

Vergaderjaar 2004–2005

**29 845**

## **Implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PbEG L 196)**

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 september 2004 en het nader rapport d.d. 19 oktober 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 27 juli 2004, no. 04.003003, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PbEG L 196), met memorie van toelichting.*

*Uitgangspunt van genoemd kaderbesluit is dat een bevel tot inbeslagneming van voorwerpen die zich in een andere lidstaat bevinden dan die welke het bevel heeft gegeven, door de eerstgenoemde lidstaat zonder verdere formaliteit wordt erkend en ten uitvoer gelegd.<sup>1</sup>*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de volledigheid van de implementatie en over koninkrijksaspecten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juli 2004, nr. 04.003003, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 september 2004, nr. WO3.04.0395/l, bied ik U hierbij aan.

*1. Naar het oordeel van de Raad van State schiet de implementatie op vijf punten tekort:*

*a. Volgens het voorgestelde artikel 552jj, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) kunnen bevelen tot inbeslagneming, uitgevaardigd door een bevoegde justitiële autoriteit van een andere lidstaat van de Europese Unie in Nederland worden erkend en ten uitvoer gelegd. De Raad wijst erop dat deze redactie niet aansluit bij artikel 5, eerste lid, van het kaderbesluit op grond waarvan de autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat elke overeenkomstig artikel 4 van het kaderbesluit toegezonden beslissing tot bevrozing zonder verdere formaliteiten erkennen, «tenzij die autoriteit een van de in artikel 7 genoemde gronden aanvoert om de beslissing niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, dan wel een van de in artikel 8 genoemde gronden*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, Inleiding, tweede alinea.

voor uitstel».<sup>1</sup> De Raad adviseert het voorgestelde artikel 552jj, eerste lid, Sv aan te passen.

b. Het kaderbesluit ziet op de «bevroezing» – in het wetsvoorstel is gekozen voor het Nederlandse equivalent inbeslagneming – van voorwerpen of bewijsstukken. Onder bewijsstukken worden verstaan objecten, documenten of gegevens die als overtuigingsstuk kunnen dienen (artikel 2, aanhef en onder e, van het kaderbesluit). De Raad merkt op dat in Sv een onderscheid wordt gemaakt tussen «voorwerpen» en «gegevens».<sup>2</sup> Volgens de minister bevatten de bevoegdheden tot het vorderen van een voorwerp ter inbeslagneming geen basis om gegevens te vorderen: «Een gegeven kan namelijk niet beschouwd worden als een voorwerp.»<sup>3</sup> In dat verband wijst de Raad bij wijze van voorbeeld op de van inbeslagneming onderscheiden bevoegdheden tot het vergaren van gegevens in artikel 125i Sv.

Nu de voorgestelde regeling, die neerkomt op aanvulling van Sv, enkel betrekking heeft op de inbeslagneming van voorwerpen maar het kaderbesluit tevens ziet op de bevroezing van gegevens als overtuigingsstuk, beveelt de Raad aan het wetsvoorstel in dit opzicht aan te passen.

c. Krachtens artikel 5, eerste lid en artikel 7, vierde lid, van het kaderbesluit worden de bevoegde autoriteiten van de beslissingsstaat «onverwijld» schriftelijk in kennis gesteld van de tenuitvoerlegging of van de onmogelijkheid tot tenuitvoerlegging. In het voorgestelde artikel 552nn, zesde lid, Sv, dat strekt tot implementatie van deze bepalingen, ontbreekt de eis van onverwijld kennisgeving. De Raad adviseert het begrip «onverwijld» op te nemen in het voorgestelde artikel 552nn, zesde lid, Sv, zoals dat ook is gebeurd in het voorgestelde artikel 552ll, vierde lid, Sv.

d. Artikel 4, derde lid, van het kaderbesluit luidt: «Als de voor tenuitvoerlegging bevoegde rechterlijke autoriteit niet bekend is, verzoekt de rechterlijke autoriteit van de beslissingsstaat langs alle mogelijke kanalen, waaronder de contactpunten van het Europees justitieel netwerk, de tenuitvoerleggingsstaat om inlichtingen.» De Raad merkt op dat het voorgestelde artikel 552tt Sv geen verplichting bevat om in voorkomende gevallen het Europees justitieel netwerk om inlichtingen te verzoeken.<sup>4</sup> De Raad adviseert dit aan te passen.

e. Volgens artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, eerste volzin, van het kaderbesluit kan de rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van een beslissing tot bevroezing uitstellen indien, in geval van een beslissing tot bevroezing van voorwerpen met het oog op de latere confiscatie ervan, met betrekking tot die voorwerpen in de loop van een andere procedure in de tenuitvoerleggingsstaat reeds een beslissing is gegeven en zolang deze beslissing niet is ingetrokken. Deze bepaling is echter alleen van toepassing indien deze beslissing voorrang heeft boven latere nationale beslissingen tot bevroezing in een strafrechtelijke procedure krachtens het nationale recht, aldus deze bepaling. De Raad constateert dat artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, tweede volzin, van de bepaling niet is omgezet. De Raad beveelt aan hierin te voorzien.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, par. 2. en artikels-gewijs, artikel 552ll, eerste alinea.

<sup>2</sup> Artikel 94a, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt: Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten. Volgens artikel 80quinquies van het Wetboek van Strafrecht wordt onder gegevens verstaan: iedere weergave van feiten, begrippen, of instructies, al dan niet op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 441, nr. 3, blz. 12. Nota bene: het gaat hier om gegevens als zodanig; een gegevensdrager, bijvoorbeeld een computer, is een voorwerp dat in beslag genomen kan worden.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, artikels-gewijs, artikel 552tt.

1.

a. De Raad merkt terecht op dat artikel 5, eerste lid, van het kaderbesluit de verplichting behelst elk bevel tot bevroezing afkomstig van een bevoegde justitiële autoriteit van een andere lidstaat te erkennen en ten uitvoer te leggen, tenzij zich een weigeringsgrond voordoet. De Raad adviseert in verband hiermee de tekst van het voorgestelde artikel 552jj, eerste lid, Sv, aan te passen. Artikel 552jj, eerste lid, Sv bepaalt dat bevelen tot bevroezing afkomstig van een bevoegde justitiële autoriteit van een andere lidstaat van de Europese Unie in Nederland kunnen worden erkend en ten uitvoer gelegd. Deze bepaling beoogt het algemene beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen in het Wetboek van Strafvordering vast te leggen. Dit uitgangspunt verschilt principiële van het uitgangspunt van wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Bij rechtshulp is geen sprake van een buitenlands bevel dat rechtstreeks ten uitvoer kan worden gelegd, maar van een

rechtshulpverzoek dat kan worden ingewilligd en dientengevolge kan leiden tot de inzet van bevoegdheden door de Nederlandse autoriteiten. De verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlands bevel tot bevrozing waarop de Raad duidt, is neergelegd in het voorgestelde artikel 552ll, eerste lid, Sv. Hierin wordt bepaald dat een voor erkenning en tenuitvoerlegging vatbaar bevel door de officier van justitie wordt erkend en ten uitvoer gelegd. De tenuitvoerlegging vindt plaats overeenkomstig het bepaalde in het voorgestelde artikel 552nn Sv. Van een voor erkenning en tenuitvoerlegging vatbaar bevel is sprake, indien het bevel valt binnen de reikwijdte van het kaderbesluit.

Resumerend is naar het oordeel van de regering reeds in de door Raad gesuggereerde aanpassing voorzien in het voorgestelde artikel 552ll, eerste lid, Sv. Dit artikel implementeert artikel 5, eerste lid, van het kaderbesluit, waarop de Raad doelt.

b. Terecht merkt de Raad op dat artikel 2, onderdeel e, van het kaderbesluit bewijsstuk definieert als objecten, documenten of gegevens die als overtuigingsstuk kunnen dienen. De Raad verbindt hieraan de conclusie dat niet alleen de bevoegdheid tot inbeslagneming van voorwerpen, maar ook de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens in het wetsvoorstel zou moeten worden opgenomen. Voor de bepaling van de reikwijdte van het kaderbesluit moet echter naast de definitie van bewijsstuk, ook worden gekeken naar de definitie van beslissing tot bevrozing (artikel 2, onderdeel c, van het kaderbesluit). Deze luidt: elke door de bevoegde rechterlijke autoriteit van de beslissingsstaat getroffen maatregel ter voorkoming van vernietiging, verwerking, verplaatsing, overdracht of vervreemding van *voorwerpen* die door de beslissingsstaat geconfisqueerd kunnen worden of als bewijsstuk zouden kunnen dienen. De beslissing tot bevrozing beperkt zich dus in dit kaderbesluit tot de bevrozing van voorwerpen. Dit laat onverlet dat de voorwerpen gegevens kunnen bevatten, zoals bijvoorbeeld een floppydisk. De bevrozing van voorwerpen die gegevens bevatten valt uiteraard wel onder de reikwijdte van het kaderbesluit.

Gelet op het voorgaande beperkt het wetsvoorstel zich tot de inbeslagneming van voorwerpen.

c. De Raad adviseert in het voorgestelde artikel 552nn, zesde lid, Sv, het woord «onverwijld» op te nemen. Dit advies is overgenomen en artikel 552nn, zesde lid, is in overeenkomstige zin aangepast.

d. De Raad adviseert in het voorgestelde artikel 552tt Sv expliciet te verwijzen naar het Europees justitieel netwerk. De regering heeft dit bij het opstellen van het wetsvoorstel overwogen, maar heeft niettemin besloten geen expliciete verwijzing in de wettekst op te nemen. Het Europees justitieel netwerk is een netwerk van magistraten en ambtenaren van de ministeries van Justitie in de lidstaten die betrokken zijn bij Europese strafrechtelijke samenwerking. Dit netwerk wordt gebruikt om snel en rechtstreeks informatie uit te wisselen tussen de lidstaten. Het netwerk heeft geen formele grondslag in de Nederlandse wetgeving. Daarom is ervan afgezien in het Wetboek van Strafvordering expliciet naar dit netwerk te verwijzen. Wel is naar aanleiding van dit advies de tekst van de memorie van toelichting op dit punt gewijzigd (Artikelsgewijs deel, artikel 552tt Sv). Indien naar aanleiding van dit wetsvoorstel het openbaar ministerie het wenselijk zou achten het veld, bijvoorbeeld in de vorm van een richtlijn, te informeren over de praktische gang van zaken, kan in een dergelijk document tevens aandacht worden besteed aan de rol van het Europees justitieel netwerk.

e. Het advies van de Raad is overgenomen. Het voorgestelde artikel 552mm, eerste lid, Sv is in overeenkomstige zin aangepast.

*2. Het voorgestelde artikel 552pp, tweede lid, Sv, dat ziet op de beëindiging van het beslag, verklaart artikel 119 Sv van overeenkomstige toepassing in geval de officier van justitie de teruggave van het in beslag genomen voorwerp gelast. Artikel 119 Sv bevat regels over de uitvoering door de bewaarder van de last tot teruggave. Naar het oordeel van de Raad is deze uitdrukkelijke vantoepassingverklaring van artikel 119 niet nodig. De toepassing volgt reeds uit het voorgestelde artikel 552nn, eerste lid, Sv, op grond*

waarvan de tenuitvoerlegging van het bevel tot inbeslagneming geschiedt met overeenkomstige toepassing van de derde afdeling van Titel IV van het Eerste Boek.<sup>1</sup> De derde afdeling gaat over inbeslagneming en omvat de artikelen 94–119a Sv.

Gelet hierop geeft de Raad in overweging de uitdrukkelijke vantoepassing-verklaring van artikel 119 in het voorgestelde artikel 552pp, tweede lid, Sv te laten vervallen.

2. Het advies van de Raad is overgenomen en de desbetreffende zin is in het voorgestelde artikel 552pp, tweede lid, Sv geschrapt.

3. De Raad heeft eerder gewezen op de bezwaren verbonden aan de tot Nederland beperkte territoriale gelding van de wetgeving ter uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie. Naar het oordeel van het kabinet zouden «aan de uitbreiding van de werking van het Europees aanhoudingsbevel tot de Nederlandse Antillen en Aruba veel vraagpunten zijn verbonden.» Daarbij werd een relatie gelegd met de tot het Europees continent beperkte opzet van de samenwerking in Schengenverband, waarvan het kaderbesluit een verder voortgeschreden uitwerking zou zijn.<sup>2</sup>

De Raad merkt op dat het voor de praktische werking van het onderhavige kaderbesluit bij uitstek van belang is dat op eenvoudiger wijze dan voorheen de hand kan worden gelegd op voorwerpen en bewijsstukken die zich in een van de lidstaten bevinden, ook al is de fysieke locatie daarvan een deel van die lidstaten dat onder de regeling voor Landen en Gebieden Overzee valt. In theorie zou daarin kunnen worden voorzien door het sluiten van een verdrag door het Koninkrijk der Nederlanden, optredende namens de Nederlandse Antillen en Aruba, met de andere 24 lidstaten waarbij een overeenkomstige regeling voor de Caribische delen van het Koninkrijk wordt getroffen. Het tot stand komen van zo'n verdrag is echter reeds wegens de omslachtigheid ervan uiterst onwaarschijnlijk.

De Raad vestigt in verband hiermee de aandacht op artikel 40 van het Statuut, volgens welke bepaling rechterlijke vonnissen en bevelen in het gehele Koninkrijk zonder meer ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het oogmerk van het Kaderbesluit is dat beslissingen van de justitiële autoriteiten van de andere lidstaten dezelfde werking krijgen als beslissingen van de «eigen» justitiële autoriteiten. De interne structuur van het Koninkrijk mag er dan niet toe leiden dat aan dit oogmerk afbreuk kan worden gedaan door het overbrengen van te bevroren voorwerpen naar een ander deel van het Koninkrijk.

Daarom adviseert de Raad het wetsvoorstel aan te vullen met een eenvoudige procedure volgens welke de Nederlandse rechter op vordering van de officier van justitie een bevel kan geven tot uitvoering van een op de voet van het kaderbesluit en het wetsvoorstel erkende beslissing tot bevroering, indien in de omstandigheden van het geval behoefte bestaat aan uitvoerbaarheid in het gehele Koninkrijk op de voet van artikel 40 van het Statuut.

3. De Raad adviseert kort gezegd in het wetsvoorstel een procedure op te nemen die het mogelijk maakt dat een in een andere lidstaat uitgevaardigd bevel tot bevroering, via erkenning door de Nederlandse officier van justitie en een daaropvolgend bevel van de Nederlandse rechter, op de voet van artikel 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, ook kan leiden tot inbeslagneming van voorwerpen welke zich in de Nederlandse Antillen of Aruba bevinden.

De Raad volgt in zijn advies een interessante gedachtegang. Hierover zou ik het volgende willen opmerken.

De Nederlandse Antillen en Aruba maken geen integraal onderdeel uit van de Europese Unie. Op deze landen is de bijzondere associatieregeling zoals omschreven in het Vierde Deel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing. Het onderhavige kaderbesluit is tot stand gekomen onder titel VI (politiele en justitiële samenwerking in strafzaken) van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Onderwerpen die hiertoe behoren,

<sup>1</sup> Vergelijk ook de memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel 552nn, eerste lid.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 29 042, B, blz. 5.

maken geen deel uit van de genoemde associatieregeling. Dit betekent niet alleen dat er geen verplichting bestaat het kaderbesluit te implementeren in de Nederlandse Antillen en Aruba, het betekent ook dat bij de totstandkoming van het kaderbesluit zowel door Nederland als door de andere lidstaten ervan is uitgegaan dat de regeling alleen van toepassing is op Nederland. Aan deze verwachting zou afbreuk worden gedaan wanneer Nederland na totstandkoming van het kaderbesluit eenzijdig het toepassingsbereik hiervan zou uitbreiden tot de Nederlandse Antillen en Aruba. Nog daargelaten de vraag of bij de Nederlandse Antillen en Aruba de wens tot uitbreiding bestaat. Ik kan daaraan nog het volgende toevoegen.

Het onderhavige kaderbesluit geeft uitvoering aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Dit beginsel, dat als hoeksteen van de justitiële samenwerking is aangemerkt<sup>1</sup>, leidt tot een nauwere en verdergaande strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de EU. Het beginsel gaat, anders dan de traditionele rechtshulp in strafzaken, uit van rechtstreekse tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat genomen strafrechtelijke beslissing. Intensivering van de samenwerking door middel van toepassing van dit beginsel is wenselijk gelet op de voortschrijdende integratie tussen de lidstaten en de wens binnen de Unie te komen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze vorm van samenwerking berust in grote mate op het onderlinge vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten. Deze ontwikkeling geschiedt onder de derde pijler, waaraan – zoals hiervoor aangegeven – de Nederlands Antillen en Aruba niet deelnemen.

Het voorgaande leidt naar mijn oordeel tot de conclusie dat het opnemen in het wetsvoorstel van een procedure voor de tenuitvoerlegging in de Nederlandse Antillen en Aruba van een in een andere lidstaat van de EU uitgevaardigd bevel tot bevrozing niet wenselijk is.

Daarbij komt dat bij de door de Raad voorgestelde constructie in verband met artikel 40 van het Statuut vraagtekens kunnen worden gezet. Artikel 40 van het Statuut heeft slechts interne werking binnen het Koninkrijk. Het ziet op de interregionale rechtshulp tussen de drie landen van het Koninkrijk. Het raakt dus niet de externe betrekkingen van deze drie landen met derde landen, zoals andere lidstaten van de EU. De strafrechtelijke samenwerking tussen de drie landen van het Koninkrijk met derde landen is een aangelegenheid van internationale rechtshulp. Op dat terrein zijn de drie landen in beginsel autonoom. Ingevolge artikel 38, derde lid, van het Statuut kunnen daarover alleen op basis van vrijwilligheid in een rijkswet regelingen worden getroffen. Het lijkt derhalve niet juist om bij gewone wet welke in Nederland tot stand komt een regeling te treffen die beoogt de Nederlandse Antillen en Aruba te binden jegens andere lidstaten. Het in de internationale strafrechtelijke samenwerking gebruikelijke beginsel van wederkerigheid lijkt bij een dergelijke regeling in het gedrang te komen. Immers, het zou dan ook mogelijk moeten worden dat een in de Nederlandse Antillen of Aruba uitgevaardigd bevel tot bevrozing via Nederland rechtstreeks door een van de andere lidstaten van de EU zou moeten worden erkend en ten uitvoer gelegd.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u hierbij 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 van Justitie,  
J. P. H. Donner

---

<sup>1</sup> Conclusies van de Europese Raad van Tampere, 15–16 oktober 1999.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no.W03.04 0395/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In de transponeringstabel artikel 2, onderdeel a, onder verwerking «artikel 552jj, derde lid» wijzigen in: artikel 552jj, tweede lid.
- In de transponeringstabel, artikel 2, onderdeel b, onder verwerking «artikel 552rr, tweede lid» wijzigen in: artikel 552rr.
- In de transponeringstabel, artikel 4, eerste lid, onder verwerking «artikel 552tt, derde lid» wijzigen in: artikel 552tt, eerste en derde lid.