

Vergaderjaar 2019–2020

35 402

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie in verband met de uitvoering van Verordening (EU) nr. 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 december 2019 en het nader rapport d.d. 13 februari 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 oktober 2019, no. 2019002120, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie in verband met de uitvoering van Verordening (EU) nr. 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt de Nederlandse wetgeving aangepast ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1), hierna aangeduid als de Confiscatieverordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verenigbaarheid van de voorgestelde verplichte weigeringsgronden in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (WWETGC) met de Confiscatieverordening. In

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 oktober 2019, nr. 2019002120, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2019, nr. W16.19.0316/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verplichte weigeringsgronden

Op grond van de Confiscatieverordening zijn de uitvoerende autoriteiten verplicht om een toegezonden confiscatiebevel te erkennen en ten uitvoer te leggen, tenzij er een grond voor weigering of uitstel wordt ingeroepen. De uitvoerende autoriteit «mag» slechts besluiten een confiscatiebevel niet te erkennen of niet ten uitvoer te leggen, indien één van de opgesomde weigeringsgronden van toepassing is.² Volgens het wetsvoorstel «weigert» de officier van justitie of de Minister de erkenning onderscheidenlijk de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel, als één van de betreffende gronden van toepassing is.³

Dit roept de vraag op of het lidstaten op grond van de Confiscatieverordening inderdaad vrijstaat de uitvoerende autoriteiten te verplichten om de erkenning of tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel in bepaalde gevallen te weigeren. De uitvoerende autoriteit heeft dan in het concrete geval immers niet meer de ruimte om het confiscatiebevel ondanks de aanwezigheid van een weigeringsgrond toch te erkennen; deze mogelijkheid is bij voorbaat door de wetgever uitgesloten. De verplichting van lidstaten tot erkenning dan wel tenuitvoerlegging, en daarmee de effectieve realisatie van de doelstelling van de Confiscatieverordening – kort gezegd: bestrijding van de georganiseerde criminaliteit door een doeltreffende confiscatie van crimineel vermogen⁴ – wordt daarmee verdergaand beperkt dan in het geval van een facultatieve weigeringsgrond.⁵

In de memorie van toelichting wordt in dit verband opgemerkt dat een groot aantal van de weigeringsgronden uit de Confiscatieverordening overeenkomt met de bestaande verplichte weigeringsgronden in de

² Zie artikel 18, eerste lid, en artikel 19, eerste lid, van de Confiscatieverordening. Anders dan Kaderbesluit 2002/584/JBZ (Europees aanhoudingsbevel) maakt de Confiscatieverordening zelf geen (expliciet) onderscheid tussen verplichte en facultatieve weigeringsgronden.

³ Zie het voorgestelde artikel 36, eerste lid, WWETGC, dat verwijst naar de gronden bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdelen a, b, c, e, f en h van de Confiscatieverordening. Het voorgestelde tweede lid van artikel 36 WWETGC voegt daaraan toe dat de erkenning of tenuitvoerlegging «kan worden geweigerd» als één van de gronden bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdelen d en g van de Confiscatieverordening van toepassing is. Het wetsvoorstel maakt dus, anders dan de Confiscatieverordening, wel onderscheid tussen verplichte en facultatieve weigeringsgronden.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁵ Als het gaat om bevizingsbevelen kiest het voorstel juist wel voor optionele weigeringsgronden; de officier van justitie «kan» de erkenning of tenuitvoerlegging van een dergelijk bevel weigeren als één van de gronden, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Confiscatieverordening, van toepassing is (zie het voorgestelde artikel 5.5.16 Sv). Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Confiscatieverordening «mag» de uitvoerende autoriteit slechts besluiten een bevizingsbevel niet te erkennen of niet ten uitvoer te leggen, indien één van de opgesomde gronden zich voordoet. Deze gronden stemmen grotendeels overeen met de in artikel 19 bedoelde gronden.

huidige WWETGC.⁶ Een inhoudelijke motivering van de keuze voor verplichte weigering wordt in de toelichting echter niet gegeven.⁷

De Afdeling merkt in dit verband op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest Poplawski⁸ heeft overwogen dat Kaderbesluit 2002/584/JBZ gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) bevat. Op grond daarvan «kan» de uitvoerende rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van een EAB slechts in bepaalde, limitatief opgesomde gevallen weigeren. Uit deze bewoordingen van het kaderbesluit volgt dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit over een zekere marge dient te beschikken om te beoordelen of de tenuitvoerlegging van het EAB moet worden geweigerd. Daarom kan een nationale regeling waarin is bepaald dat rechterlijke autoriteiten de tenuitvoerlegging van een EAB in bepaalde gevallen hoe dan ook moeten weigeren, zonder dat deze autoriteiten over enige beoordelingsmarge beschikken, volgens het Hof niet in overeenstemming worden geacht met dit kaderbesluit. Een omzetting als een (volledig) imperatieve weigeringsgrond is kortom niet toegestaan. De in het kaderbesluit geformuleerde weigeringsgrond vormt immers een uitzondering op het beginsel van wederzijdse erkenning, die strikt moet worden uitgelegd en niet tot hoofdregel mag worden gemaakt.⁹

De Afdeling adviseert om in het licht van genoemd arrest in de toelichting in te gaan op de in het wetsvoorstel in bepaalde gevallen voorgeschreven verplichte weigering om een confiscatiebevel te erkennen of uit te voeren en het voorstel op dat punt zo nodig aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.19.0316

- Een transponeringstabel toevoegen (zie ook aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving)*
- In Artikel I, onderdelen C en D in het opschrift van de artikelen 5.5.9 en 5.5.15 Sv de woorden «andere lidstaat» laten vervallen*

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de in het wetsvoorstel vervatte verplichte weigeringsgronden voor de erkenning en tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie adviseert de Afdeling advisering in de memorie van

⁶ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 36 WWETGC. Zie de artikelen 24 en 24a WWETGC, die in de toekomst blijven gelden voor Denemarken en Ierland.

⁷ Bij de eerdere implementatie van Kaderbesluit 2006/783/JBZ werd de keuze om een deel van de gronden als verplichte weigeringsgronden op te nemen in de WWETGC wel toegelicht; zie Kamerstukken II 2007/08, 31 555, nr. 3, p. 14–17. Volgens de formulering van artikel 8 Kaderbesluit 2006/783/JBZ «kan» de bevoegde rechterlijke autoriteit weigeren de beslissing tot confiscatie te erkennen en ten uitvoer te leggen, indien vaststaat dat één van de opgesomde gronden van toepassing is.

⁸ HvJ EU 29 juni 2017, C 579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punten 20–23.

⁹ Zie ook V.H. Glerum, SEW 2018, p. 35; M.J.J.P. Luchtman, NJB 2018, p. 2692.

toelichting nader in te gaan op deze imperatieve weigeringsgronden en het wetsvoorstel op dit punt zo nodig aan te passen.

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven. Naar aanleiding van het advies is het voorgestelde artikel 36 WWETGC¹⁰ gewijzigd, waarbij de imperatieve weigeringsgronden zijn omgezet in facultatieve weigeringsgronden. Op deze wijze wordt aan de bevoegde autoriteiten een beoordelingsmarge geboden om – wanneer sprake is van één van de situaties als bedoeld in artikel 18 van de Confiscatieverordening – aan de hand van de specifieke omstandigheden per geval te beslissen over de toepassing van de weigeringsgronden. Deze wijziging wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij het nieuw voorgestelde artikel 36 WWETGC.

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is tevens gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de Minister van Justitie en Veiligheid als medeondertekenaar van de wet toe te voegen, alsook enkele andere redactionele wijzigingen en enkele wetstechnische correcties door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁰ Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.