

Vergaderjaar 2008–2009

31 555

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2006/783/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEG L 328/59) (wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties in verband met de toepassing op beslissingen tot confiscatie)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2008

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Tweede Kamer terzake de wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties in verband met de toepassing op beslissingen tot confiscatie, ter implementatie van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie. De leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD gaven daarbij aan de implementatie van het kaderbesluit van belang te achten in het kader van de verbetering van de strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie, in het bijzonder waar het gaat om de bestrijding van de opbrengsten van criminaliteit.

Graag dank ik deze leden voor hun steun. In het hiernavolgende zal ik ingaan op de opmerkingen van de leden van de genoemde fracties bij het voorstel en de vragen beantwoorden die zij nog stelden met betrekking tot de werking van het voorstel.

Het kaderbesluit

De leden van de fractie van het CDA stelden terecht dat het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (hierna: het kaderbesluit) in artikel 9 de opdracht bevat aan de lidstaten om te voorzien in de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing, indien zij optreden als uitvoerende lidstaat. Hiertoe wordt in artikel 27 van de wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties (hierna: de wet) een regeling voorgesteld. De leden van de CDA-fractie merkten daarbij op dat een in de uitvoerende lidstaat ingesteld rechtsmiddel niet gericht kan zijn tegen de materiële gronden van de beslissing tot confiscatie.

Dit uitgangspunt komt inderdaad tot uitdrukking in artikel 9, tweede lid, van het kaderbesluit en artikel 27 van de wet. Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen het bestrijden van de beslissing van de buitenlandse rechter en van de tenuitvoerlegging daarvan, raakt aan de kern van het kaderbesluit. Immers, indien de rechter in de uitvoerende lidstaat zou

kunnen treden in de buitenlandse beslissing tot confiscatie zou afbreuk worden gedaan aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. De confiscatiebeslissing is het resultaat van een volledige strafzaak in de uitvaardigende lidstaat. Het ligt in die zin ook voor de hand, dat de beslissing tot confiscatie inhoudelijk wordt bestreden bij de rechter in de uitvaardigende lidstaat. Dezelfde leden legden ter verduidelijking van hun vraag een casus voor. De casus behelst de verbeurdverklaring door een Spaanse rechter van een Nederlandse boot. Reden voor de verbeurdverklaring is dat een Spanjaard met deze boot drugs heeft gesmokkeld. De gebruikte boot blijkt echter te zijn gestolen van een Nederlander. De leden van de CDA-fractie gaan er in hun voorbeeld van uit, dat de Spaanse autoriteiten de confiscatiebeslissing aan de Nederlandse autoriteiten toezenden ter erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing. Welke mogelijkheden heeft de Nederlandse eigenaar van de boot nu om zijn boot terug te krijgen? De aan het woord zijnde leden wezen daarbij ook op de mogelijkheid die de officier van justitie in het kader van de tenuitvoerlegging heeft om voorwerpen te verkopen of, in uitzonderlijke gevallen, te vernietigen.

In het geschetste voorbeeld zal de Nederlandse eigenaar van de boot bij de rechtbank Leeuwarden beroep kunnen instellen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van de Spaanse beslissing tot confiscatie. Uit artikel 24, eerste lid, onderdeel e, van de wet zoals gewijzigd door het wetsvoorstel, volgt dat de rechten van belanghebbenden een reden kunnen vormen om de tenuitvoerlegging van een buitenlandse confiscatiebeslissing te weigeren. Bescherming van de eigendom van een derde, die te goeder trouw is, valt hieronder. Ik moet hierbij wel de kanttekening plaatsen dat mijn antwoord noodzakelijkerwijs sterk afhangt van de precieze feiten en omstandigheden in een concrete zaak. Deze kunnen al vlug tot een ander oordeel leiden. Denk in het licht van de door de leden van het CDA geschetste casus aan het geval dat de buitenlandse rechter met een uitgebreide argumentatie tot het oordeel is gekomen dat de Nederlandse eigenaar van de boot te kwader trouw heeft gehandeld en zijn boot eenvoudig had uitgeleend.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte, of het voor het antwoord op de door hun gestelde vraag naar de mogelijkheden te voorkomen dat confiscatie van de boot plaatsvindt, uitmaakt of de onderliggende veroordeling alleen drugssmokkel zou betreffen of tevens het wederrechtelijk toe-eigenen van de boot. Deze vraag kan ik, in lijn met hetgeen hierboven uiteengezet, ontkennend beantwoorden.

De procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts aandacht voor de informatie die de uitvaardigende lidstaat dient te verstrekken. Als uitgangspunt geldt dat het certificaat, dat opgenomen is in de bijlage bij het kaderbesluit en de basis vormt voor de erkenning en tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing, door de uitvaardigende lidstaat wordt ingevuld in de taal van de uitvoerende lidstaat. De beslissing tot confiscatie zelf behoeft niet te worden vertaald. De leden van het CDA vroegen naar de reden achter dit onderscheid.

Het beschreven onderscheid is nauw verbonden met de figuur van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Wederzijdse erkenning impliceert dat de rechter in de uitvoerende lidstaat niet treedt in de beslissing van de buitenlandse rechter, maar zich beperkt tot de beoordeling of er eventueel een weigeringsgrond van toepassing is die aan erkenning en tenuitvoerlegging in de weg staat. Daartoe is de informatie die door de uitvaardigende lidstaat moet worden opgenomen in het certificaat voldoende; het certificaat is daar ook op afgestemd. Verder moet worden bedacht dat de vertaling van vonnissen – waarin de confiscatiebeslissing

is vervat – de nodige tijd vergt. Daarbij moet tevens in het oog worden gehouden dat strafvonnissen in andere landen niet zelden zeer uitgebreid zijn en informatie bevatten die voor de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging niet relevant is. De verplichting tot vertaling van confiscatiebeslissingen zou dus een negatieve invloed hebben op de doorlooptijd van zaken, terwijl een voorspoedige samenwerking op het gebied van confiscatie juist gebaat is bij snelheid. Anders bestaat immers de mogelijkheid dat tussentijds vermogensbestanddelen aan de executie worden onttrokken, waardoor de effectiviteit van confiscatiebeslissingen teniet gaat.

De leden van het CDA vroegen zich af of het op grond van de informatie opgenomen in het certificaat, mogelijk is te beoordelen of wordt voldaan aan de vereisten met betrekking tot dubbele strafbaarheid. Dit is het geval. In onderdeel i van het certificaat dient informatie te worden opgenomen inzake de aard en kwalificatie van het strafbare feit naar aanleiding waarvan de confiscatiebeslissing is opgelegd en de wettelijke bepalingen op grond waarvan de beslissing heeft plaatsgevonden. In het geval er geen sprake is van een delict dat op de lijst voorkomt van feiten waarvoor dubbele strafbaarheid niet is vereist, dient in aanvulling op de informatie over de aard en kwalificatie van het strafbare feit, tevens een volledige omschrijving te worden gegeven van de desbetreffende gedraging. Op grond hiervan is toetsing van de strafbaarheid van de gedraging naar Nederlands recht mogelijk.

Een reden om toch tot vertaling van stukken over te gaan – hiermee beantwoord ik een andere vraag van de leden van de CDA-fractie, die tevens door de leden van de fractie van de VVD werd gesteld – zou bijvoorbeeld kunnen zijn, dat de beslissing op het beroep ingesteld door een belanghebbende dit vereist. Vertaling van de confiscatiebeslissing kan bijvoorbeeld nodig zijn, om duidelijk te krijgen wat de redenen van de uitvaardigende autoriteit waren, om te veronderstellen dat het voorwerp wel degelijk aan de veroordeelde toebehoorde en niet aan de desbetreffende belanghebbende.

De leden van het CDA vroegen ten slotte waarom er geen regeling in het wetsvoorstel is opgenomen met betrekking tot de taal waarin het certificaat dient te zijn gesteld. Artikel 19, eerste lid, van het kaderbesluit bepaalt dat het certificaat wordt gesteld in de taal van de uitvoerende lidstaat. Voorts kan elke lidstaat bepalen dat het bereid is ook certificaten te accepteren die gesteld zijn in een of meer andere officiële talen van de instellingen van de Europese Gemeenschap. De regeling met betrekking tot gebruikte talen zal, gelijk is geschied bij de implementatie van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties en het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken, worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag tot hoever de inspanningen van de uitvoerende lidstaat moeten reiken, in geval er geen inkomen of vermogen van de veroordeelde blijkt in de uitvoerende lidstaat.

Als algemeen antwoord op deze vraag kan gelden dat het kaderbesluit de lidstaten niet beoogt te dwingen tot opsporing van vermogensbestanddelen van een veroordeelde. De uitvaardigende lidstaat dient de uitvoerende lidstaat door de informatie in het certificaat zoveel mogelijk handvaten te geven om de beslissing ten uitvoer te leggen. De uitvaardigende autoriteit moet op grond van artikel 6 van de wet zoals gewijzigd door het wetsvoorstel, aangeven welke gronden zij heeft om aan te nemen dat de veroordeelde vermogen of inkomsten heeft in Nederland. Dit kan uitzondering lijden, zoals de leden van de VVD opmerkten, indien de veroordeelde een vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland. Ook

dan zal het onderzoek zich echter beperken tot hetgeen in het kader van de executie van een ontnemingsmaatregel in een Nederlandse strafzaak gebruikelijk geschiedt. Dit komt erop neer dat na erkenning van de confiscatiebeslissing uit een andere lidstaat, het CJIB de veroordeelde eerst zal aanschrijven om het opgelegde bedrag te voldoen. Indien sprake is van gelegd beslag in Nederland dan wordt binnen het CJIB getracht het beslag «vrijwillig» uit te winnen. De veroordeelde wordt de mogelijkheid geboden het bedrag ineens te betalen, dan wel een door het CJIB verzonden betalingsaanbod te ondertekenen. De daadwerkelijke uitwinning van het beslag kan op deze wijze in het algemeen snel verlopen. Gaat de veroordeelde niet akkoord met het betalingsaanbod dan zal een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld worden. Het nemen van verhaal op de conservatoir in beslag genomen vermogensobjecten geschiedt op grond van artikel 574 van het Wetboek van Strafvordering. Indien geen of niet voldoende conservatoir beslag is gelegd en veroordeelde niet op de eerste aanschrijving reageert, kan verhaal met dwangbevel worden ingezet. Hierbij wordt opnieuw een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. Dit dwangbevel verschaft een gerechtsdeurwaarder het recht zich op de goederen van degenen tot wie de ontnemingsmaatregel zich richt, te verhalen. Mocht ook de inzet van de gerechtsdeurwaarder niet tot (volledige) afhandeling van de ontnemingsvordering leiden, dan kan in het uiterste geval, en onder strikte voorwaarden, een vordering tot toepassing van lijfswang ingediend worden. Blijkt uiteindelijk in het geheel niet van inkomsten van de veroordeelde of worden te confisceren voorwerpen niet op de aangegeven plaats aangetroffen, dan kan de uitvoerende lidstaat, na eerst nog navraag te hebben gedaan bij de uitvaardigende lidstaat, de beslissing tot tenuitvoerlegging weigeren (vergelijk artikel 6, tweede lid, juncto artikel 29, vierde lid, van de wet, zoals gewijzigd door de wetsvoorstel).

De leden van de VVD vroegen voorts of de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie blijft bestaan in de uitvaardigende lidstaat, ook na toezending van de confiscatiebeslissing ter erkenning en tenuitvoerlegging aan een andere lidstaat.

Dit is inderdaad het geval. Hoewel op het eerste gezicht wellicht niet voor de hand liggend, is dit nodig om te verzekeren dat tot volledige tenuitvoerlegging van een confiscatiebeslissing kan worden gekomen. Het zal immers in voorkomend geval zo kunnen zijn, dat de veroordeelde een deel van zijn vermogen in de ene lidstaat, en een deel van zijn vermogen in de andere lidstaat heeft. Het moet dan mogelijk zijn, om in beide lidstaten tot confiscatie over te gaan, teneinde tot tenuitvoerlegging van de gehele confiscatiebeslissing te komen. Daarmee ontstaat, zoals de leden van de VVD opmerkten, eventueel wel het risico dat confiscatie tot een hoger bedrag zou plaatsvinden dan door de rechter is opgelegd. Om dit te voorkomen is in artikel 23, tweede lid, van de wet bepaald dat de officier van justitie de uitvaardigende lidstaat raadpleegt, indien de betrokkene het bewijs levert dat reeds gehele of gedeeltelijke confiscatie in een andere staat heeft plaatsgevonden. Dit zal ertoe leiden, dat in andere staten geconfisqueerde bedragen in mindering worden gebracht op het in Nederland te confisceren vermogen.

De procedure in Nederland

De leden van de fracties van de SP en het CDA vroegen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkdruk van het arrondissementsparket in Leeuwarden en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

In de praktijk zal de behandeling van inkomende en bijstand bij uitgaande confiscatiebeslissingen vooral voor rekening komen van het CJIB, dat de landelijk executie-officier van justitie bijstaat, en in voorkomende gevallen het Bureau Ontnemingswetgeving van het Openbaar Ministerie (BOOM).

De betrokkenheid van het BOOM zal vooral spelen in zaken waarin voorafgaand aan de confiscatie op grond van dit kaderbesluit al beslag op goederen of ander onderzoek wordt verlangd. De basis hiervoor wordt gegeven door andere instrumenten, zoals het kaderbesluit inzake bevroeringsbeslissingen. Als onderdeel van het beleidsprogramma Versterking aanpak financieel-economische criminaliteit (Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 10), zal het BOOM vanaf 2009 worden uitgebouwd tot EU-contactpunt voor internationale ontnemingszaken.

Een goede schatting inzake de werklast, die de werkzaamheden voortvloeiende uit het kaderbesluit confiscatiebeslissingen met zich mee brengen, is op dit moment lastig. Naar verwachting zal de werklast voorlopig echter meevallen. De verwachting is dat de toezending van confiscatiebeslissingen geleidelijk zal plaatsvinden, naar gelang EU-lidstaten hun wetgeving gereed hebben. Voor de Nederlandse confiscatiebeslissingen, die ter executie naar een andere lidstaat worden toegezonden, is de verwachting dat dit geringe werklast voor het arrondissementsparket Leeuwarden met zich brengt.

De meeste executiewerkzaamheden in verband met het kaderbesluit – zowel met betrekking tot uitgaande als inkomende confiscatiebeslissingen – zullen door het CJIB worden uitgevoerd. Hiervoor wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de (geautomatiseerde) ondersteuning die het CJIB heeft ingericht ten behoeve van de werkzaamheden voortvloeiende uit het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Voor de uitvoering van laatstgenoemd kaderbesluit heeft het CJIB contact met diverse andere lidstaten opgenomen, teneinde te komen tot praktische werkafspraken, met ondermeer als doel de werklast te beperken. Dit zal ook gaan gelden voor confiscatiebeslissingen.

De leden van het CDA ondersteunden de inzet van de regering ten behoeve van instrumenten om criminaliteit ook grensoverschrijdend te kunnen aanpakken. Zij gaven echter wel aan van mening te zijn dat terughoudendheid gepast is wanneer het gaat om tenuitvoerlegging van sancties voor feiten die in Nederland niet strafbaar zouden zijn geweest. Daarbij stelden zij tot voorbeeld het, in hun ogen strengere, Duitse fraudebeleid. Zij vroegen naar eventuele mogelijkheden tot weigering van de tenuitvoerlegging van een confiscatiebeslissing in dit verband, wanneer deze is opgelegd voor een feit dat naar Nederlands recht wellicht niet strafbaar zou zijn.

Het ontbreken van dubbele strafbaarheid, vormt in beginsel een imperatieve weigeringsgrond bij erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlandse confiscatiebeslissing. Dit lijdt echter uitzondering in het geval van een confiscatiebeslissing die is gebaseerd op een veroordeling voor een delict dat voorkomt op de lijst van feiten die opgenomen is in de bijlage van het kaderbesluit. De dubbele strafbaarheid wordt dan niet getoetst, indien het naar het recht van de uitvaardigende lidstaat gaat om een strafbaar feit dat onder het feit «fraude» valt, dat is opgenomen in de lijst, en indien voorts het feit naar het recht van de uitvaardigende lidstaat met maximumstraf van tenminste drie jaren gevangenisstraf wordt bedreigd. Daarmee is gewaarborgd dat het om strafbare feiten van een zekere ernst gaat. Ik acht de in het kaderbesluit gemaakte keuze gerechtvaardigd. Bij de feiten opgenomen in de lijst, gaat het immers om strafbare feiten waartoe een brede consensus binnen de Europese Unie bestaat over het strafwaardige karakter. Uitzonderlijke situaties, waarin naar een gedraging naar buitenlands recht misschien eerder als een feit op de lijst valt aan te merken, staan daar naar mijn opvatting niet aan in de weg.

De leden van de SP-fractie stelden een vraag over de mogelijkheid om lijfswang toe te passen, indien de betaling van het vastgestelde te ontnemen bedrag achterwege blijft en verhaal op de veroordeelde niet

mogelijk is gebleken. Deze leden vroegen voor welke gevallen lijfswang een uitkomst zal bieden.

Graag merk ik daarover het volgende op. De mogelijkheid tot het toepassen van lijfswang maakt sinds de wijziging van de ontnemingswetgeving in 2003 (Stb. 202) deel uit van de tenuitvoerlegging van ontnemingsvonnissen (zie artikel 577c van het Wetboek van Strafvordering). Daar bij de uitvoering van het kaderbesluit als uitgangspunt geldt dat de executie van buitenlandse confiscatiebeslissingen plaatsvindt volgens het recht van de uitvoerende lidstaat, betekent dit dat ook bij de tenuitvoerlegging van een buitenlandse confiscatiebeslissing de mogelijkheid tot lijfswang bestaat. Artikel 577c, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt, dat indien de veroordeelde niet aan een betalingsverplichting opgelegd ter confiscatie voldoet, en volledig verhaal met gebruikmaking van verhaal, al dan niet met dwangbevel, niet mogelijk is gebleken, de officier van justitie bij de raadkamer verlof tot tenuitvoerlegging van lijfswang kan vorderen.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts of het toepassen van lijfswang zo beperkt mogelijk zal plaatsvinden en alleen in die gevallen waarin het zeker is dat het niet-betalen een kwestie van onwil, en niet van betalingsonmacht is. Ik kan hierop bevestigend antwoorden. De toepassing van lijfswang is voorwerp van een procedure bij de raadkamer, waarbij ook de veroordeelde aanwezig is. Artikel 577c, vierde lid, bepaalt dat de vordering tot lijfswang door de raadkamer wordt afgewezen indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij niet in staat is aan de betalingsverplichting te voldoen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de mogelijkheid van toepassing van vervangende hechtenis in Nederland, bij de tenuitvoerlegging van een buitenlandse confiscatiebeslissing. Bij de hierboven aangehaalde wetswijziging die heeft geleid tot invoering van de mogelijkheid tot toepassing van lijfswang, is de mogelijkheid tot vervangende hechtenis die voordien bij de tenuitvoerlegging van ontnemingsvonnissen bestond, komen te vervallen. Vervangende hechtenis kan dus alleen aan de orde zijn, indien de confiscatiebeslissing naar Nederlands recht ziet op de verbeurdverklaring van specifieke voorwerpen, de betrokkene weigerachtig blijft te voldoen aan de tenuitvoerlegging, en ook de inzet van dwang, in de zin van executie op grond van een dwangbevel, niet heeft mogen baten. Artikel 22, derde lid, van de wet bepaalt ten slotte dat toepassing van een vervangende straf alleen plaats kan vinden wanneer de uitvaardigende lidstaat daartoe toestemming heeft gegeven. Uit dit alles moge duidelijk zijn, dat het naar verwachting zal gaan om uitzonderingssituaties.

Financiële paragraaf

De leden van de VVD-fractie vroegen waarop de door mij in de memorie van toelichting verwoorde verwachting dat een deel van de kosten zal kunnen worden gedekt, is gestoeld.

Ik maak graag van de gelegenheid gebruik dit nader uit te leggen. Deze verwachting is in eerste instantie gebaseerd op de basisregel opgenomen in het kaderbesluit, die bepaalt dat de eerste € 10 000 van het geconfisqueerde bedrag toevallen aan de uitvoerende lidstaat. Daarboven geldt een verdeelsleutel van 50-procent tussen de uitvaardigende en uitvoerende lidstaat. Hierdoor kunnen naar verwachting de kosten bij inkomende confiscatiebeslissingen worden gedekt. Voorts dient te worden bedacht dat de verdeelsleutel ook zal gelden voor de opbrengst van de tenuitvoerlegging van Nederlandse confiscatiebeslissingen door andere lidstaten. Dit betekent dat de Nederlandse staat een deel van de baten ontvangt van de tenuitvoerlegging van Nederlandse confiscatiebeslissingen in het buitenland. Voorheen was dit niet het geval: op grond van de tot dusver gehanteerde verdragsbepalingen, kwam de opbrengst

van de tenuitvoerlegging van een confiscatiebeslissing uitsluitend toe aan de buitenlandse staat die deze ten uitvoer legde.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD of Nederland zaken «op de plank» heeft liggen die met gebruikmaking van het kaderbesluit weer zouden kunnen worden opgepakt, merk ik graag het volgende op. Nederland tracht ook thans altijd tot confiscatie van vermogen in het buitenland te komen, op grond van de bestaande verdragsrechtelijke mogelijkheden, waarbij in het bijzonder valt te wijzen op het Verdrag van de Raad van Europa betreffende het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172). Wel is het zo, dat de confiscatie in het buitenland op grond van het kaderbesluit naar verwachting voorspoediger zal gaan verlopen. Het kaderbesluit zorgt voor een aanmerkelijke vereenvoudiging in de afhandeling van zaken.

Artikelen 24 en 25

De leden van de SP-fractie constateren dat de hoofdregel is dat de lidstaat die een confiscatiebeslissing ontvangt, deze moet erkennen en ten uitvoer leggen tenzij zich een weigeringsgrond voordoet. Zij vroegen zich af waarom het kaderbesluit geen ruimte biedt om de weigeringsgronden ruimer te formuleren.

Het kaderbesluit bevat in artikel 8 een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Deze weigeringsgronden zijn alle facultatief van aard. Bij de implementatie in het wetsvoorstel heb ik ervoor gekozen de meeste van de in het kaderbesluit opgesomde weigeringsgronden, als imperatieve weigeringsgrond in de wet op te nemen. Overweging hierbij is, dat gelet op het fundamentele karakter van deze weigeringsgronden, een discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie en rechter in de tenuitvoerlegging niet nodig is. In zoverre is dus gebruik gemaakt van de door het kaderbesluit geboden mogelijkheden. Niet vergeten mag echter worden dat wederzijdse erkenning de verplichting impliceert een strafrechtelijke beslissing afkomstig van een andere lidstaat te erkennen en zonder verdere formaliteiten ten uitvoer te leggen. In verhouding tot rechtshulpverdragen dienen weigeringsgronden daarom beperkt in aantal en omvang te blijven. Het streven dat de leden van de SP verwoordden om te komen tot (nog) ruimere weigeringsgronden, zou in die zin afbreuk doen aan het karakter van wederzijdse erkenning en dat deel ik om die reden dan ook niet. Zulks zou bovendien in strijd zijn met de verplichtingen in het kaderbesluit.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts waarom gekozen is voor opneming van de lijst van feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet geldt. Zij vroegen zich tevens af, of deze lijst, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, in de toekomst gewijzigd zou kunnen worden.

Graag merk ik daarover het volgende op. Opneming van de lijst hangt nauw samen met het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Een zelfde systeem is ook gehanteerd bij het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, het kaderbesluit inzake de bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken en het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties. Voor wat betreft het Europees aanhoudingsbevel geldt, dat er inmiddels ruimschoots ervaring is opgedaan met het werken met de lijst, en dat daarbij niet is gebleken van problemen. Bepalend voor de inhoud van de lijst van feiten waarvoor geen dubbele strafbaarheid is vereist, is enkel het kaderbesluit. Wijziging van de lijst is aldus slechts voorstelbaar, indien EU-regelgeving tot stand zou komen teneinde de lijst opgenomen in het kaderbesluit te wijzigen – zie artikel 6, tweede lid, van het kaderbesluit. Een dergelijke wijziging is voorshands niet aan de orde.

De leden van de SP vroegen ten slotte of er feiten op de lijst voorkomen, die in Nederland niet strafbaar zijn gesteld. Deze vraag kan ik ontkennend beantwoorden. Daarbij moet ik wel aantekenen dat het niet is uitgesloten, dat in een zeer uitzonderlijk geval een gedraging onder een van de feiten of categorieën feiten van de lijst valt, die naar Nederlands recht onder voorwaarden niet strafbaar is. Deze keuze is inherent aan het streven naar een goede internationale samenwerking, waarbij zoveel mogelijk wordt uitgegaan van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken. De situatie ligt evenwel anders, indien het gaat om confiscatiebeslissingen naar aanleiding van strafbare feiten die geheel of gedeeltelijk op Nederlands grondgebied zijn gepleegd. Mede op voorspraak van Nederland is voor deze gevallen een bepaling in het kaderbesluit en het wetsvoorstel opgenomen, die het mogelijk maakt de tenuitvoerlegging te weigeren.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het beoogde doel van wederzijdse erkenning zich verhoudt tot het beginsel van wederkerigheid. Zij vroegen zich af of de regering op enigerlei wijze kan voorkomen dat lidstaten een beroep doen op Nederland zonder dat zij zelf het voorstel hebben geïmplementeerd of uitvoering geven aan een verzoek van Nederlandse zijde.

De vorm van het instrument kaderbesluit voorkomt situaties waarin lidstaten wel een beroep doen op een andere lidstaat, zonder dat zij in staat zijn wederkerigheid te bieden. Implementatie van het kaderbesluit vergt zowel een regeling in het recht van lidstaten voor de gevallen zij optreden als uitvaardigende lidstaat én als uitvoerende lidstaat. Het is dan ook niet gemakkelijk voorstelbaar dat een lidstaat wel een confiscatiebeslissing toezendt, terwijl dezelfde lidstaat niet in staat is zorg te dragen voor tenuitvoerlegging van een Nederlandse beslissing. Overigens merk ik op dat in het geval een andere lidstaat het kaderbesluit heeft geïmplementeerd maar herhaaldelijk tekortschiet in de erkenning en tenuitvoerlegging, de mogelijkheid bestaat om de Raad daarvan in kennis te stellen met het oog op evaluatie van de toepassing van de regeling op het niveau van de desbetreffende lidstaat (vgl. artikel 22, vierde lid, kaderbesluit). De leden van de VVD-fractie vroegen verder of andere lidstaten net als Nederland voornemens zijn verplichte weigeringsgronden te hanteren. Een concreet antwoord op deze vraag valt op dit moment moeilijk te geven, daar op dit moment de implementatie van het kaderbesluit in de meeste lidstaten nog in volle gang is. Het ligt wel in de rede dat andere lidstaten de in het kaderbesluit opgenomen weigeringsgronden zullen opnemen in hun implementatiewetgeving. Bedacht moet worden, dat deze weigeringsgronden samenhangen met algemeen bekende uitgangspunten van internationale samenwerking of voortvloeien uit voor alle lidstaten van kracht zijnde verdragsverplichtingen. Zo zou het niet naleven van het verbod op «bis in idem» een schending opleveren van artikel 54 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

Artikel 27

De leden van de SP-fractie constateerden dat de raadkamer van de rechtbank in het kader van een beroep tegen erkenning en tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing, niet in de beoordeling van het vonnis uit de andere lidstaat treedt. Zij vroegen zich af waarom dit zo absoluut dient te worden uitgesloten, mogelijk zelfs in gevallen waarin er aanwijzingen zijn dat er behoorlijke fouten zijn gemaakt of fundamentele rechtsnormen zijn geschonden.

Het vertrouwen in de rechtsstelsels van andere lidstaten heeft de basis gevormd voor de totstandkoming van dit instrument langs de lijn van wederzijdse erkenning. De toegezonden confiscatiebeslissing is het resultaat van een volledige rechtszaak die heeft plaatsgevonden in de uitvaardigende lidstaat. In dit verband staan in de uitvaardigende lidstaat

rechtsmiddelen voor de betrokkene open om de desbetreffende beslissing inhoudelijk zo nodig tot in hoogste rechterlijke instantie aan te vechten. Voorts zijn de lidstaten van de Europese Unie allen partij bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en dient ervan uit te worden gegaan dat lidstaten de in dat verdrag neergelegde rechten respecteren. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kent een individueel klachtrecht voor burgers dat door alle lidstaten is erkend. Dit betekent dat in bepaalde gevallen eventueel ook bij het EHRM een klacht aanhangig kan worden gemaakt met betrekking tot zaken die raken aan fundamentele rechten, zoals het recht op een eerlijk proces. Het is naar mijn mening dan ook gerechtvaardigd vertrouwen te hebben in de door een rechter in de uitvaardigde lidstaat genomen confiscatiebeslissing.

In het zeer uitzonderlijke geval waarin het ernstige vermoeden bestaat dat fundamentele rechtsnormen zijn geschonden, wijkt het uitgangspunt van erkenning van de buitenlandse rechter. Uit artikel 1 van het EVRM volgt immers, dat staten die partij zijn bij dit verdrag onder alle omstandigheden een ieder die onder hun rechtsmacht ressorteert, beschermen tegen schendingen van rechten die hen toekomen op grond van het EVRM. Ik wijs tevens op overweging 13 bij het kaderbesluit, waarin het respect voor fundamentele rechtsbeginselen als norm wordt gesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorbeelden van personen die als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt die beroep kunnen instellen tegen de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse confiscatiebeslissing. Voorts vroegen zij welke termijnen voor het instellen van het beroep gelden.

Een voorbeeld van een mogelijke belanghebbende in de zin van artikel 27 van het wetsvoorstel is allereerst de veroordeelde zelf. Deze kan bijvoorbeeld menen dat de confiscatie berust op een foutieve uitleg van zijn veroordeling in het buitenland, of aannemelijk maken dat confiscatie reeds in het buitenland is geschied. Een ander voorbeeld van een belanghebbende is de eigenaar van een voorwerp dat wordt geconfisqueerd, omdat het door de buitenlandse rechter kennelijk is aangemerkt als toebehorend aan de veroordeelde.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over de termijnen voor het instellen van beroep merk ik graag het volgende op. In het wetsvoorstel is geen termijn opgenomen voor het beroep tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse confiscatiebeslissing. Zulks lijkt bij nader inzien wel aangewezen. Bij nota van wijziging zal daarom worden voorgesteld, dat een belanghebbende binnen zeven dagen na kennisneming van de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging, daartegen beroep kan aantekenen bij de raadkamer van de rechtbank Leeuwarden. Kennisneming zal doorgaans geschieden door ontvangst van een aanschrijving door de officier van justitie op grond van de artikelen 561 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

Ten aanzien van de suggestie van de leden van de VVD dat de raadkamer het beroep kennelijk ongegrond zou dienen te verklaren als het zich niet richt op één van de facultatieve dan wel verplichte weigeringsgronden, heb ik enige twijfel. Van de belanghebbende mag immers niet in alle gevallen worden verwacht, dat hij exact op de hoogte is van de geldende weigeringsgronden en dat hij zijn verzoek hierop richt.

Artikel 28

De leden van het CDA vroegen naar de logica achter de 50-procentsregel, die in het kaderbesluit is opgenomen voor de verdeling van opbrengsten van confiscatie, en de ondergrens van de 50-procentsregel die is gesteld op € 10 000.

Deze logica moet worden gezocht in het feit dat het bij de overdracht van confiscatiebeslissingen aan de ene kant gaat om een strafrechtelijk onderzoek dat is gevoerd in de uitvaardigende lidstaat, en aan de andere kant om het executeren van de confiscatiebeslissing in de uitvoerende lidstaat. Beide vergen de nodige inspanningen en leveren kosten op, zeker ook in de uitvaardigende lidstaat. Daarenboven zal het rechtsherstel dat de confiscatiebeslissing mede beoogt te verwezenlijken, vooral moeten plaatsvinden in de uitvaardigende lidstaat. Dit alles vormt reden om tenminste een deel van de geconfisqueerde vermogensbestanddelen terug te laten vloeien naar de uitvaardigende lidstaat. Het daartoe opnemen van een vaste verdeelsleutel voorkomt dat in elk concreet geval over de verdeling moet worden onderhandeld.

Voor dit verdelingsmechanisme is de ondergrens gesteld op € 10 000. De gedachte hierachter is tweeledig. De uitvoerende lidstaat zal altijd kosten maken in verband met de erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing. De gekozen ondergrens waarborgd dat in veruit de meeste gevallen tenminste de kosten worden vergoed. Daarnaast zullen bij een verdeling van een kleine som aan geconfisqueerde gelden, de baten niet opwegen tegen de kosten van verwerking en overboeking die de verdeling met zich meebrengt.

De aan het woord zijnde leden van het CDA vroegen zich nog af of indien Nederland vele verzoeken krijgt voor zeer lage bedragen, de lasten wellicht hoger uit zouden komen dan de baten. Deze leden vroegen waarom er in dit verband geen minimum-waarde voor te confisqueren goederen en vermogen is vastgesteld.

Opneming van een dergelijke drempel, die in het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties wel als facultatieve mogelijkheid is opgenomen – maar is gesteld op het lage bedrag van € 70 – ligt bij confiscatiebeslissingen minder in de rede. Het kaderbesluit beoogt te voorkomen dat een veroordeelde aan zijn straf kan ontkomen, of zelfs zijn criminele winsten behoudt, door het enkele feit dat hij zijn misdadaopbrengsten naar het buitenland heeft verplaatst. De hoogte van het te confisqueren bedrag is daarbij in mijn ogen minder van belang.

In aansluiting op hetgeen ik daar hierboven reeds over heb opgemerkt, zie ik overwegend positieve ontwikkelingen op basis van het kaderbesluit waar het baten en lasten betreft. Het kaderbesluit bewerkstelligt immers dat voor de eerste maal Nederland als uitvaardigende staat ook van andere Europese lidstaten een deel van de baten van de tenuitvoerlegging zal ontvangen. Voorheen kwamen de baten van de tenuitvoerlegging, na overdracht van een confiscatiebeslissing, alleen toe aan de uitvoerende buitenlandse staat.

Het streven naar kostendekking per zaak is in die zin reëel, dat zoals de leden van de VVD opmerkten, het kaderbesluit ook de mogelijkheid geeft de verdeling aan te passen. Een reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn, dat de kosten van de feitelijke inbeslagneming, voor het bewaren van de betrokken goederen en voor de vervreemding, aanzienlijk zijn. Daar zal in de praktijk in beginsel dan ook een tegemoetkoming voor aangewezen zijn. Het streven naar kostendekking is naar mijn mening echter ondergeschikt aan het belang van een zo effectief mogelijk verlopende samenwerking. Het kaderbesluit is het uitgelezen instrument om te voorkomen dat criminaliteit, waar ook gepleegd in de Europese Unie, lonend is voor haar daders.

Artikel 37 en artikel II

De leden van de SP-fractie vroegen aan welke gevallen wordt gedacht bij het verlenen van gratie van een door een vreemde staat opgelegde straf of maatregel. Zij wilden in dit verband nog weten of een beoordeling van de rechterlijke uitspraak daarbij is uitgesloten.

Het verlenen van gratie kan plaatsvinden op grond van artikel 558, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. De gronden voor het verlenen van gratie zijn opgenomen in artikel 2 van de Gratiwet. Hieruit volgt dat gratie is voorbehouden voor gevallen waarin omstandigheden spelen waarmee een rechter ten tijde van zijn beslissing geen rekening heeft kunnen houden of indien aannemelijk is dat met voortzetting van de tenuitvoerlegging van een straf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel meer wordt gediend. Het bij een eventuele beslissing tot gratie laten meewegen van de inhoud van een buitenlandse uitspraak is met andere woorden niet uitgesloten, maar ligt minder voor de hand.

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