

EEN GEMISTE KANS?

Over de nieuwe wet betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen

Gert Vermeulen¹

Al op 17 maart 1995 keurde de ministerraad een voorontwerp van wet goed betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen. In februari 1996 legde de regering een wetsontwerp aan de Kamer voor en op 20 mei 1997 – na 15 maanden parlementaire behandeling² – kon uiteindelijk een wet ter zake worden ondertekend.

Tot de inwerkingtreding van deze wet blijft het in België onmogelijk een buitenlandse beslissing tot verbeurdverklaring ten uitvoer te leggen. Zeker nu al sinds 23 januari 1996 het VN-Verdrag van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen³ in België van kracht is geworden, was een wetswijziging dringend noodzakelijk. Het Verdrag gaat namelijk uit van de mogelijkheid voor de nationaal bevoegde (*in casu* Belgische) autoriteiten om hetzij een buitenlands bevel tot confiscatie van illegale vermogensvoordelen die zich op hun grondgebied bevinden, ten uitvoer te leggen, hetzij zélf – op buitenlands verzoek – de verbeurdverklaring ervan uit te spreken, dit laatste zonder nochtans zelf ook rechtsmacht te hebben over de (drug)misdrijven waaruit illegaal voordeel werd gehaald. Met de nieuwe wet, die precies de figuur van de tenuitvoerlegging van buitenlandse verbeurdverklaringen in de Belgische rechtsorde introduceert, komt België – zij het absoluut laattijdig – de verdragsverplichtingen na die het met de ratificatie van het VN-Verdrag op zich heeft genomen. Een normale gang van zaken veronderstelt dat implementatiewetgeving aan de ratificatie van internationale verdragen voorafgaat.

1. Assistent strafrecht, Universiteit Gent. Voor een summier bespreking van de Belgische regelgeving inzake het witwassen, opsporen, inbeslagnemen en verbeurdverklaren van illegale vermogensvoordelen, zie ook VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. en DE RUYVER, B., 'Belgium', in *International Tracing of Assets*, Londen, FT Law & Tax, 1997, losbladig.

2. Wetsontwerp betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen, *Gedr. St.*, Kamer, 1995-96, nrs. 427/1-5; *Gedr. St.*, Senaat, 1995-96, nr. 1-393/1; *Gedr. St.*, Senaat, nrs. 1-393/2-5; *Gedr. St.*, Kamer, nrs. 427/6-13.

3. Goedgekeurd bij Wet 6 augustus 1993, *B.S.*, 21 maart 1996.

Naast het VN-Verdrag van 20 december 1988 zijn op het vlak van de internationale samenwerking inzake witwassen, opsporing, inbeslagneming en verbeurdverklaring van opbrengsten van misdrijven voor België nog twee andere multilaterale verdragen, gesloten in het kader van de Raad van Europa, van groot belang.⁴ Het betreft de Overeenkomst van 8 november 1990 en het Europees Verdrag van 28 mei 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen⁵, dit laatste enkel wat de internationale tenuitvoerlegging van o.m. verbeurdverklaringen betreft. België heeft beide verdragen ondertekend, maar lijkt (voorlopig) enkel van plan de Overeenkomst van 1990 te ratificeren. De parlementaire goedkeuringsprocedure ervan is hangende.⁶

De nieuwe Wet van 20 mei 1997 beoogt een minimumbasis aan intern recht te creëren voor de toepassing van alle internationale verdragen die België ter zake met andere staten gesloten heeft of zal sluiten, en inzonderheid voor de toepassing van het VN-Verdrag van 20 december 1988 en de Overeenkomst van 8 november 1990.

Een beslissing tot (bijzondere) verbeurdverklaring is een rechterlijke beslissing waardoor het eigendomsrecht over bepaalde goederen die verband houden met een misdrijf aan de veroordeelde wordt ontnomen. Concreet bepaalt artikel 42 Sw. dat het voorwerp van het misdrijf, de zaken die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, de zaken die uit het misdrijf voortkomen, alsook – sedert de Wet van 17 juli 1990⁷ – de vermogensvoordelen die uit het misdrijf voortkomen, kunnen worden verbeurdverklaard. Deze vermogensvoordelen kunnen rechtstreeks uit het misdrijf verkregen zijn (bv. gestolen geld), kunnen vervangingsgoederen zijn (bv. goederen gekocht met gestolen geld) of kunnen de inkomsten uit de belegde voordelen zijn. Indien de zaken niet kunnen teruggevonden worden in het vermogen van de veroordeelde, raamt – overeenkomstig artikel 43bis Sw. – de rechter de geldwaarde van de vermogensvoordelen en heeft de verbeurdverklaring betrekking op het daarmee overeenstemmend bedrag. Het gaat dan om een zgn. *value confiscation*.

De voorwaarden waaronder volgens de nieuwe wet buitenlandse *beslissingen tot verbeurdverklaring* in België kunnen worden ten uitvoer gelegd, zijn hiermee helemaal in overeenstemming. Naast een aantal standaardvoorwaarden, waarvoor de wetgever te leen ging bij de Raad van Europa-Overeenkomst van 8 november 1990 (dubbele incriminatie, definitief en uitvoerbaar veroordelend vonnis, niet-verjaard zijn van de straf, ...), is bepaald dat de zaken waarop de verbeurdverklaring betrekking heeft, zaken moeten vormen die gediend hebben of bestemd waren voor het

4. Zie ook THOMAS, F., 'Witwassen van geld: aanleiding tot nieuwe zorgen van internationale rechtshulp in strafzaken', in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 287-295.

5. *European Treaties Series*, nr. 70.

6. Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, opgemaakt te Straatsburg op 8 november 1990, *Gedr. St.*, Senaat, 1995-96, nr. 1-406/1; *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-406/2-3; *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 801/1.

7. Wet 17 juli 1990, *B.S.*, 15 augustus 1990. Voor een algemene bespreking zie DE SWAEF, M., 'De bijzondere verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uit misdrijven', *R.W.*, 1990-91, 491-493.

plegen van het misdrijf, in de zin van artikel 42, 1° Sw., of die uit het misdrijf voortkomen, in de zin van artikel 42, 2° Sw., of vermogensvoordelen zijn die rechtstreeks uit het misdrijf verkregen zijn of goederen en waarden die in de plaats 'van het misdrijf' (*sic*, i.p.v. 'van de vermogensvoordelen') zijn gesteld of inkomsten uit belegde voordelen, in de zin van artikel 42, 3° Sw. In beginsel moet er dus een link kunnen worden aangetoond tussen de zaken die bij buitenlandse rechterlijke beslissing werden verbeurdverklaard en het basismisdrijf.

Nochtans – en gelukkig – wordt ook de tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen tot zgn. *value confiscation* mogelijk gemaakt, bestaande in de verplichting een geldbedrag te betalen dat overeenkomt met de waarde van de zaken bedoeld in artikel 42, 3° Sw., o.m. voor zover op het grondgebied van de verzoekende staat zelf geen goederen bestaan waarop deze zijn schuldvordering kan innen. Wat overeenkomstig artikel 43bis Sw. reeds voor de interne Belgische rechtsorde gold, krijgt daarmee ook toepassing in ruimer, internationaal verband.

Verder zij eraan herinnerd dat de hoger vermelde Wet van 17 juli 1990 en de Wet van 7 april 1995⁸ belangrijke wijzigingen hebben aangebracht aan de wettelijke bepalingen i.v.m. heling.⁹ Twee nieuwe incriminaties werden ingevoerd: de bijzondere heling of het verwerven van illegale vermogensvoordelen en het witwassen of het verbergen van deze voordelen.

Artikel 505, eerste lid, 2° Sw. straft hen die de zaken bedoeld in artikel 42, 3° Sw. (illegale vermogensvoordelen) hebben gekocht, in ruil of om niet hebben ontvangen, in bezit, bewaring of beheer hebben genomen, ofschoon zij de oorsprong ervan kenden of moesten kennen. De bijzondere heling zoals bepaald in artikel 505, eerste lid, 2° Sw. kan alleen tot strafrechtelijke vervolging leiden indien het gaat om het 'verwerven' van illegale vermogensvoordelen. Het eigenlijke witwassen, zijnde het verbergen van de illegale herkomst van deze voordelen zonder ze werkelijk in bezit te krijgen, was echter niet strafbaar. Daarom werden bij de vermelde Wet van 7 april 1995 artikel 505, eerste lid, 3° en 4° in het Strafwetboek ingevoerd. Deze bepalen straffen voor hen die zaken, bedoeld in artikel 42, 3° Sw. omgezet of overgedragen hebben met de bedoeling de illegale herkomst ervan te verdoezelen of een persoon die betrokken is bij een misdrijf waaruit deze zaken voortkomen, te helpen ontkomen aan de rechtsgevolgen van zijn daden. Ook gestraft worden zij die de aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing of eigendom van de in artikel 42, 3° Sw. bedoelde zaken hebben verheeld of verhuld, ofschoon zij de oorsprong ervan kenden of moesten kennen.¹⁰

Van groot belang voor het hierna behandelde aspect van de *inbeslagneming* van vermoedelijke illegale vermogensvoordelen is de toevoeging dat de zaken bedoeld

8. Wet van 7 april 1995 tot wijziging van de Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, *B.S.*, 10 mei 1995.

9. Voor een grondige bespreking zie VERSTRAETEN, R. en DEWANDELEER, D., 'Witwassen na de wet van 7 april 1995: kan het nog witter?', *R.W.*, 1995-96, 689-702.

10. Voor een bespreking zie VAN ROOSBROECK, A., *Voorkoming en bestraffing van witwassen van geld en illegale vermogensbestanddelen*. Witwassen, Antwerpen, ETL, 1995, 206-214.

in o.m. artikel 505, eerste lid, 2°, 3° en 4° Sw., zijnde de 'geheelde', witgewassen of onzichtbaar gemaakte illegale vermogensvoordelen als bedoeld in artikel 42, 3° Sw., geacht worden het 'voorwerp' uit te maken van de misdrijven bijzondere heling of witwassen, in de zin van artikel 42, 1° Sw., en als zodanig kunnen worden verbeurd verklaard.¹¹

Traditioneel heeft het beslag in strafzaken als doel de in beslag genomen zaak in ongewijzigde toestand te bewaren met het oog op hetzij de bewijsvoering (artt. 35 en 37 Sv.), hetzij de verbeurdverklaring (art. 42 Sw.), of de teruggave (art. 44 Sw.).¹² De in beslag te nemen zaak moet een bepaalde relatie met de strafvordering vertonen. Overeenkomstig artikel 35 Sv. gaat het dan om 'alles wat schijnt gediend te hebben of bestemd te zijn geweest' om het misdrijf te plegen, 'alles wat eruit schijnt voortgekomen te zijn' en 'alles wat kan dienen om de waarheid aan het licht te brengen'.

Deze bepalingen zijn duidelijk verouderd. Hoewel vermogensvoordelen die werden 'geheeld' of witgewassen wel in beslag kunnen worden genomen (omdat zij – zoals hiervoor aangeduid – het voorwerp van de misdrijven bijzondere heling of witwassen uitmaken en als zodanig 'eruit schijnen voortgekomen te zijn'), geldt dit niet voor de gewone vermogensvoordelen die uit het misdrijf zijn verkregen, bedoeld in artikel 42, 3° Sw.

België voldoet aldus niet aan de verplichtingen die ter zake zijn opgelegd bij internationale verdragen. Zo verplicht bv. het VN-Verdrag van 20 december 1988 de verdragspartijen de nodige maatregelen te nemen om hun bevoegde autoriteiten in staat te stellen o.m. de opbrengsten van drugmisdrijven te bevroren of in beslag te nemen, met confiscatie als uiteindelijk doel (art. 5.2).

De Wet van 20 mei 1997 zoekt hieraan tegemoet te komen. Waar de wetgever bij de redactie van de eerder vernoemde Wet van 17 juli 1990, waarbij artikel 42, 3° in het Strafwetboek was ingevoegd, had nagelaten artikel 35 Sv. overeenkomstig te wijzigen, wordt zulks in de nieuwe wet rechtgezet. Luidens het gewijzigde artikel 35 Sv. kunnen niet alleen 'de voorwerpen bedoeld in artikel 42 Sw.' in beslag worden genomen, maar o.m. ook 'alles wat een uit het misdrijf verkregen vermogensvoordeel schijnt te vormen'. Aldus kunnen ook de zaken bedoeld in artikel 42, 3° Sw. worden in beslag genomen.

Minstens ten dele lijkt de uitbreiding van artikel 35 Sv. echter een maat voor niets. Zaken of eigendommen waarvan de geldwaarde correspondeert met die van illegale vermogensvoordelen die niet (meer) in het vermogen van de veroordeelde kunnen worden teruggevonden, lijken immers niet te kunnen doorgaan als 'uit het misdrijf verkregen vermogensvoordelen'. Een zgn. *value confiscation* is m.a.w. mogelijk, terwijl een voorlopige maatregel of inbeslagneming met het oog op zulke *value confiscation* dat niet is. Veel logica schuilt daarachter niet; tijdens de par-

11. En dit ook indien ze geen eigendom van de veroordeelde zijn, in afwijking van het bepaalde in art. 42, 1° Sw. Zie art. 505, 3de lid Sw.

12. DE PEUTER, J., 'Beslag in strafzaken', in *Strafrecht en Strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, losbladig, 2-3.

mentaire behandeling van het wetsontwerp is over het probleem met geen woord gerept. Het lijkt alsof regering en wetgever dit aspect van de zaak eenvoudig over het hoofd hebben gezien. Nochtans is het voor de praktijk van aanzienlijk belang.

Ook aan buitenlandse vragen tot inbeslagneming van goederen van de veroordeelde die zich in België bevinden en waarvan de waarde overeenkomt met die van de vermogensvoordelen voortkomend uit de misdrijven waarvoor de betrokkene in het buitenland werd veroordeeld, zal dus geen gevolg kunnen worden gegeven. *A contrario* blijkt dit overigens duidelijk uit de redactie van de wet zelf, die in artikel 5 de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen tot zgn. *value confiscation* uitdrukkelijk bepaalt (*supra*) en over inbeslagneming met het oog op dergelijke vorm van verbeurdverklaring het stilzwijgen behoudt.

Een gemiste kans, zoveel is duidelijk. Bovendien lijkt hiermee ook de behoorlijke implementatie van het VN-Verdrag van 1988 en de Raad van Europa-Overeenkomst van 1990 in het gedrang te komen. Artikel 5.2 van het VN-Verdrag van 20 december 1988 vereist immers dat partijen maatregelen nemen om – met het oog op uiteindelijke confiscatie – niet alleen de bevrozing of inbeslagneming van opbrengsten van drugmisdrijven mogelijk te maken, maar tevens van ‘eigendommen waarvan de waarde met die van deze opbrengsten overeenkomt’. Artikel 3 j° 2.1 van de Overeenkomst van 8 november 1990 stelt dezelfde eis. Specifiek m.b.t. internationale samenwerking bepaalt de Raad van Europa-Overeenkomst in artikel 7.2.b tevens dat de verdragspartijen alle wetgevende of andere maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om hen in staat te stellen te voldoen aan buitenlandse verzoeken om voorlopige maatregelen met het oog op de confiscatie van voorwerpen of van ‘opbrengsten, bestaande in de verplichting een geldbedrag te betalen dat overeenkomt met de waarde van de opbrengsten’.

Een andere probleem vormen de wel erg beperkte mogelijkheden naar Belgisch recht tot strafrechtelijke inbeslagneming van onroerende goederen.¹³ Tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet kunnen onroerende goederen in beginsel enkel verzegeld worden of ter plaatse worden bewaakt, zonder dat een eigendomsoverdracht kan worden tegengegaan. De koper zou wel kunnen vervolgd worden wegens bijzondere heling van vermogensvoordelen of hulp aan witwassen, omdat de aangebrachte zegels de koper argwanend hadden moeten maken in verband met de oorzaak van de zegellegging. Maar deze nalatigheid vormt doorgaans geen voldoende bewijs dat de koper wist of had moeten weten dat de goederen van criminele oorsprong waren. Bovendien zal een daadwerkelijke navraag door de koper in de regel stuiten op het geheime karakter van het onderzoek. Supplementaire wettelijke bepalingen waren dus noodzakelijk om mogelijk te maken dat eender welk vermogensvoordeel in beslag kan worden genomen. De Wet van 20 mei 1997 voert een nieuw artikel 35bis Sv. in, dat voorziet in een bewarend beslag op onroerend goed bij deurwaardersexploot, betekend aan de eigenaar en – bij wijze van publiciteit – overgeschreven op het hypotheekkantoor.

13. Zie in dit verband zeker DE MEESTER, T., ‘Het strafrechtelijk beslag op onroerende goederen: publicitaire formaliteiten’, *A.J.T.*, 1996-97, 56-59.

Globaal genomen hebben de regering en de wetgevende kamers duidelijk slechts de absolute minimumvoorwaarden willen vastleggen voor de internationale tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen en inbeslagnemingen met het oog op verbeurdverklaring. Het feit dat het VN-Verdrag van 20 december 1988 en de Overeenkomst van 8 november 1990 voor hun toepassing op bepaalde punten verwijzen naar het intern recht van de verdragsstaten of geen precieze bepalingen inhouden inzake hun toepassingsvoorwaarden of weigeringsgronden formuleren die facultatief gelden¹⁴, is wellicht de enige reden geweest om een kern van implementatiewetgeving te creëren.

Een aanzet tot een volwaardige wetgeving op het vlak van de overdracht van tenuitvoerlegging van vreemde strafvonnissen is de Wet van 20 mei 1997 beslist niet geworden. Dat in wezen enkel regelen worden aangereikt om het verlenen van rechtshulp toe te laten, is in dit opzicht symptomatisch. De praktijk zou nochtans zijn gebaat geweest bij een uitgewerkte procedure voor het vragen van de tenuitvoerlegging van in België uitgesproken beslissingen tot verbeurdverklaring van goederen die zich in het buitenland bevinden of van voorlopige maatregelen met het oog op latere confiscatie. Onmiskenbaar is ook hier een belangrijke kans gemist.

Vreemd in dit verband lijkt ook de erg minimale rol die de nieuwe wet aan het OM toebedeelt in het kader van de tenuitvoerlegging van vonnissen die de verbeurdverklaring inhouden van zaken die zich buiten het Belgisch grondgebied bevinden. Met name zou het OM kunnen volstaan met het in kennis stellen daarvan van de Minister van Justitie en het hem toezenden van een afschrift van het strafdossier, dit – luidens de memorie van toelichting – teneinde de minister de ‘mogelijkheid te bieden’ een verzoek tot tenuitvoerlegging in te dienen bij de staat op wiens grondgebied de goederen in kwestie zich bevinden. Zeker nu sedert de Wet van 17 juli 1990 het eigendomsrecht over verbeurdverklaarde goederen in bepaalde gevallen ook aan de burgerlijke partij of aan derden kan worden toegekend, is het verrassend vast te stellen dat het initiatief van het OM in de strafuitvoering erg beperkt is gehouden en de minister kennelijk over een aanzienlijke ‘beoordelingsmarge’ beschikt om al dan niet de tenuitvoerlegging aan het buitenland te vragen.

De Wet van 20 mei 1997 beantwoordt aan een dringende behoefte en kan een eerste nood lenigen. Regeringsinitiatief en 15 maanden parlementair werk hebben echter niet meer opgeleverd dan een absolute minimumbasis aan intern recht. Of dit voldoende is, is zeer de vraag.

14. Zie bv. art. 5.4.c VN-Verdrag en art. 18 Raad van Europa-Overeenkomst.