 13-13e WOTS.

Ter uitvoering van het tweede lid is een aanvulling op de WOTS noodzakelijk, waartoe een afzonderlijk voorstel van wet is opgesteld.

De wetgeving van de Nederlandse Antillen en van Aruba dient in meer algemene zin nog te worden aangevuld met bepalingen inzake de internationale samenwerking bij de tenuitvoerlegging van vermogenssancties en het nemen van voorlopige maatregelen te dien einde. Met de voorbereiding daarvan is reeds een aanvang gemaakt.

Artikel 3

Dit artikel handelt over de fase van de confiscatie zelve en komt in essentie overeen met de artikelen 13 en 14 van het Verdrag van de Raad van Europa. Het Amerikaanse recht kent, anders dan het Nederlandse, geen strafrechtelijke exequaturprocedures. Naar Amerikaans recht kunnen buitenlandse vonnissen niet worden erkend en de daarbij opgelegde sancties in de VS worden geëxecuteerd. In plaats daarvan kan men in de VS naar aanleiding van een buitenlands vonnis een eigen «in rem» confiscatieprocedure in gang zetten, waarbij het buitenlandse vonnis kan bijdragen in het leveren van de vereiste aannemelijkheid dat het te confisqueren voorwerp uit misdrijf afkomstig is of bij het begaan daarvan een instrumentele functie heeft vervuld.

Naar Amerikaans recht is men evenmin in staat om ter uitvoering van een Nederlandse maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen

voordeel verhaal te nemen op in de VS aanwezige voorwerpen, die overigens niet wederrechtelijk verkregen voordeel vertegenwoordigen. Onderkend wordt dat dit, althans in theorie, een beperking inhoudt in de mate waarin de VS in staat zullen zijn om aan verzoeken vanuit het Koninkrijk te voldoen.

De artikelen 4, 5 en 6

Artikel 4 komt overeen met artikel 14 van het bilaterale strafrechtelijke rechtshulpverdrag van 1981. Artikel 5 vormt in zekere zin een aanvulling op artikel 13 van dat verdrag. Naast de stukken die uit hoofde van dat artikel 13 ter ondersteuning van verzoeken moeten worden overgelegd, dienen de in artikel 5 bedoelde stukken te worden geproduceerd. Bij de opstelling van dat artikel is getracht aansluiting te vinden bij de artikelen 27, 28 en 33 van het Verdrag van de Raad van Europa.

Artikel 6 is nagenoeg woordelijk gelijk aan artikel 34 van het Verdrag van de Raad van Europa. Het biedt de mogelijkheid om ook in gevallen waarin de kosten van een overigens niet uitzonderlijk verzoek zeer hoog zijn – waarbij te denken valt aan bijv. de kosten van beslag en bewaring van bepaalde voorwerpen – over een financiële tegemoetkoming van de kant van de verzoekende Staat consultaties te voeren.

Artikel 7

Voor een belangrijk deel is deze bepaling reeds in het algemeen gedeelte van deze memorie toegelicht. Er zij nogmaals op gewezen, dat de toepasselijkheid van dit artikel los staat van het toepassingsbereik van de voorgaande artikelen. De term «bijgestaan» (assisted) duidt op allerlei denkbare vormen van samenwerking, met inbegrip van politieke gegevensuitwisseling, wederzijdse justitiële rechtshulp, uitlevering, overdracht van de tenuitvoerlegging van een confiscatiesanctie e.d. Voorts ziet dit artikel op verdeling van opbrengst na confiscatie door een Partij van voorwerpen die zich binnen het territoriale bereik van die Partij bevonden, en tot welke confiscatie die Partij is kunnen komen, mede als gevolg van enigerlei vorm van bijstand door de andere Partij. Het geval waarin die voorwerpen voor dat doel naar de confisquerende Partij zijn overgebracht valt onder artikel 2, tweede lid.

Een verdeling van opbrengsten op grond van artikel 7 geschiedt krachtens een formeel aanbod daartoe van de confisquerende Partij. Weliswaar mag de andere Partij daartoe de confisquerende Partij opmerzaam maken op de verrichte diensten, doch een verplichting van de confisquerende Partij om daarop in te gaan is er niet. Er is ook geen verplichting om in daarvoor in aanmerking komende gevallen spontaan een aanbod te doen. Tijdens de onderhandelingen is er de nadruk op gelegd, dat een regeling van opbrengstverdeling er niet toe mag leiden of bijdragen, dat de bereidheid om samen te werken bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en bij de tenuitvoerlegging van terzake opgelegde vermogenssancties, niet afhankelijk mag worden van toezeggingen om op verzoeken om opbrengstverdeling te zullen ingaan. Bovendien mag een eventueel vooruitzicht op opbrengstverdeling niet tot prioriteitstelling bij de behandeling van buitenlandse rechtshulpverzoeken leiden.

Eén van de methoden om te voorkomen, dat dergelijke verschijnselen optreden, is er voor te zorgen dat beslissingen omtrent verdeling van opbrengsten op een zo hoog mogelijk niveau worden genomen, en zeker niet op het executieve niveau. Het zesde lid voorziet daar in. Een andere waarborg is gezocht in het voorschrift, dat omtrent voorstellen voor verdeling van opbrengst geheimhouding wordt betracht, zolang dergelijke voorstellen niet zijn geëffectueerd. Dit om oneigenlijke invloed op

het beslissingproces via publiciteit tegen te gaan.

Voorschriften vervat in het derde, vierde en vijfde lid, zijn ook aan de bestaande Amerikaanse wetgeving ontleend (zijnde 18 U.S.C. § 981(i) (1), handelende over civil forfeiture, 19 U.S.C. § 1616a(c)(2), handelende over customs forfeiture en 21 U.S.C. § 881(e)(1)(E), handelende over disposition of forfeited property).

Artikel 8

Deze bepaling is op Amerikaans verzoek in de Overeenkomst opgenomen. Het is in de recente Amerikaanse onderhandelingspraktijk gebruikelijk geworden om in bilaterale verdragen over interstatelijke samenwerking op te nemen, dat individuen daaraan geen rechten kunnen ontleen om zelf de procedures van die verdragen in gang te zetten. Op voorstel van de Koninkrijksdelegatie is daaraan de clause in de aanhef van de tweede volzin toegevoegd, ten einde zeker te stellen dat de Overeenkomst niet vermag af te doen van het recht van het individu om zich tot de rechter te wenden teneinde een juiste toepassing van de Overeenkomst te zijnen aanzien af te dwingen.

Er zij op gewezen, dat een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 3, tweede lid, van de op 11 december 1989 te 's-Gravenhage totstandgekomen Overeenkomst met de VS over wederzijdse administratieve bijstand bij het uitwisselen van informatie op effectengebied (Trb. 1990, 11).

De artikelen 9, 10 en 11

De bepaling inzake schadevergoeding is vergelijkbaar met artikel 35, eerste lid, van het Verdrag van de Raad van Europa.

In artikel 10 is een consultatiemechanisme voorzien. Anders dan artikel 42 van het Verdrag van de Raad van Europa, kent de voorliggende Overeenkomst geen vorm van geschillenbeslechting door enige externe instantie. In de onderhandelingen is besloten daarvan af te zien, met dien verstande, dat Partijen altijd in voorkomend geval in gemeenschappelijk overleg kunnen besluiten een geschil aan arbitrage voor te leggen.

Artikel 11 beoogt veilig te stellen, dat aan de toepasselijkheid van het bestaande bilaterale strafrechtelijke rechtshulpverdrag geen afbreuk wordt gedaan.

Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding van de Overeenkomst voor hun landen te wensen. Vertegenwoordigers van die regeringen hebben ook in de Koninkrijksdelegatie die de onderhandelingen heeft gevoerd, zitting gehad.

Er wordt naar gestreefd dat de Overeenkomst op een gelijk tijdstip voor alle drie de landen van het Koninkrijk in werking kan treden.

Toelichting op de artikelen van het voorstel van Rijkswet

Van het voorstel van Rijkswet zullen alleen de artikelen 2 en 3 nadere toelichting behoeven.

De verplichtingen voortvloeiende uit de artikelen 1, 2 en 3 van de Overeenkomst zijn geclausuleerd door de woorden «voor zover toegestaan door de onderscheiden nationale wetten». Dat betekent dat men voor de bepaling van de gronden waarop verzoeken om opsporing, inbeslagneming, onderscheidenlijk confiscatie geweigerd kunnen of

moeten worden, te rade dient te gaan bij de toepasselijke nationale wetgeving van de aangezochte Partij.

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt ontbreekt die wetgeving vooralsnog voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Wat Nederland betreft zijn hier relevant de artikelen 3 tot en met 7, 13 en 13a van de WOTS, alsmede artikel 30, eerste lid, onder d, van de WOTS.

De artikelen 3-7 WOTS hebben betrekking op – grofweg – voorwaarden ten aanzien van dubbele strafbaarheid, de status van de veroordeelde, afwezigheid van discriminatoire beweegredenen voor de veroordeling, verjaring en ne bis in idem. De artikelen 13 en 13a onderwerpen de inwilligbaarheid van verzoeken tot het instellen van strafrechtelijk financieel onderzoek en tot inbeslagneming van voorwerpen aan de mogelijkheid dergelijke handelingen in vergelijkbare omstandigheden in een Nederlandse procedure te verrichten.

Artikel 30, eerste lid, onder d, WOTS maakt het voorts mogelijk buitenlandse verzoeken om tenuitvoerlegging te weigeren in gevallen waarin volgens het toepasselijke verdrag tenuitvoerlegging kan worden geweigerd en bij afweging van alle betrokken belangen een beslissing tot tenuitvoerlegging in Nederland in redelijkheid niet kan worden genomen.

Steeds is het handelen in de genoemde bepalingen afhankelijk van het bestaan van een verdrag (vgl. ook art. 2 WOTS). De wetgever heeft hierbij voor ogen gehad dat in een dergelijk Verdrag dan uitputtend de gronden waarop verzoeken kunnen of moeten worden geweigerd zouden zijn omschreven. Dat is bijv. het geval in het meergenoemde Verdrag van de Raad van Europa van 1990, dat in zijn artikel 18 een opsomming van weigeringsgronden geeft, en wel in het eerste lid voor alle vormen van samenwerking, in het tweede en derde lid voor de vormen van samenwerking die tot het nemen van (voorlopige) dwangmiddelen nopen en in het vierde lid voor de samenwerking bestaande uit de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties.

Deze opsomming van weigeringsgronden, die meer omvat dan de artikelen 3-7 van de WOTS, is zorgvuldig geformuleerd en achten wij voor de praktijk van de internationale samenwerking op dit gebied alle van belang. Zij had in de thans goed te keuren Overeenkomst opgenomen kunnen worden. Men heeft er echter tijdens de onderhandelingen de voorkeur aan gegeven de tekst niet over te belasten en te volstaan met een verwijzing naar de nationale wetgeving, met dien verstande dat er rekening mee is gehouden dat door de landen van het Koninkrijk in de nationale wetgeving voor dat doel een verwijzing naar artikel 18 van het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 zou worden opgenomen. Aldus maken de desbetreffende bepalingen van dat artikel voor de rechtsbetrekkingen tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten onder de onderhavige Overeenkomst, integrerend onderdeel van de nationale wetgeving uit, waarop de nationale autoriteiten in elk der drie landen van het Koninkrijk zich rechtstreeks kunnen beroepen.

Artikel 3 van de goedkeuringswet regelt de kanalen waarlangs wat het Koninkrijk betreft op aanbiedingen van de Verenigde Staten tot opbrengstverdeling krachtens artikel 7 van de Overeenkomst dient te worden gereageerd. Het gaat om de uitwerking voor het Koninkrijk van het zesde lid van dat artikel. Hier is overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken voorgeschreven met het oog op mogelijke politieke gevolgen voor de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. Het gaat hierbij niet alleen om de bilaterale betrekkingen tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het is nl. denkbaar dat afspraken tussen deze twee landen op dit gebied ook de betrekkingen met derde landen raken, en dat als gevolg van dergelijke afspraken belangen van het Koninkrijk in die derde Staten op het spel worden gezet. Het is vanuit dat gezichtspunt

dat de betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken vooral moet worden verklaard.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans