

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I Algemeen

1. Inleiding

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, waarbij inbreng is geleverd door leden van de fracties van CDA, D66, SP en VVD. Het verheugt mij dat de leden van verschillende fracties het belang van een goede justitiële samenwerking tussen EU-lidstaten onderschrijven, om zo op daadkrachtige en effectieve wijze georganiseerde criminaliteit te kunnen bestrijden.

De leden van de VVD-fractie geven aan met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Zij onderschrijven dat de confiscatie van opbrengsten en bevrozing van tegoeden essentieel zijn bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Van harte delen wij de constatering van deze leden dat de uitvoering van de Confiscatieverordening bijdraagt aan een effectieve opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

De leden van de CDA-fractie geven aan met belangstelling van onderhavig wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Deze leden zijn voorstander van verdere harmonisering van de wijze waarop bevrozings- en confiscatiebevelen ten uitvoer worden gelegd binnen de Europese Unie. Wij verwelkomen deze opvatting, omdat nauwere samenwerking tussen de lidstaten essentieel is voor het verhogen van de opbrengsten van het ontnemen van crimineel vermogen.

De leden van de D66-fractie geven aan het belang te onderschrijven van doeltreffende bevrozing en confiscatie van crimineel vermogen voor de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. De activiteit van veel criminelen stopt volgens deze leden immers niet bij de landsgrenzen en vermogensbestanddelen kunnen snel worden verplaatst en bevinden zich vaak in verschillende landen. De voornoemde leden zijn daarom voorstander van Europese samenwerking om de opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit te verbeteren. Van harte delen wij de stelling van deze leden dat dit wetsvoorstel daaraan een bijdrage levert.

De leden van de SP-fractie geven aan met interesse van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Deze leden onderschrijven het belang van justitiële samenwerking tussen lidstaten om (georganiseerde) misdaad, terrorisme en andere strafbare feiten aan te pakken. Zij constateren tegelijkertijd dat deze samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. Volgens deze leden leiden ontwikkelingen in verschillende lidstaten tot zorgen over het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsels, de zorgvuldigheid van processen en rechterlijke beslissingen. Wij begrijpen de zorgen van de leden van deze fractie en gaan hieronder graag nader in op de specifieke vragen over dit onderwerp, die door deze leden zijn gesteld.

Graag beantwoorden wij in het navolgende de verschillende vragen die door de leden van de genoemde fracties over het wetsvoorstel zijn gesteld. Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Met het oog op de leesbaarheid wordt Verordening (EU) nr. 2018/1805 in het vervolg aangeduid als: de Confiscatieverordening.

2. De voorgeschiedenis van de Confiscatieverordening

2.1. Wederzijdse erkenning

De leden van de SP-fractie constateren dat ontwikkelingen in verschillende lidstaten leiden tot zorgen over het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsels, de zorgvuldigheid van processen en rechterlijke beslissingen. De leden van deze fractie roepen de eerdere discussies over het Europees aanhouding- of arrestatiebevel in herinnering en merken op dat inmiddels ook rechters hebben uitgesproken dat niet alle andere lidstaten blindelings te vertrouwen zijn. Deze leden vragen of het gelet op deze ontwikkelingen verantwoord is om samenwerking op basis van blindelings vertrouwen te intensiveren en verder uit te breiden.

Voor een daadkrachtige en effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Europa is een intensieve justitiële samenwerking binnen de Europese Unie essentieel. Het beginsel van wederzijdse erkenning, dat is neergelegd in artikel 82, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), kan worden gezien als hoeksteen van deze samenwerking. Dit beginsel veronderstelt dat de fundamentele beginselen van de rechtsstaat en eerbiediging van de grondrechten door alle lidstaten worden gerespecteerd. Dit zijn kernwaarden van de Europese Unie. De fundamentele rechtsbeginselen en de grondrechten zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Een van de grondrechten is het in artikel 47 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU neergelegde recht op een eerlijk proces. Het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet toe op de naleving van het Handvest door de lidstaten. Wij delen de mening van de leden van de SP-fractie dat rechtstatelijke ontwikkelingen in bepaalde andere lidstaten het beginsel van wederzijdse erkenning onder druk zetten, maar zijn tevens van oordeel dat deze ontwikkelingen de verdere verdieping van de samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde misdaad binnen de Unie niet bij voorbaat zouden moeten blokkeren. In dit verband is van belang dat een confiscatiebevel wordt uitgevaardigd door een rechtbank (artikel 2, onderdeel 2, Confiscatieverordening). Een bevroezingsbevel wordt in ieder geval gevalideerd door een rechter, een rechtbank of een openbare aanklager in de uitvaardigende staat, nadat is onderzocht of het bevel voldoet aan de voorwaarden voor uitvaardiging (artikel 2, onder 8, Confiscatieverordening). Voor zover het vereiste van de tussenkomst van een rechtbank of van een justitiële autoriteit onvoldoende waarborgen zou bieden voor een zorgvuldige procedure en onbevooroordeelde beslissingen is in de Confiscatieverordening nog eens expliciet vastgelegd dat bij de toepassing van de Confiscatieverordening de grondrechten moeten worden gewaarborgd, hiervoor kan worden gewezen op artikel 1, tweede lid, en de overwegingen 16 tot en met 19 en 34 van de Confiscatieverordening.

Voor de regering staat voorop dat bij de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroezings- en confiscatiebevelen te allen tijde de kernwaarden van de rechtsstaat – waaronder de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de eerbiediging van de grondrechten – moeten worden gewaarborgd. Het is echter aan de bevoegde autoriteiten om in afzonderlijke situaties te oordelen over de tenuitvoerlegging van een bevroezings- of confiscatiebevel. Dit oordeel kan worden getoetst door de rechter, en in hoogste instantie door het Hof van Justitie van de EU. Naar aanleiding van een zaak over het Europees aanhoudingsbevel (EAB) heeft het Hof van Justitie aan de nationale rechters verduidelijkt op welke wijze moet worden onderzocht of, tegen de achtergrond van de in een andere lidstaat doorgevoerde wetswijzingen die raken aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, overlevering in een voorliggend geval kan leiden tot schending van het recht op een eerlijk proces in dat land (C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586). In dit arrest heeft het EU-Hof geoordeeld dat wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit van een overleveringsbevel over informatie beschikt die erop wijst dat er een reëel gevaar is van schending van het grondrecht op een eerlijk proces wegens structurele of fundamentele gebreken rond de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat, die autoriteit concreet en nauwkeurig moet nagaan of er, gelet op de persoonlijke situatie van de betrokkene alsook de aard van het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd en de feitelijke context die aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggen, en rekening houdend met de inlichtingen die de uitvaardigende lidstaat heeft verstrekt, zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een dergelijk gevaar zal lopen in geval van overlevering aan die laatste staat. Het arrest van het Hof van Justitie is inmiddels ook in Nederland door de rechter toegepast in verschillende overleveringszaken. De Confiscatieverordening biedt de betrokken autoriteiten expliciet de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties, wanneer er gegronde redenen zijn om op basis van specifieke en objectieve gegevens aan te nemen dat de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel zou leiden tot een manifeste schending van een grondrecht dat is vervat in

het Handvest, te besluiten om de erkenning of de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel te weigeren (artikel 19, eerste lid, onderdeel h, Confiscatieverordening). In de gevallen waarin dit aan de orde zou zijn, kan de rechter de kwaliteit van het proces in de uitvaardigende lidstaat toetsen aan de Europese grondrechten, zodat een eerlijke en onpartijdige behandeling gewaarborgd is.

Overigens wijzen wij er op dat de Europese Commissie toezicht houdt op de naleving van de EU-verdragen en bevoegd is tot het voeren van een inbreukprocedure tegen de lidstaten als zij van oordeel is dat een lidstaat niet voldoet aan zijn verplichtingen die uit de verdragen voortvloeien. Zo nodig kan de Commissie daartoe een procedure voor het Hof van Justitie aanhangig maken als de Commissie van oordeel is dat een lidstaat niet voldoet aan zijn verplichtingen die uit die verdragen voortvloeien. Het is positief dat deze thematiek recentelijk door Commissaris Reynders is bestempeld als één van de prioriteiten voor de Europese Commissie op justitieterrein.¹

2.2. Toepasselijkheid Denemarken, Ierland en Verenigd Koninkrijk

De leden van de VVD-fractie lezen dat Denemarken en Ierland niet worden gebonden door de Confiscatieverordening en dat daardoor het huidige wettelijke regime nog van toepassing is op bevrozings- en confiscatiebevelen van en naar deze landen. De leden van deze fractie vragen de regering of dit gevolgen heeft voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk.

Het gegeven dat Denemarken en Ierland niet gebonden zijn door de Confiscatieverordening heeft weinig gevolgen voor inkomende en uitgaande beslissingen tot bevrozing en/of confiscatie met betrekking tot deze landen. Met de eerdere kaderbesluiten 2003/577/JBZ ten aanzien van bevrozingsbevelen en 2006/783/JBZ ten aanzien van confiscatiebevelen is een belangrijk fundament gelegd voor een stelsel voor de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie in de lidstaten. Deze kaderbesluiten blijven voor Denemarken en Ierland onverkort van kracht. De huidige Nederlandse uitvoeringspraktijk met betrekking tot deze landen wordt door de Confiscatieverordening niet aangetast. Het juridische kader in de Confiscatieverordening komt in belangrijke mate overeen met de eerdere Europese kaderbesluiten, zodat de uitvoeringspraktijk op hoofdlijnen te maken blijft houden met overeenstemmende regels. Nederlandse beslissingen tot verbeurdverklaring of ontneming kunnen, nadat de Confiscatieverordening van kracht is geworden, op basis van de bestaande kaderbesluiten nog steeds als beslissing tot confiscatie aan Denemarken en Ierland worden toegezonden met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging aldaar. Andersom kunnen beslissingen tot bevrozing en confiscatie afkomstig uit die landen in Nederland worden erkend en ten uitvoer gelegd. De verdeelsleutel voor confiscatieopbrengsten uit de Confiscatieverordening (artikel 30, zevende lid) is gelijk aan het eerdere Kaderbesluit 2006/783/JBZ (artikel 16, eerste lid). Op de geldigheid van de bestaande kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ voor Denemarken en Ierland wordt hieronder, naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie, nader ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of het huidige wettelijke regime ook blijft gelden voor het Verenigd Koninkrijk door de Brexit. De leden van deze fractie vragen voorts of Nederland erop aangedrongen heeft dat op termijn ook Denemarken en Ierland zich binden aan de Confiscatieverordening.

Door de Brexit is het onzeker welk wettelijk regime gaat gelden voor het Verenigd Koninkrijk. Vanaf 31 januari 2020, de datum van goedkeuring van de Brexit, is het Verenigd Koninkrijk geen lid meer van de Europese Unie. Wel blijft een aantal bestaande regelingen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking, waaronder de kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ, van toepassing tot aan 31 december 2020. De Confiscatieverordening maakt geen deel uit van de regelingen die op basis van het terugtrekkingsakkoord van toepassing blijven/zijn gedurende de overgangstermijn. Er wordt inmiddels onderhandeld over een toekomstakkoord voor de periode vanaf 1 januari 2021, waarin de toekomstige relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk worden vastgelegd. Daartoe behoren ook de relaties op het gebied van de rechtshandhaving en de justitiële samenwerking in strafzaken. Het valt op dit moment nog niet te zeggen of de Confiscatieverordening en/of de eerdere kaderbesluiten geheel of gedeeltelijk in de nieuwe rechtsverhouding tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk worden betrokken.

¹ Kamerstukken I 2019/20, 32317, nr. KR.

Net als het Verenigd Koninkrijk hebben ook Denemarken en Ierland een speciale positie vanwege de afspraken die destijds zijn gemaakt bij de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon. Denemarken en Ierland nemen evenmin deel aan de overeenkomstig Deel III, Titel V, van het VWEU voorgestelde maatregelen (respectievelijk artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 en artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21), tenzij zij binnen drie maanden na indiening van een voorstel voor een dergelijk besluit mededelen dat zij wel wensen dat het ook voor hen gelding heeft. Aangezien Denemarken noch Ierland een dergelijke mededeling heeft gedaan, betekent dit dat deze landen niet deelnemen aan de Confiscatieverordening, die dus niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaten. Wel blijven deze lidstaten gebonden aan de eerdere Kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ, die dateren van voor het Verdrag van Lissabon. Dit is hierboven, bij de beantwoording van de vraag over het wettelijke regime voor het Verenigd Koninkrijk na de Brexit, reeds aan de orde gekomen. Deze kaderbesluiten zijn in Nederland geïmplementeerd door middel van de Eerste en Tweede Afdeling van Titel V van het Vijfde Boek (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) van het Wetboek van Strafvordering (Europees bevroeringsbevel) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (WWETGC). De desbetreffende bepalingen in dat wetboek en de WWETGC blijven van toepassing op rechtshulpverzoeken tussen Nederland enerzijds en Denemarken of Ierland anderzijds, met betrekking tot de bevroering en confiscatie van vermogensbestanddelen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken wat de verschillen in uitvoering zijn ten aanzien van Denemarken en Ierland nu zij niet gebonden zijn aan de Confiscatieverordening, maar aan de al bestaande Kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ. Ook vragen deze leden in welke gevallen het Nederlandse recht verder strekt dan wat verplicht wordt gesteld in de Confiscatieverordening.

Het juridische kader voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroerings- en confiscatiebevelen tussen EU-lidstaten in de Confiscatieverordening komt in belangrijke mate overeen met de systematiek van de eerdere Europese kaderbesluiten. Voor de uitvoering ten aanzien van andere lidstaten dan Denemarken en Ierland geldt dat het bereik van de Confiscatieverordening ten aanzien van bevroeringsbevelen iets ruimer is dan het Kaderbesluit 2003/577/JBZ, omdat de Confiscatieverordening voor de toezending van een bevroeringsbevel vereist dat de uitvaardigende staat op redelijke gronden vermoedt dat de voorwerpen zich in de uitvoerende lidstaat bevinden (artikel 4, vijfde lid, Confiscatieverordening). Het Kaderbesluit 2003/577/JBZ gaat uit van de bekendheid in de uitvaardigende staat met de exacte locatie van het voorwerp in de uitvoerende lidstaat. Enkele nieuwe elementen uit de Confiscatieverordening ten opzichte van de kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ, die niet toegepast kunnen worden ten aanzien van Denemarken en Ierland betreffen de opname van een expliciete weigeringsgrond met betrekking tot de manifeste schending van een in het Handvest vervat grondrecht, de introductie van termijnen waarbinnen het confiscatiebevel door de uitvoerende lidstaat ten uitvoer moet zijn gelegd, de rechtstreekse overdracht van geconfisqueerde voorwerpen aan het slachtoffer, het informeren van de getroffen personen nadat een confiscatie- of bevroeringsbevel ten uitvoer is gelegd, enkele administratieve voorschriften over de wijze van erkenning en tenuitvoerlegging van bevroerings- en confiscatiebevelen en het modelcertificaat voor de toezending van uitgaande bevelen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van deze fractie in welke gevallen het Nederlandse recht verder strekt dan wat verplicht wordt gesteld in de Confiscatieverordening, geldt dat het Nederlandse recht leidend is voor de inhoud van die verordening, omdat de tenuitvoerlegging van buitenlandse bevroerings- en confiscatiebevelen op dezelfde wijze dient plaats te vinden als de tenuitvoerlegging van een nationaal bevroerings- of confiscatiebevel (artikelen 7, eerste lid en 18, eerste lid, Confiscatieverordening). Daarnaast respecteert de Confiscatieverordening het nationale recht van de lidstaten, bijvoorbeeld bij het beheer van bevroren en geconfisqueerde voorwerpen (artikel 28, eerste lid, Confiscatieverordening).

3. De procedure in Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen of, als naar Nederlands recht geen mogelijkheden blijken te bestaan om aan het verzoek uit een ander land te voldoen, de uit het buitenland ontvangen informatie aanleiding zou kunnen vormen om in Nederland een zelfstandig onderzoek te starten naar vermeende criminele vermogens. De leden van deze fractie vragen zich voorts af hoe inkomende bevroezings- en confiscatiebevelen zich verhouden tot het Nederlandse opportuniteitsprincipe, of omwille van het Nederlandse algemeen belang een inkomend verzoek terzijde kan worden gelegd en of dit de relatie met andere landen niet onwenselijk onder druk zou zetten.

In de systematiek van de Confiscatieverordening dient een rechtsgeldig bevroezings- of confiscatiebevel – dat wil zeggen een bevroezings- confiscatiebevel dat voldoet aan alle inhoudelijke en procedurele eisen die in de Confiscatieverordening worden gesteld – in de ontvangende lidstaat te worden erkend en ten uitvoer gelegd. Er is dus een verplichting tot tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing van de uitvaardigende lidstaat, die geen ruimte laat voor een beroep op de mogelijkheden op basis van het nationale recht. De erkenning en de tenuitvoerlegging kunnen alleen worden geweigerd indien één van de in de Confiscatieverordening omschreven weigeringsgronden wordt ingeroepen. Als deze weigeringsgronden van toepassing zijn, is er doorgaans weinig ruimte voor een zelfstandig onderzoek in Nederland omdat de reden voor de weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging, zoals ne bis in idem, immuniteit of rechtsmacht, ook in de weg zullen staan aan een dergelijk onderzoek. Dit zou anders kunnen liggen in het geval van weigering van erkenning of tenuitvoerlegging op grond van schending van een in het Handvest van de grondrechten vervat grondrecht in de uitvaardigende lidstaat, zoals het recht op een eerlijk proces (artikel 19, eerste lid, onderdeel h, Confiscatieverordening), maar dit zal eveneens afhangen van de omstandigheden van het geval.

Voor wat betreft de vraag van de leden van deze fractie hoe inkomende bevroezings- en confiscatiebevelen zich verhouden tot het Nederlandse opportuniteitsprincipe moet worden voorop gesteld dat het opportuniteitsbeginsel meebrengt dat het openbaar ministerie, wanneer het tot vervolgen bevoegd is, in vrijheid beslist over het instellen en de omvang van strafvervolgning. De vervolgingsbeslissing wordt echter niet door een bevroezingsbevel of een confiscatiebevel geraakt, aangezien deze bevelen betrekking hebben op opsporing respectievelijk tenuitvoerlegging. Overigens kunnen de bevoegde Nederlandse autoriteiten, de officier van justitie als verantwoordelijke autoriteit voor de erkenning van bevroezingsbevelen uit andere lidstaten en de officier van justitie bij het arrondissement Noord-Nederland als verantwoordelijke autoriteit voor de erkenning van confiscatiebevelen uit andere lidstaten², rechtsgeldige bevroezings- of confiscatiebevelen slechts weigeren door een beroep te doen op één van de in de Confiscatieverordening genoemde weigeringsgronden (artikelen 8 en 19 Confiscatieverordening). Deze autoriteiten kunnen dus niet eigenstandig, bijvoorbeeld vanwege nationale prioriteiten, beslissen om een inkomend bevroezings- of confiscatiebevel niet te erkennen of ten uitvoer te leggen. Dit betekent tevens dat ook andere lidstaten niet op grond van nationale overwegingen kunnen beslissen een Nederlands bevroezings- of confiscatiebevel terzijde te leggen. Bovenstaande systematiek geldt immers niet alleen voor Nederland, maar voor alle lidstaten die door de Confiscatieverordening worden gebonden. Hier komt bij dat de lidstaten bij de uitvaardiging van een bevel tot bevroezing of confiscatie de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit in acht moeten nemen (artikel 1, derde lid, Confiscatieverordening). Als gevolg hiervan en gelet op eerdere ervaringen met rechtsinstrumenten op basis van de wederzijdse erkenning, is het dan ook onwaarschijnlijk dat de werking van de Confiscatieverordening de relaties met andere landen onder druk zet.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de onlangs met spoed aangepaste wet rondom het Europees aanhoudingsbevel of in het geval van de Confiscatieverordening de officier van justitie als voldoende onafhankelijk kan worden gezien, aangezien de officier van justitie wordt aangestuurd door de Minister van Justitie en Veiligheid. Vanwege een uitspraak van het EU-hof is

² De officier van justitie bij het arrondissement Noord-Nederland is ook in de huidige situatie al de aangewezen autoriteit voor het erkennen van beslissingen tot confiscatie op grond van de eerdere kaderbesluiten, zie artikel 4 Wet wederzijdse erkenning geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (hierna: WWETGC).

de rechter-commissaris aangemerkt als de onafhankelijke autoriteit en niet de officier van justitie, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen de regering of de Confiscatieverordening ook spreekt van een rechterlijke autoriteit wanneer er wordt gesproken over autoriteit die bevoegd is bevroezings- en/of confiscatiebevelen uit te voeren.

In het Kaderbesluit voor het Europees aanhoudingsbevel³ is gekozen voor de generieke termen 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' en 'uitvoerende rechterlijke autoriteit'. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat het begrip 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' in de zin van dat kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een Minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel (EAB).

Anders dan in het Kaderbesluit voor het Europees aanhoudingsbevel is in de Confiscatieverordening niet gekozen voor de generieke termen 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' en 'uitvoerende rechterlijke autoriteit'. In de Confiscatieverordening wordt onderscheid gemaakt tussen een bevroezingsbevel en een confiscatiebevel. De uitvaardigende autoriteit voor een bevroezingsbevel is (a) een rechter, rechtbank of openbare aanklager die bevoegd is in de zaak; of (b) een andere door de uitvaardigende lidstaat als zodanig aangewezen bevoegde autoriteit die bevoegd is om in strafzaken een bevel tot bevroezing van voorwerpen uit te vaardigen of een bevroezingsbevel ten uitvoer te leggen overeenkomstig het nationale recht. Voordat het bevroezingsbevel aan de uitvoerende autoriteit wordt toegezonden, wordt het gevalideerd door een rechter, een rechtbank of een openbare aanklager in de uitvaardigende lidstaat, nadat is onderzocht of het bevel voldoet aan de voorwaarden voor uitvaardiging van een dergelijk bevel uit hoofde van deze verordening. De uitvaardigende autoriteit voor een confiscatiebevel is een door de uitvaardigende lidstaat als zodanig aangewezen autoriteit die in strafzaken bevoegd is om een door een rechtbank uitgevaardigd confiscatiebevel ten uitvoer te leggen overeenkomstig het nationale recht (artikel 2, punt 8, Confiscatieverordening). De uitvoerende autoriteit van een bevroezings- of confiscatiebevel is een autoriteit die bevoegd is om een bevroezings- of confiscatiebevel te erkennen en ten uitvoer te laten leggen in overeenstemming met deze verordening en de uit hoofde van het nationale recht geldende procedures voor de bevroezing en confiscatie van voorwerpen (artikel 2, punt 9, Confiscatieverordening).

Aldus is voor de maatregel uit de Confiscatieverordening die voor de rechtspositie van de betrokkene het meest verstrekkend is, te weten het confiscatiebevel, voor de omschrijving van het begrip bevoegde autoriteit aangesloten bij de omschrijving van dit begrip in de richtlijn voor het Europees onderzoeksbevel (Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, Pb EU L 130/1). In deze omschrijving wordt niet verwezen naar de begrippen 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' en 'uitvoerende rechterlijke autoriteit', waardoor de uitspraak van het Hof van Justitie betrekking heeft op een andere kring van bevoegde autoriteiten dan die van de Confiscatieverordening. Daardoor kan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie niet zomaar worden toegepast op de Confiscatieverordening.

Een tweede reden voor deze conclusie is dat het onderscheid tussen het Europees aanhoudingsbevel en de Confiscatieverordening voor wat betreft de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten ook dient te worden gezien in het licht van de specifieke verschillen tussen een Europees aanhoudingsbevel en een confiscatiebevel. Uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel kan leiden tot aantasting van het in artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op vrijheid van de betrokken persoon. Dit kan aan de orde zijn in situaties waarin een rechterlijke autoriteit zich nog niet heeft uitgesproken over de schuld van de betrokkene aan het strafbare feit waarvoor het EAB is uitgevaardigd. Een confiscatiebevel kan uitsluitend worden uitgevaardigd door een rechtbank, berust op een onherroepelijke veroordeling van de betrokkene en strekt niet tot vrijheidsbeneming van een

³ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, Pb EU L 190.

persoon. Dit onderscheid onderstreept de noodzaak tot terughoudendheid bij het toepassen van de jurisprudentie rond het EAB op andere Europese rechtsinstrumenten.

Wel zien wij naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie een duidelijke noodzaak voor de Europese Unie om in rechtsinstrumenten geen twijfel te laten bestaan wie de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van het desbetreffende instrument is. Naar ons oordeel is met de inkadering van de bevoegde autoriteiten in de Confiscatieverordening hieraan in ruim voldoende mate tegemoetgekomen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de officier van justitie in het wetsvoorstel een centrale rol vervult. Deze leden zijn benieuwd of de uitspraken van het Europese Hof van Justitie van 27 mei 2019 in twee zaken (C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI) nog een rol kan spelen in onderhavig wetsvoorstel? Kunnen die uitspraken, naar de inschatting van de Regering, ook gevolgen hebben voor de centrale positie van de officier van justitie bij bevrozing en confiscatie, zo willen deze leden graag weten.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar bovenstaande beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

3.1 Inkomende confiscatiebevelen

De leden van de CDA-fractie constateren dat het CJIB confiscatiebevelen naar andere lidstaten kan zenden als er op redelijke gronden wordt vermoed dat de veroordeelde in die lidstaat over voorwerpen of inkomen beschikt. De aan het woord zijnde leden vragen hoe zij het criterium 'op redelijke gronden kan worden vermoed' moeten interpreteren. Komt dit criterium in andere wetgeving voor of is er in jurisprudentie rondom dit onderwerp verdere invulling gegeven aan dit criterium, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het criterium 'op redelijke gronden kan worden vermoed' is overgenomen van het eerdere Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (artikel 4, eerste en tweede lid). In dit kaderbesluit is dit criterium opgenomen in verband met de beslissing met betrekking tot de confiscatie van een geldsom of een specifiek voorwerp en het bepalen aan welke lidstaat de beslissing tot confiscatie mag worden toegezonden. Op basis hiervan kan het certificaat bijvoorbeeld worden toegezonden aan de lidstaat waar de natuurlijke persoon tegen wie het bevel is uitgevaardigd, gevestigd is of, indien die persoon geen vast adres heeft, gewoonlijk verblijft (Overweging 25). Het zicht op vermogen of inkomen kan ook worden verkregen door onderlinge samenwerking tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, de zogenaamde asset recovery offices (ARO's) (Overweging 54). Als er op grond van een bevrozingsbevel reeds beslag is gelegd op voorwerpen is het uiteraard duidelijk dat er vermogen of inkomen is. De invulling van het criterium 'op redelijke gronden' wordt in de praktijk nader ingekaderd, omdat de uitvaardigende lidstaat in het bevrozings- of confiscatiecertificaat de nodige informatie moet opnemen, zodat de uitvoerende lidstaat de beslissing ten uitvoer kan leggen. Zo moet de uitvaardigende lidstaat in dit certificaat de gronden vermelden om aan te nemen dat het voorwerp of het inkomen zich in de uitvoerende staat bevindt, evenals de locatie van het voorwerp of de inkomstenbron (Bijlage I en II, deel D). Een zorgvuldige omschrijving is in het belang van zowel de uitvaardigende als uitvoerende lidstaat, omdat de inspanningen met het oog op de confiscatie die betrekking heeft op een geldsom of op voorwerpen anders tevergeefs zullen zijn. Het ligt dus in de rede dat er op grond van de omschrijving in het certificaat met zodanige zekerheid een zodanige relatie tussen het betreffende voorwerp of de betreffende geldsom kan worden vastgesteld, dat het confiscatiebevel in de uitvoerende lidstaat met het gewenste resultaat ten uitvoer kan worden gelegd. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de Confiscatieverordening de uitvoerende lidstaat de mogelijkheid biedt om, als het voorwerp niet wordt aangetroffen op de in het confiscatiecertificaat aangegeven plaats of niet wordt aangetroffen omdat de plaats waar het zich bevindt niet nauwkeurig genoeg is aangegeven, het bevel niet ten uitvoer te leggen (artikel 22, derde lid, onderdelen d en e, Confiscatieverordening).

De leden van de CDA-fractie zien dat ingeval van verkoop van de geconfisqueerde voorwerpen, de eerste € 10.000 die door de verkoop wordt verkregen, toekomt aan de uitvoerende lidstaat. Indien

het verkregen bedrag hoger is dan € 10.000 wordt de helft van het bedrag overgedragen aan de uitvaardigende lidstaat. Deze leden vragen wat de logica is achter deze constructie. Daarnaast vragen de leden van deze fractie of deze regel ook in andere lidstaten geldt en of het andere lidstaten vrij staat een andere grens aan te brengen. Tot slot vragen deze leden welke vrijheid Nederland en andere lidstaten hebben ten aanzien van de wijze van verkoop.

In reactie op deze vragen stellen wij voorop dat de omschreven systematiek voor de verdeling van de opbrengst na de verkoop van voorwerpen niet nieuw is. De verdeelsystematiek van de Confiscatieverordening (artikel 30, zevende lid, Confiscatieverordening) is gelijk aan de bestaande verdeelsystematiek op grond van Kaderbesluit 2006/783 (artikel 16, eerste lid) en de huidige Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (artikel 28, eerste lid, WWETGC). Is de opbrengst gelijk aan of lager dan € 10.000, dan komt deze toe aan de uitvoerende lidstaat. Is de opbrengst hoger dan € 10.000, dan komt de helft van het totale bedrag toe aan de uitvaardigende lidstaat en de andere helft aan de uitvoerende lidstaat. Het staat de lidstaten echter vrij een andere grens aan te brengen; de verdeelsystematiek is namelijk niet van toepassing als door de betrokken lidstaten anders overeen is gekomen (artikel 30, zevende lid, Confiscatieverordening).

De logica achter deze constructie is dat bij confiscatiebevelen zowel in de uitvaardigende lidstaat als in de uitvoerende lidstaat de nodige inspanningen moeten worden verricht en er kosten worden gemaakt. In de uitvaardigende lidstaat houden deze verband met het oorspronkelijk uitgevoerde strafrechtelijke onderzoek, in de uitvoerende lidstaat betreft dit de inspanningen die voor de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel worden geleverd. Het opnemen van een vaste verdeelsleutel in het eerdergenoemde kaderbesluit en de Confiscatieverordening voorkomt dat in elk individueel geval opnieuw moet worden onderhandeld over de verdeling van de confiscatieopbrengsten. De keuze voor het drempelbedrag van € 10.000 berust op de overweging dat bij een lager drempelbedrag de baten van de confiscatie niet zullen kunnen opwegen tegen de kosten die de uitvoerende staat heeft moeten maken bij de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel.

Omdat de omschreven verdeelsystematiek rechtstreeks volgt uit de Confiscatieverordening, geldt deze voor alle lidstaten die door die Confiscatieverordening zijn gebonden. Het staat lidstaten echter vrij om met bilaterale afspraken in afwijking daarvan een andere (onder)grens aan te brengen. Dergelijke afspraken kunnen alleen met wederzijdse instemming worden gemaakt; lidstaten kunnen niet eenzijdig tot een andere verdeelsystematiek besluiten. Daarnaast biedt de Confiscatieverordening aan uitvoerende autoriteiten de ruimte om bij de uitvaardigende autoriteit een voorstel in te dienen om de kosten voor de tenuitvoerlegging van het bevriezings- of confiscatiebevel te delen indien blijkt dat de tenuitvoerlegging hoge of uitzonderlijke kosten meebrengt (artikel 31, tweede lid, Confiscatieverordening). De Confiscatieverordening bevat geen regels over de wijze van verkoop; dit wordt aan de lidstaten gelaten. Dit betreft maatregelen met betrekking tot de tenuitvoerlegging, waarover de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat als enige bevoegd zijn te beslissen (artikel 23, eerste lid, Confiscatieverordening).

4. De adviezen over het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat gevolg is gegeven aan de adviezen van onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State, de politie en het openbaar ministerie. Deze leden vragen of het openbaar ministerie, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak worden betrokken indien bij de impact-evaluatie in het najaar van 2021 en het najaar van 2022 blijkt dat wijzigingen vereist zijn.

De impactevaluaties in 2021 en 2022 zullen worden uitgevoerd met nauwe betrokkenheid van het openbaar ministerie en het CJIB. Deze impactevaluaties hebben als doel te bezien in welke mate er meer bevriezings- en confiscatiebevelen aan Nederland zijn toegezonden en om te bezien of er extra middelen nodig zijn voor de uitvoering van die bevelen. De Confiscatieverordening wordt uiterlijk op 20 december 2025 door de Commissie geëvalueerd (art. 38 Cvo). Als dit zou leiden tot aanpassing van de Confiscatieverordening en tevens tot aanpassing van de uitvoeringswetgeving, dan zullen de door de leden van de VVD-fractie genoemde partijen uiteraard worden geconsulteerd

bij de totstandkoming van die wetswijziging, zoals dat bij de totstandkoming wetgeving gebruikelijk is.

5. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie achten het wetsvoorstel een waardevolle bijdrage voor de opsporing. Deze leden vragen of de regering een inschatting kan geven van het aantal verzoeken voor confiscatie en bevrozing dat naar verwachting uit het buitenland zal komen na invoering van het voorstel.

Op basis van de ervaringen met de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie tot nu toe is het beeld als volgt. Gedurende de afgelopen jaren lag het aantal inkomende en uitgaande beslissingen tot confiscatie die werden uitgevaardigd op grond van het eerdergenoemde kaderbesluit 2006/783/JBZ, rond de 30 per jaar. Het aantal inkomende en uitgaande confiscatiebeslissingen houdt elkaar redelijk in evenwicht. In de eerste jaren na het van kracht worden van dat kaderbesluit werden door Nederland meer confiscatiebeslissingen uitgezonden aan andere lidstaten dan van andere lidstaten werden ontvangen. In de afgelopen twee jaar lag het aantal inkomende beslissingen iets hoger dan het aantal uitgaande beslissingen. Over meerdere jaren bezien zijn de aantallen echter redelijk constant. Zowel bij de inkomende als de uitgaande confiscatiebeslissingen zijn de aantallen van een zodanig bescheiden omvang, dat daaruit bezwaarlijk trends voor de nabije toekomst kunnen worden afgeleid. Niettemin moet rekening worden gehouden met een lichte stijging van het aantal inkomende en uitgaande bevrozings- en confiscatiebevelen op jaarbasis na de invoering van de Confiscatieverordening, vanwege de positieve stimulans van de rechtstreeks werkende Confiscatieverordening en het iets ruimere bereik van die verordening bij bevrozingsbevelen. Aangezien een confiscatiebevel doorgaans wordt voorafgegaan door een bevrozingsbevel, zal een eventuele stijging van het aantal bevrozingsbevelen er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat ook het aantal confiscatiebevelen zal toenemen. Dit wel met enige vertraging vanwege het verloop van gerechtelijke procedures met betrekking tot confiscatiebevelen, waarvan de duur van variëren afhankelijk van het instellen van rechtsmiddelen.

De leden van de D66-fractie merken op dat het vanwege de Nederlandse financiële infrastructuur het niet ondenkbaar is dat de instroom van bevrozings- en confiscatiebevelen hoger is dan het aantal uitgaande bevelen, en vragen of de regering rekening heeft gehouden met het scenario dat het aantal inkomende bevelen flink kan gaan toenemen met de invoering van dit wetsvoorstel en dat dit gevolgen heeft voor de werklast. De leden van deze fractie vragen in dit verband ook in te gaan op de suggestie van de politie om de wet op een later moment te evalueren om de gevolgen voor de praktijk in kaart te brengen.

Onder verwijzing naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het verwachte aantal inkomende verzoeken, houden wij er rekening mee dat als gevolg van de Confiscatieverordening er een lichte stijging zal zijn in het aantal inkomende bevrozings- en confiscatiebevelen. In 2021 en 2022 zullen impactevaluaties plaatsvinden waarin wordt bezien welke gevolgen de uitvoering voor de Confiscatieverordening heeft voor de praktijk.

6. Overig

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de Kamer de reactie van de regering kan verwachten op het tijdens de laatste begrotingsbehandeling door leden van de fracties van D66 en de SP ingediende voorstel over Non Conviction Based Confiscation.

Het schriftelijke voorstel van de leden van de fracties van D66 en de SP over Non Conviction Based Confiscation (NCBC) heeft betrekking op de specifieke situatie van het zogenoemde onverklaarbare vermogen. Bij de schriftelijke beantwoording van vragen bij de behandeling van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020, van 21 november 2019, is door ons aangegeven dat de voorstellen van de fracties van D66 en de SP worden betrokken bij de nadere verkenning van verbetering van mogelijkheden voor het afpakken van crimineel vermogen. Dit vergt echter uitzoekwerk (Handelingen II 2019/20, nr. 27,

item 12). Dit houdt vooral verband met de kerntaak van het openbaar ministerie, te weten de vervolging van verdachten van strafbare feiten. Kenmerk van de NCBC bij onverklaarbaar vermogen, als voorgesteld door de leden van voornoemde fracties, is dat er geen strafvervolging wordt ingesteld tegen verdachten maar dat wordt volstaan met de ontneming van vermogensbestanddelen aan personen als sprake is van onverklaarbaar vermogen. Inmiddels is overleg gestart met vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, in het kader waarvan de verschillende deelaspecten van NCBC worden besproken en uitgewerkt. Dit betreft aspecten als nut en noodzaak van een procedure van NCBC, de verhouding tussen een dergelijke procedure en de positie en taken van de Belastingdienst, de verhouding tussen een dergelijke procedure en het instellen van strafvervolging tegen een verdachte voor dezelfde feiten (in de gevallen waarin het onverklaarbare vermogen wel aan een verdachte kan worden gelieerd), de verhouding tussen NCBC en de fundamentele mensenrechten (in het bijzonder het recht op eigendom), de verhouding met de 'criminal charge' en de procedurele waarborgen voor de betrokkene. De uitkomsten van dit overleg zullen worden betrokken in de rapportage over de aanpak van de ondermijnende criminaliteit, die periodiek aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

II Artikelsgewijze toelichting

Wetboek van Strafvordering

Artikel I, onderdeel D

Artikel 5.5.18

De leden van de SP-fractie vragen of de regering ervan overtuigd is dat een zorgvuldige beklagprocedure tegen de grond van de bevoeging of confiscatie mogelijk is in de uitvoerende lidstaat, op laagdrempelige en begrijpelijke wijze. De leden van deze fractie vragen voorts of dit op een andere wijze wordt ingericht en of de regering op enigerlei wijze bijstand gaat verlenen aan een Nederlander met een beklagprocedure in de uitvaardigende lidstaat. Tenslotte vragen deze leden of de rechtsbescherming voor eenieder is gegarandeerd.

Europese rechtsinstrumenten op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning dienen de nodige waarborgen te bevatten ten behoeve van de bescherming van de rechten van burgers. Dit geldt ook voor de Confiscatieverordening, die waarborgen bevat ter bescherming van de betrokkene tegen een disproportionele of onrechtmatige aantasting van zijn beschikkingsmacht over voorwerpen. Dit omvat het recht om in de uitvoerende staat effectieve rechtsmiddelen aan te wenden tegen de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging van een bevoegings- of confiscatiebevel (artikel 33, eerste lid, Confiscatieverordening). Daarbij gelden onverkort de waarborgen en rechtsmiddelen overeenkomstig artikel 8 van de Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevoeging en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (Pb EU L 127/39). Aldus is de rechtsbescherming van eenieder gegarandeerd.

Op grond van de ervaringen met de eerdergenoemde kaderbesluiten op het gebied van de bevoeging en confiscatie van vermogensbestanddelen hebben wij geen reden te twijfelen aan de rechtsbescherming in de andere lidstaten. Er is overigens geen reden om te voorzien in bijstand aan een Nederlander bij een beklagprocedure in de uitvaardigende lidstaat. Op grond van de eerdergenoemde Richtlijn 2014/42/EU hebben de personen wier voorwerpen zijn getroffen door een confiscatiebevel, tijdens de gehele confiscatieprocedure namelijk het recht op toegang tot een advocaat, ter verdediging van hun rechten.

Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie

Artikel II, onderdeel I

Artikel 36

De leden van de CDA-fractie vragen onder verwijzing naar de in artikel 36 van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen weigeringsgronden of deze ook kunnen worden ingezet in het geval dat getwijfeld wordt aan de rechtsstatelijkheid van de verzoekende lidstaat. De leden van deze fractie vragen eveneens welke weigeringsgronden bestaan als het confiscatiebevel naar het oordeel van het CJIB of de officier van justitie is gebaseerd op politieke vervolging. Tenslotte vragen deze leden of het niet de voorkeur heeft om de weigeringsgronden absoluut te maken, in verband met de mogelijke politieke druk van andere lidstaten gezien de facultatieve aard van de weigeringsgronden in de Nederlandse uitvoeringswet.

Zoals eerder in paragraaf 2.1 van deze nota is aangegeven, staat voor de regering voorop dat bij de uitvoering van de Confiscatieverordening de kernwaarden van de rechtsstaat te allen tijde dienen te worden gewaarborgd. Een confiscatiebevel moet worden uitgevaardigd door een rechtbank. Als ondanks rechterlijke tussenkomst toch sprake zou zijn van twijfel aan de rechtsstatelijkheid van de verzoekende lidstaat of van vermoedens van politieke vervolging dan is sprake van schending van de in het EU Handvest vervatte grondrechten, waaronder het recht op een eerlijk proces. Zoals hierboven, naar aanleiding van de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de SP aan de orde is gekomen, wordt de tenuitvoerlegging van een bevroerings- of confiscatiebevel getoetst door de rechter, en in hoogste instantie door het Hof van Justitie van de EU. Naar aanleiding van een EAB heeft het Hof van Justitie verduidelijkt op welke wijze door de nationale rechters moet worden onderzocht of een eerlijke en onpartijdige behandeling gegarandeerd is. In de Confiscatieverordening is expliciet vastgelegd dat de erkenning en tenuitvoerlegging van inkomende confiscatiebevelen kan worden geweigerd als dit zou leiden tot een manifeste schending van een van die grondrechten (artikel 19, eerste lid, onderdeel h, Confiscatieverordening).

In de consultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel waren de weigeringsgronden uit de Confiscatieverordening als absolute weigeringsgronden opgenomen. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, zijn deze weigeringsgronden naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State omgezet naar facultatieve weigeringsgronden. De Afdeling advisering wees in dit kader op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie waaruit kan worden afgeleid dat uitvoerende autoriteiten over een beoordelingsmarge dienen te beschikken bij de toepassing van weigeringsgronden in het kader van de wederzijdse erkenning. Omdat in geval van absolute weigeringsgronden geen sprake is van een dergelijke beoordelingsmarge, is in overeenstemming met de Confiscatieverordening gekozen voor facultatieve weigeringsgronden. De facultatieve aard van de weigeringsgronden laat onverlet dat de erkenning en tenuitvoerlegging van inkomende confiscatiebevelen enkel op grond van een van de in de Confiscatieverordening opgenomen weigeringsgronden kan worden geweigerd. Daarnaast is in de Confiscatieverordening geregeld dat indien overwogen wordt een weigeringsgrond in te roepen, de uitvoerende autoriteit overleg voert met de uitvaardigende autoriteit en zo nodig informatie uitwisselt. Deze systematiek geldt niet enkel voor Nederland, maar voor alle lidstaten die door de Confiscatieverordening zijn gebonden. Op grond van het voorgaande en op grond van de ervaringen die in de praktijk reeds zijn opgedaan met de eerdergenoemde kaderbesluiten, valt dan ook niet te verwachten dat uitvoeringspraktijk zal worden bemoeilijkt door politieke druk van andere lidstaten over de toepassing van de weigeringsgronden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering uitgebreid te motiveren op welke gronden de Nederlandse autoriteiten inkomende verzoeken van bevroerings- en confiscatiebevelen kunnen weigeren.

De Confiscatieverordening biedt in de artikelen 8 en 19 een limitatieve lijst van omstandigheden op grond waarvan de erkenning en de tenuitvoerlegging van respectievelijk een bevroeringsbevel of een confiscatiebevel kan worden geweigerd. In het navolgende worden deze acht weigeringsgronden genoemd, waarbij eveneens wordt aangegeven bij welk type bevelen (bevroerings-, confiscatie- of beide bevelen) de gronden kunnen worden ingeroepen.

De eerste weigeringsgrond betreft de situatie dat de tenuitvoerlegging van het bevroerings- of confiscatiebevel in strijd zou zijn met het ne bis in idem-beginsel (artikel 8, eerste lid, onderdeel a, en artikel 19, eerste lid, onderdeel a, Confiscatieverordening). Deze weigeringsgrond kan bij zowel

bevroerings- als confiscatiebevelen worden ingeroepen. Eenzelfde weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 24, eerste lid, onderdeel a, WWETGC. Deze weigeringsgrond beoogt te voorkomen dat iemand voor een tweede maal wegens dezelfde feiten wordt vervolgd/bestaft.

De tweede weigeringsgrond betreft de situatie dat er naar het recht van de uitvoerende staat een voorrecht of immuniteit bestaat waardoor de confiscatie van de betrokken voorwerpen wordt belet, of dat er regels inzake het bepalen of beperken van strafrechtelijke aansprakelijkheid bestaan in verband met de persvrijheid of vrijheid van meningsuiting in andere media, die de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel beletten (artikel 8, eerste lid, onderdeel b en artikel 19, eerste lid, onderdeel b, Confiscatieverordening). Deze weigeringsgrond kan bij zowel bevroerings- als confiscatiebevelen worden ingeroepen. Een vergelijkbare weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 24, eerste lid, onderdeel d, WWETGC. Deze weigeringsgrond kan bijvoorbeeld worden aangewend indien het confiscatiebevel betrekking heeft op in Nederland geaccrediteerde diplomaten die strafrechtelijke immuniteit genieten.

De derde weigeringsgrond heeft betrekking op het bevroerings- of confiscatiecertificaat, dat met elk uitgaand bevel dient te worden meegezonden. De erkenning of tenuitvoerlegging van het bevel kan op deze grond worden geweigerd indien het bevroerings- (artikel 8, eerste lid, onderdeel c, Confiscatieverordening) of confiscatiecertificaat (artikel 19, eerste lid, onderdeel c, Confiscatieverordening) onvolledig of manifest onjuist is. Deze weigeringsgrond kan enkel worden ingeroepen indien de uitvaardigende lidstaat het certificaat niet heeft aangevuld, na door de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat op de gebreken in het certificaat te zijn gewezen. Een vergelijkbare weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 24, eerste lid, onderdeel f, WWETGC.

De vierde weigeringsgrond betreft de situatie dat het bevel betrekking heeft op een strafbaar feit dat geheel of gedeeltelijk buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en geheel of gedeeltelijk binnen het grondgebied van de uitvoerende staat is gepleegd, terwijl het feit naar het recht van de uitvoerende staat geen strafbaar feit oplevert (artikel 8, eerste lid, onderdeel d, en artikel 19, eerste lid, onderdeel d, Confiscatieverordening). Deze weigeringsgrond kan bij zowel bevroerings- als confiscatiebevelen worden ingeroepen. Nederlandse autoriteiten kunnen deze weigeringsgrond inroepen indien het feit waar het confiscatiebevel op rust (gedeeltelijk) in Nederland is begaan, terwijl dit feit niet strafbaar is naar Nederlands recht. Een vergelijkbare weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 25, eerste lid, WWETGC.

De vijfde weigeringsgrond kan worden ingeroepen indien de rechten van personen die worden getroffen door de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel, die tenuitvoerlegging volgens het recht van de uitvoerende staat onmogelijk maken. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien er in Nederland derden zijn wier rechten op de te confisqueren voorwerpen de tenuitvoerlegging onmogelijk maken. Deze weigeringsgrond kan enkel worden ingeroepen in geval van confiscatiebevelen. Eenzelfde weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 24, eerste lid, onderdeel e, WWETGC.

De zesde weigeringsgrond betreft de situatie dat het bevroerings- (artikel 8, eerste lid, onderdeel e, Confiscatieverordening) of confiscatiebevel (artikel 19, eerste lid, onderdeel f, Confiscatieverordening) verband houdt met een strafbaar feit dat geen zogenaamd 'lijstfeit' is (vgl. artikel 3, eerste lid, Confiscatieverordening) en dat feit naar het recht van de uitvoerende lidstaat geen strafbaar feit oplevert. De erkenning en tenuitvoerlegging van een inkomend bevel kan op grond hiervan worden geweigerd indien niet is voldaan aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Deze systematiek, waarin een dergelijke weigeringsgrond wordt gecombineerd met een lijst van strafbare feiten ter zake waarvan de eis van dubbele strafbaarheid niet wordt gesteld, is niet ongebruikelijk in het internationale strafrecht. Een vergelijkbare weigeringsgrond is reeds opgenomen in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, WWETGC.

De zevende weigeringsgrond betreft de situatie dat de persoon tegen wie een confiscatiebevel is uitgevaardigd, niet persoonlijk is verschenen op de terechtzitting die tot zijn veroordeling heeft geleid. Deze weigeringsgrond kan niet worden ingeroepen indien de persoon in kwestie tijdig persoonlijk (naar Nederlands recht: in persoon) is gedagvaard en daarbij op de hoogte is gebracht van de tijd en plaats waarop de terechtzitting zou plaatsvinden, of indien de persoon wel op de

hoogte was maar zijn advocaat heeft gemachtigd in zijn plaats de verdediging te voeren dan wel indien de persoon in kwestie uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat hij het confiscatiebevel niet betwist. Deze weigeringsgrond berust op het eerdere Kaderbesluit 2009/299/JBZ⁴. Een vergelijkbare weigeringsgrond is ter implementatie van dat kaderbesluit reeds opgenomen in artikel 24a WWETGC. De weigeringsgrond kan enkel in geval van confiscatiebevelen worden ingeroepen.

De achtste en laatste weigeringsgrond betreft uitzonderlijke situaties waarin er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de tenuitvoerlegging van een bevrozings- (artikel 8, eerste lid, onderdeel f, Confiscatieverordening) of confiscatiebevel (artikel 19, eerste lid, onderdeel h, Confiscatieverordening) zou leiden tot een manifeste schending van een relevant, in het Handvest van de grondrechten van de EU vervat, grondrecht.

Voor alle weigeringsgronden geldt dat alvorens deze worden ingeroepen, de Nederlandse autoriteiten overleg plegen met de uitvaardigende lidstaat en – zo nodig – om aanvullende informatie verzoeken.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan toelichten hoe de Nederlandse justitiële autoriteiten gaan voorkomen dat foute, onrechtvaardige of vooringenomen bevrozings- en confiscatiebevelen worden uitgevoerd. De leden van deze fractie vragen tevens of de regering kan waarborgen dat inkomende bevelen aan dezelfde standaarden voldoen waaraan Nederlandse bevelen ook voldoen. Tenslotte vragen deze leden of de regering ervan overtuigd is dat de Nederlandse autoriteiten blindelings kunnen vertrouwen op alle inkomende bevelen.

Het in de Confiscatieverordening opgenomen stelsel geldt zowel voor Nederland, als voor de andere lidstaten die door de Confiscatieverordening zijn gebonden. Het beginsel van wederzijdse erkenning brengt met zich dat indien sprake is van een rechtsgeldig bevel en indien geen van de weigeringsgronden wordt ingeroepen, het bevel in Nederland kan worden erkend en ten uitvoer gelegd. Eerder is, naar aanleiding van soortgelijke vraag van de leden van deze fractie, reeds gewezen op het vereiste dat het confiscatiebevel wordt uitgevaardigd door een rechtbank en dat een bevrozingsbevel in ieder geval wordt gevalideerd door een rechter, een rechtbank of een openbare aanklager in de uitvaardigende staat. De standaarden waaraan inkomende of uitgaande bevrozings- of confiscatiebevelen dienen te voldoen, zijn neergelegd in de Confiscatieverordening. Zowel de inkomende bevelen als de Nederlandse bevelen dienen aan die standaarden te voldoen. Uit artikel 82, eerste lid, van het VWEU, waarin het beginsel van de wederzijdse erkenning is neergelegd, volgt dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. De beoordelingsruimte van de aangezochte lidstaat om een gevraagde handeling al dan niet uit te voeren, is kleiner ten opzichte van de traditionele rechtshulp. Dit moet ertoe leiden dat in meer gevallen daadwerkelijke samenwerking tot stand komt. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiënte vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele rechtshulp. Dit betekent niet dat de Nederlandse autoriteiten blindelings kunnen vertrouwen op alle inkomende bevelen, maar wel dat het uitgangspunt is dat een inkomend bevel wordt erkend en ten uitvoer gelegd behalve wanneer een van de gronden voor niet-erkenning en niet-tenuitvoerlegging van het bevel van toepassing is. Met wederzijdse erkenning wordt de verbintenis aangegaan tot het respecteren en uitvoeren van elkaars rechterlijke beslissingen.

De ontwikkeling van de Europese jurisprudentie rond het Europees aanhoudingsbevel laat zien dat het beginsel van wederzijdse erkenning, de hoeksteen van de strafrechtelijke samenwerking in de Unie, niet onbegrensd is. Het beginsel van wederzijdse erkenning vooronderstelt het bestaan van de rechtsstaat en eerbiediging van de grondrechten in alle lidstaten. Aantasting van die waarden door een lidstaat kan daarom gevolgen hebben voor de strafrechtelijke samenwerking tussen de

⁴ Voluit: Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81).

lidstaten. Die gevolgen kunnen zijn dat uitvoering van een strafrechtelijke beslissing in een andere lidstaat in een concreet geval afhankelijk wordt gemaakt van het geven van expliciete garanties door de uitvaardigende lidstaat over de procesgang die de betrokkene tegemoet kan zien, of dat in het uiterste geval overlevering wordt geweigerd.

Vanwege de eisen die voortvloeien uit het 'acquis' van de Unie en de Europese grondrechten, de rechtswaarborgen in de afzonderlijke rechtsinstrumenten en de ervaringen met de justitiële samenwerking tot nu toe moet positief worden geoordeeld over de betekenis van het beginsel van de wederzijdse erkenning voor de bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad in Europa. De georganiseerde ondermijnende criminaliteit kent geen grenzen en de criminele winsten worden eenvoudig weggesluisd naar andere landen. De Confiscatieverordening kan een belangrijke bijdrage leveren aan het afnemen en terughalen van die winsten.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Justitie en Veiligheid,