

**Vaststelling van de Wet confiscatie crimineel vermogen en wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met verdere versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Inhoudsopgave**

<b>I. ALGEMEEN DEEL</b> .....	4
<b>1. Inleiding</b> .....	4
<b>2. Confiscatie zonder veroordeling voor een strafbaar feit</b> .....	5
2.1 Inleiding .....	5
2.2 De noodzaak van een procedure NCBC.....	6
2.2.1 De verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit .....	6
2.2.2 De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen .....	8
2.2.3 De verhouding met de mensenrechten .....	10
2.3 De hoofdlijnen van het wetsvoorstel .....	10
2.3.1 De belangrijkste kenmerken van de procedure NCBC.....	10
2.3.2 De belangrijkste afwijkingen van Rv .....	11
2.3.3 Het verloop van de procedure .....	13
2.3.4 Voorwaarden voor de procedure en de verhouding met strafvervolgning .....	15
2.3.4.1 Voorwaarden voor de procedure .....	15
2.3.4.2 Verhouding met strafvervolgning .....	16
2.3.5 Conservatoir beslag .....	18
2.3.5.1 Voorwaarden conservatoir beslag.....	18
2.3.5.2 Inhoud en toetsing verzoekschrift .....	20
2.3.5.3 Tenuitvoerlegging conservatoir beslag .....	21
2.3.5.4 Verval conservatoir beslag .....	23
2.3.5.5 Samenloop van beslagen .....	23
2.3.6 Verzoek tot confiscatie (incl. beslissing tot confiscatie) .....	25
2.3.6.1 Het verzoek tot confiscatie .....	25
2.3.6.2 De behandeling van het verzoek tot confiscatie .....	26
2.3.6.3 Het verzoek tot vervreemding van het goed tegen baat .....	29
2.3.7 Rechten van belanghebbenden .....	30
2.3.8 Tenuitvoerlegging beslissing tot confiscatie .....	32
2.3.9 Rechtsbescherming en rechtsmiddelen .....	33
2.3.9.1 Conservatoir beslag.....	33
2.3.9.2 Hoger beroep en cassatie .....	34
2.3.11 Het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties .....	36
2.3.11.1 Wettelijk regime voor de verwerking van persoonsgegevens .....	36
2.3.11.2 Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC .....	37
2.3.11.3 Gegevensverwerking door het RIEC ten behoeve van procedure NCBC .....	38
2.3.11.4 Gegevensverwerking door het OM ten behoeve van de procedure NCBC .....	39
2.3.11.5 Verstrekking van persoonsgegevens ten behoeve van andere doelen .....	39

2.4 De situatie in andere landen .....	39
2.5 De internationale samenwerking .....	41
2.5.1 De samenwerking binnen het kader van de EU .....	42
2.5.2 De samenwerking buiten het kader van de EU .....	43
2.5.3 De Verenigde Naties .....	44
2.5.4 De EU en het Verenigd Koninkrijk .....	44
2.5.5 Het nationale recht .....	45
2.6 De verhouding met de mensenrechten (EVRM) .....	46
2.6.1 Het recht op eigendom .....	46
2.6.2 Het recht op een eerlijk proces .....	48
<b>3. Verdere versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit .....</b>	<b>49</b>
3.1 Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel (artikel II, onderdeel A) .....	49
3.2 Uitbreiding bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten (artikel II, onderdelen B, C, D, F, G, H en I, artikel IV, onderdelen A en B, en artikel V) .....	50
3.3 Wijziging wrakingsregelingen (artikel III, onderdelen G en H, artikel IX, onderdelen B en C, en artikel X) .....	52
3.3.1. Inleiding .....	52
3.3.2. Kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid .....	54
3.3.3. Spoedeisende beslissingen .....	55
3.3.4. Enkelvoudige kamer? .....	56
3.4 Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket (artikel III, onderdelen A, B, C, D en F) .....	56
3.4.1. Inleiding .....	57
3.4.2 Omvangrijke deelnemingszaken: forumkeuze bij het aanbrengen van nieuwe zaken en het verplaatsen van lopende zaken .....	58
3.4.2.1 Knelpunten in de praktijk .....	58
3.4.2.2 Voorgestelde wetwijzigingen .....	61
3.4.3 Actualisering van de taakomschrijving van het functioneel parket .....	62
3.4.4 Verhouding tot hoger recht .....	63
3.5 Het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie (artikel VI, onderdelen A, B, C en D, en artikel VII) .....	63
<b>4. Uitvoerings- en financiële consequenties .....</b>	<b>66</b>
4.1 Confiscatie zonder veroordeling voor een strafbaar feit .....	66
4.3 Tijdelijk aanhouden financiële transacties .....	66
<b>5. Adviezen .....</b>	<b>66</b>
<b>II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING .....</b>	<b>66</b>
Artikel I (Wet confiscatie criminele goederen) .....	66
Artikel II (Wijziging Wetboek van Strafrecht) .....	79
Artikel III (Wijziging Wetboek van Strafvordering) .....	81
Artikel IV (Wijziging Opiumwet) .....	85
Artikel V (Wijziging artikel 55a Wet wapens en munitie) .....	85
Artikel VI (Wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) .....	86
Artikel VII (Wijziging Wet op de economische delicten) .....	87
Artikel VIII (Wijziging Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) .....	87

Artikel IX (Wijziging Awb) .....	87
Artikel X (Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).....	88
Artikel XI (Inwerkingtreding).....	88

## **I. ALGEMEEN DEEL**

### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot het tot stand brengen van een nieuwe wet en tot aanpassing van de bestaande wetgeving, ter versterking van de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de uitgebreide wetgevingsagenda ondermijning, bestaande uit meerdere wetsvoorstellen die onderling gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijning te versterken.

De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit voor het kabinet. In de brieven van 20 november 2020 en 4 oktober 2021 is uw Kamer geïnformeerd over de uitwerking van het Brede Offensief in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit en de belangrijkste pijlers in de aanpak hiervan voor de komende jaren (Kamerstukken II 2020/21, 29911, nr. 292 en Kamerstukken II 2021/22, 29911 nr. 329). Dit wetsvoorstel draagt bij aan twee van deze pijlers, te weten weerbaarheid van de samenleving en economie en versterking van handhaving. Hiertoe zijn voorstellen opgenomen die gemeen hebben dat de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit hiermee wordt versterkt. Criminaliteit mag voor de daders niet lonen en voorkomen moet worden dat crimineel vermogen in de samenleving blijft circuleren en wordt gebruikt in de legale economie of wordt geherinvesteerd in criminele activiteiten. Hierop heeft het voorstel betrekking dat voorziet in een nieuwe wet, de Wet confiscatie criminele goederen, en tevens in – daarbij aansluitende – wijziging van het Wetboek van Strafvordering (hierna ook: Sv) en de Algemene Wet bestuursrecht (hierna ook: Awb). Thans biedt het Wetboek van Strafrecht (hierna ook: Sr) de mogelijkheid om aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit of misdrijf bij afzonderlijke rechterlijke beslissing de verplichting op te leggen tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr). De Wet confiscatie criminele goederen maakt confiscatie mogelijk van goederen – zaken en vermogensrechten - die afkomstig zijn van enig strafbaar feit, zonder dat sprake is van een voorafgaande veroordeling van een persoon voor een strafbaar feit. Een onherroepelijke beslissing tot confiscatie heeft tot gevolg dat de eigendom van het goed vervalt aan de staat, zodat het corrumpere van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter kan worden bestreden. De confiscatie van criminele goederen wordt geregeld in artikel I, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel E, artikel VIII, en artikel IX, onderdeel A, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 2 van deze toelichting.

Daarnaast zijn in dit wetsvoorstel ook een aantal wijzigingen van bestaande wetten opgenomen ter versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- De verruiming van de mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, op grond van artikel 36e Sr. Dit wordt geregeld in Artikel II, onderdeel A, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 3.1 van deze toelichting.

- Uitbreiding van de bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten. Dit betreft de verhoging van de boetecategorie en de uitbreiding van de bijkomende straf van de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) vermelde rechten tot enkele strafbare feiten, die ondermijnd zijn voor de samenleving. Dit wordt geregeld in artikel II, onderdelen B, C, D, F, G, H en I, artikel IV, onderdelen A en B, en artikel V, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 3.2 van deze toelichting.

- Wijziging van de wrakingsregelingen in het Wetboek van Strafvordering, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit betreft (i) een versnelde behandeling door de wrakingsrechter van wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk of

kennelijk ongegrond zijn, en (ii) een wettelijke mogelijkheid voor de rechter die is gewraakt om na een op de terechtzitting ingediend wrakingsverzoek nog beslissingen te kunnen nemen die geen uitstel dulden. Dit wordt geregeld in artikel III, onderdelen G en H, artikel IX, onderdelen B en C, en artikel X, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 3.3 van deze toelichting.

- Wijziging van de regeling van de relatieve competentie in het Wetboek van Strafvordering. Dit betreft (i) verruiming van de regeling van de relatieve competentie door de voorrangsregeling bij deelnemingszaken te schrappen en door de zittingsrechter de mogelijkheid te geven om omvangrijke (ondermijnings)zaken na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting te verwijzen naar een ander gerecht, wanneer pas na die aanvang is gebleken dat de zaak samenhangt met een andere zaak die al elders ter berechting is aangebracht en (ii) de actualisering van de wettelijke bepaling over de strafbare feiten met de vervolging waarvan officieren van justitie bij het functioneel parket zijn belast. Dit wordt geregeld in artikel III, onderdelen A, B, C, D en F, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 3.4 van deze toelichting

- Het op verzoek van de Financiële inlichtingen eenheid tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie door een bank, om te voorkomen crimineel geld wordt weggesluisd voordat er beslag kan worden gelegd in het belang van de strafvordering. Dit wordt geregeld in de artikel VI, onderdelen A, B, C en D, en artikel VII, van dit wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt toegelicht in paragraaf 3.5 van deze toelichting.

Dit wetsvoorstel wordt toegelicht mede namens de Minister van Financiën voor wat betreft de voorgestelde wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

## **2. Confiscatie zonder veroordeling voor een strafbaar feit** (artikel I, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel E, artikel VIII, en artikel IX, onderdeel A)

### *2.1 Inleiding*

Ter verbetering van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit bevat dit wetsvoorstel een procedure voor de confiscatie van goederen (zaken en vermogensrechten) die geheel of grotendeels zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Deze procedure is gericht op de confiscatie van een goed, zonder voorafgaande veroordeling terzake van een strafbaar feit. Dit wordt ook wel aangeduid met de term non conviction based confiscation (NCBC). De procedure wordt hierna korthedshalve ook aangeduid als: procedure NCBC. Een procedure NCBC is gericht tegen een goed (in rem). Door de confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de staat. Deze procedure dient het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De procedure NCBC heeft een reparatoir karakter omdat deze moet leiden tot rechtsherstel, dat wil zeggen het herstel van de situatie voordat het object met illegaal geld of anderszins op illegale wijze werd verworven. Hiermee wordt voorkomen dat dergelijke goederen, of de opbrengst van de verkoop van dergelijke goederen, in de maatschappij blijven circuleren of zelfs worden gebruikt ten behoeve van het plegen van nieuwe strafbare feiten.

De contouren van een wettelijke regeling van een procedure NCBC zijn geschetst in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 november 2020 (Kamerstukken 2020/21, 29911, nr. 297). Dit wetsvoorstel vormt een uitwerking van de in die brief geschetste contouren. Het wetsvoorstel voorziet in een zelfstandige regeling van een procedure NCBC, in aanvulling op de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De voorgestelde regeling omvat onderwerpen als de uitwisseling van informatie ter voorbereiding van een procedure NCBC, het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen, het conservatoir beslag op goederen met het oog op de confiscatie, het verzoek en de rechterlijke beslissing tot confiscatie, de rechten van belanghebbenden, de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie, de rechtsbescherming en

de internationale samenwerking. Voor het overige zijn de bestaande bepalingen die op grond van Rv gelden van toepassing.

Met dit wetsvoorstel is een balans gezocht tussen enerzijds het zwaarwegende algemeen belang van de mogelijkheid van confiscatie van criminele goederen met het oog op het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde en anderzijds het maatschappelijke belang van een goede regulering van het economisch verkeer en de rechtsbetrekkingen tussen burgers, evenals de bescherming van grondrechten. Hieronder wordt dit voorstel toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de noodzaak van een procedure NCBC, de hoofdlijnen van het voorstel, de situatie in andere landen, de internationale samenwerking en de verhouding met de mensenrechten.

## *2.2 De noodzaak van een procedure NCBC*

### *2.2.1 De verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit*

In de eerdergenoemde brief van 20 november 2020 is gemeld dat het huidige juridische kader voor het afpakken van illegaal vermogen niet meer voldoet aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld met het oog op een effectieve aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Dit betreft situaties waarin in of buiten het kader van een opsporingsonderzoek objecten worden aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen zonder dat kan worden bewezen dat een verdachte een concreet strafbaar feit heeft gepleegd. Dit omvat zowel het geval dat het object een kennelijke criminele oorsprong heeft als dat het object het resultaat is van herinvestering van opbrengsten van misdrijven. In de eerdergenoemde brief zijn enkele praktijkvoorbeelden gegeven van gevallen waarin, al dan niet in het kader van een lopend opsporingsonderzoek, goederen worden aangetroffen die in verband lijken te staan met georganiseerde, ondermijnende criminaliteit zonder dat er een concrete verdachte van een strafbaar feit in beeld is en het instellen van strafvervolging dus niet mogelijk is. Het gaat om: (1) het aantreffen van meer dan een half miljoen euro aan contant geld tijdens een doorzoeking van een woning in verband met illegale vuurwapens, (2) een witwasonderzoek met betrekking tot een pand met een waarde van enkele miljoenen euro waarvan de eigenaar zelf een uitkering heeft en voor de financiering verwijst naar een geloofsgemeenschap in het buitenland, en (3) een vastgoedondernemer die zich inkoopt in de horeca met geld vermoedelijk uit drugshandel en die zijn bezit verklaart met activiteiten als succesvol zakenman in Spanje (waar hij eerder is veroordeeld), Dubai en Gibraltar.

In deze gevallen is er wel een goed in beeld dat in verband staat met criminaliteit, maar geen verdachte van een concreet strafbaar feit. Toepassing van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr) is dan niet aan de orde omdat daarvoor een veroordeling van de betrokkene ter zake van een strafbaar feit is vereist.

Ook in andere situaties worden goederen aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen terwijl strafvervolging van een verdachte voor een strafbaar feit niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het buitenland is veroordeeld voor het strafbare feit waarmee hij het goed heeft verkregen of omdat de verdachte is komen te overlijden voordat hij onherroepelijk was veroordeeld en de nabestaanden die rechthebbende zijn geworden van de goederen, zich op dat moment (nog) niet schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit. In paragraaf 2.3.4 (Reikwijdte van de procedure en de verhouding met strafvervolging) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de procedure NCBC en strafvervolging. Het is van belang dat in een procedure NCBC gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit een strafzaak en vice versa. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor de juridische grondslagen.

Als geen strafvervolging kan worden ingesteld moet het in het kader van een opsporingsonderzoek inbeslaggenomen voorwerp waarvan aannemelijk is dat het afkomstig is van misdrijf worden teruggegeven aan de beslagene. Het ongewenste effect hiervan is dat in deze gevallen de goederen blijven circuleren in de samenleving. Als de beslagene niet de eigenaar van het

inbeslaggenomen goed is, blijft dit in bewaring van het openbaar ministerie (hierna ook: OM) totdat een rechthebbende in beeld is (artikel 116, tweede lid, onder b, Sv). Als de eigenaar onbekend blijft, heeft het OM de voorwerpen gedurende lange tijd in beheer zonder dat een juridisch vervolg mogelijk is. Na twintig jaar vervalt het voorwerp, of de verkoopwaarde van het voorwerp, langs civielrechtelijke weg aan de staat (artikel 3:306 BW). In de afgelopen twintig jaar is het bedrag op de tussenrekening van het OM waar de verkoopwaarde van vervreemde, inbeslaggenomen voorwerpen naar wordt overgemaakt, opgelopen tot 16 miljoen euro.

Ingeval wel strafvervolgning tegen een verdachte wordt ingesteld, brengt de onschuldpresumptie met zich mee dat het aan de officier van justitie is om te bewijzen – buiten redelijke twijfel – dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan. Ingeval van vervolging voor een strafbaar feit, zoals witwassen, kan de verdachte daarom in beginsel volstaan met een verweer dat concreet, verifieerbaar en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijk is, waarna het aan het openbaar ministerie is om aanvullend bewijs te verzamelen om het verweer van de verdachte te weerleggen. Dit kost de betrokken opsporingsinstanties en het openbaar ministerie niet zelden onevenredig veel menskracht en tijd, onder meer als rechtshulp moet worden verzocht aan andere landen of als gebruik wordt gemaakt van verhullende eigendomsconstructies.

Aldus is er behoefte aan een snelle interventie op objecten die afkomstig zijn van criminaliteit en waar het strafrecht (toch het ultimum remedium) niet per se het antwoord op hoeft te zijn. In deze behoefte voorzien de huidige mogelijkheden voor het afpakken van crimineel vermogen, zowel binnen het strafrecht als daarbuiten, niet. Hoewel het instrumentarium de afgelopen jaren is uitgebreid en hiermee meer ervaring is opgedaan, moet nu worden geconstateerd dat een aanvullend instrument nodig is dat kan worden ingezet naast andere handhavingsmogelijkheden. In aanvulling op een dadergericht strafrechtelijk onderzoek begint de procedure NCBC bij objecten met een vermeende criminele herkomst ('in rem'). Een juridische civielrechtelijk georiënteerde procedure voor het ontnemen van objecten zonder dat een voorafgaande veroordeling ter zake van een strafbaar feit is vereist, biedt niet alleen mogelijkheden voor een ruimere ontneming van crimineel voordeel, maar tevens de mogelijkheid van een snellere afhandeling van de procedure omdat de onschuldpresumptie niet van toepassing is. De meerwaarde van de nieuwe werkwijze is er in gelegen dat niet de persoon centraal staat maar het object, waarbij de procedure vanwege het van toepassing zijnde civiele bewijsrecht minder tijdrovend kan zijn. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in aanvulling op de bestaande mogelijkheden. Van de betrokkene die aanspraak maakt op het object mag een meer actieve houding worden verwacht, omdat deze doorgaans over informatie beschikt die van essentieel belang is voor de beoordeling van de herkomst van het object. Met deze procedure is een voorafgaande verdenking, vervolging en veroordeling van personen niet langer noodzakelijk voor confiscatie van crimineel vermogen.

Het strafrechtelijk optreden is niet de enig mogelijke reactie op een normafwijkende situatie. In plaats daarvan of in aanvulling daarop kan worden gehandeld op basis van het bestuursrecht of civiele- of tuchtrecht. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan een nieuwe afdoeningsmodaliteit toegevoegd, een civielrechtelijke procedure NCBC die kan leiden tot de confiscatie van een goed dat in verband staat met criminaliteit.

Ook binnen de Europese Unie wordt onderkend dat (alleen) de conventionele, strafrechtelijke ('in personam') aanpak niet langer volstaat. Inmiddels zijn verschillende lidstaten overgegaan tot een zogenaamde 'in rem' benadering: de aandacht wordt daarmee verlegd naar datgeen waar het de georganiseerde criminaliteit om te doen is: de 'proceeds of crime'. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 (situatie in andere landen). Met de voorgestelde regeling wordt aangesloten bij de wettelijke regelingen in deze landen, aangepast aan het kader van het Nederlandse rechtssysteem.

### 2.2.2 De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen

De procedure NCBC kan worden toegepast met het oog op de confiscatie van goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf. Het betreft situaties waarin de illegale herkomst van het goed wel kan worden aangetoond, maar waarin vervolging van een verdachte voor een specifiek strafbaar feit niet mogelijk of wenselijk is. Het kan onder meer gaan om goederen die onderdeel vormen van een nalatenschap ('criminele erfenis') en om onbeheerd vermogen. Goederen zijn overeenkomstig artikel 3:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) alle zaken en alle vermogensrechten. Dit omvat roerende en onroerende zaken, zoals auto's, boten, onroerend goed en vermogen. In Angelsaksische landen wordt onderscheid gemaakt tussen procedures 'in personam' en procedures 'in rem'. Procedures 'in personam' zijn gericht tegen personen en kunnen als er sprake is van strafbare feiten leiden tot veroordeling en strafoplegging. Een belangrijk kenmerk van een procedure 'in rem' is dat wordt geprocedeerd tegen een goed. Wanneer het goed van enig misdrijf afkomstig is kan het worden geconfisqueerd. De procedure NCBC is gericht op de confiscatie van een goed en niet op de bestraffing van een persoon, en kan aldus worden gekenschetst als een procedure in rem.

De confiscatie heeft tot gevolg dat de eigendom van het goed vervalt aan de staat. De procedure NCBC dient het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De procedure heeft een reparatoir karakter, omdat deze procedure moet leiden tot rechtsherstel. Dit wil zeggen dat met de procedure NCBC wordt beoogd het herstel van de situatie voordat het goed langs illegale weg werd verkregen zodat het corrumperen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld wordt voorkomen. Het rechtsherstel kan worden gerealiseerd door middel van maatschappelijke herbestemming van het goed na de onherroepelijke beslissing tot confiscatie. Het rechtsherstel kan ook worden gerealiseerd door teruggave van het goed aan de rechtmatige eigenaar na afwijzing van het verzoek tot confiscatie. Dit is met name relevant in het geval dat een goed dat aan een ander toebehoort door misdrijf is verkregen, bijvoorbeeld door diefstal.

Anders dan bij een vervolging op grond van witwassen, die immers per definitie tegen een verdachte wordt ingesteld, behoeft er bij de procedure NCBC geen wederpartij te zijn die de door het openbaar ministerie naar voren gebrachte feiten en omstandigheden kan betwisten, waarna het openbaar ministerie vervolgens kan reageren op deze betwisting. Wel kunnen belanghebbenden, zoals de erfgenamen als het gaat om goederen die onderdeel vormen van een nalatenschap, verschijnen in het geding. Het begrip 'belanghebbende' is een essentieel begrip in de verzoekschriftprocedure van Rv. Dit begrip is in het civiele procesrecht een open begrip dat niet nader is ingekaderd, met uitzondering van de rechtspleging in zaken betreffende het personen- en familierecht (artikel 798 Rv). Of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt, moet volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad worden afgeleid uit de aard van de procedure en de daarmee verband houdende wetsbepalingen. Daarbij zal een rol spelen in hoeverre iemand door de uitkomst van de desbetreffende procedure zodanig in een eigen belang kan worden getroffen dat deze daarin behoort te mogen opkomen ter bescherming van dat belang of in hoeverre deze anderszins zo nauw betrokken is of is geweest bij het onderwerp dat in de procedure wordt behandeld, dat daarin een belang is gelegen om in de procedure te verschijnen. Zie o.m. HR 6 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF9440, NJ 2003/486, m.nt. J.M.M. Maeijer (Scheipar/ Issaurat), r.o. 3.3.2; HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY8290, NJ 2007/45, m.nt. J.M.M. Maeijer (Lips en Godefroy/Broex c.s.), r.o. 3.4.2; HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1900, NJ 2018/412 (X/Stichting ANV Fondsen), r.o. 4.1.2.

Een belanghebbende in een procedure NCBC kan bijvoorbeeld degene zijn die een zakelijk recht heeft met betrekking tot het goed, zoals het recht van eigendom, van vruchtgebruik, van hypotheek of van pand, maar ook degene die een persoonlijk recht heeft met betrekking tot het goed, zoals het recht van huur.

Een procedure in rem is een tot nu toe in het Nederlandse recht onbekende rechtsfiguur. Dit betekent dat voor bepaalde essentiële onderdelen van de procedure, zoals het conservatoir beslag,



niet zonder meer kan worden aangesloten op de bestaande wettelijke systemen, maar dat eigenstandige oplossingen noodzakelijk zijn. De regeling van de procedure NCBC kan dan ook worden gekarakteriseerd als een eigenstandige procedure ('sui generis') die is gebaseerd op Rv, maar die ook elementen bevat die zijn ontleend aan andere wetten. Het is aldus een instrument met een hybride karakter.

De procedure NCBC kan beginnen in aanvulling op een (dadergericht) strafrechtelijk onderzoek. Met de procedure NCBC is een voorafgaande verdenking, vervolging en veroordeling van personen niet langer noodzakelijk voor de confiscatie van crimineel vermogen. En anders dan in een strafzaak is er in een procedure NCBC geen verdachte, maar een of meer belanghebbenden. Er zijn echter duidelijke raakvlakken tussen de procedure NCBC en het strafrecht, omdat in de procedure NCBC moet worden aangetoond dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Een essentieel onderscheid is echter het doel van de procedure; deze is niet gericht op de bestraffing van een persoon, maar op de confiscatie van een goed. Een procedure NCBC is een zelfstandige procedure, die los staat van de beslissing omtrent strafvervolging. Weliswaar biedt het strafrecht uitgebreide waarborgen voor de rechtsbescherming van de verdachte die in een procedure NCBC niet op overeenkomstige wijze van toepassing zijn, maar een procedure NCBC is als gezegd niet gericht op de bestraffing van een persoon, zodat er ook geen sprake is van een vervolging van een verdachte. Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt een procedure NCBC dan ook niet aangemerkt als het instellen van vervolging ('criminal charge') als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Er is weliswaar geen sprake van een veroordeling, maar dit neemt niet weg dat de openbare orde is aangetast doordat goederen in het maatschappelijk verkeer circuleren die in verband staan met misdrijven. Het belang van de samenleving bij een procedure NCBC kan dan zwaarder wegen dan het belang van de gewezen verdachte om van verdere procedures verschoond te blijven. Hierbij komt dat de procedure NCBC (eveneens) is voorzien van de nodige waarborgen voor de bescherming van de positie van de belanghebbenden, waaronder het vereiste van een rechterlijke beslissing. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.6 (De verhouding met de mensenrechten).

Als strafvervolging tegen een verdachte is ingesteld, maar niet leidt tot een veroordeling voor het begaan van enig misdrijf, dan vormt dit geen beletsel voor het aanhangig maken van een procedure NCBC tegen een goed dat geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van het misdrijf ter zake waarvan de strafvervolging was ingesteld. Het beginsel van 'ne bis in idem', dat inhoudt dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit kan worden vervolgd, staat niet in de weg aan het aanhangig maken van een procedure NCBC omdat er dan geen sprake is van een vervolging. Andersom kan een procedure NCBC tegen een goed worden gevolgd door strafvervolging tegen een verdachte voor het begaan van een strafbaar feit dat verband houdt met een goed ter zake waarvan de procedure NCBC aanhangig is gemaakt. Als de procedure NCBC niet heeft geleid tot de confiscatie van een goed, dan kan in het kader van de strafvervolging alsnog van de rechter een beslissing worden gevraagd ten aanzien van het goed, met een vordering tot verbeurdverklaring, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of onttrekking aan het verkeer, als inmiddels meer bewijsmateriaal is verzameld om een dergelijke beslissing te rechtvaardigen. Als de procedure NCBC wel heeft geleid tot de confiscatie van een goed, dan kan dat goed in het kader van de strafvervolging echter niet nogmaals verbeurd worden verklaard, als wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen of worden onttrokken aan het verkeer.

Het voorgaande neemt niet weg dat de beslissing over het instellen van strafvervolging of het instellen van een procedure NCBC vergaande consequenties kan hebben voor de positie van de betrokkenen, niet alleen de personen die in een strafzaak als verdachte zouden worden aangemerkt, maar ook de slachtoffers. Deze beslissing vereist dan ook een zorgvuldige afweging. In paragraaf 2.3.4 wordt hierop nader ingegaan. Vanwege de raakvlakken tussen deze strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures is het van belang dat vice versa gegevens kunnen worden uitgewisseld. Als dit noodzakelijk is, moeten gegevens van een strafzaak verder kunnen

worden verwerkt ten behoeve van een procedure NCBC. De informatie van een procedure NCBC moet ook kunnen worden gebruikt in een strafzaak. Dit komt in paragraaf 2.3.11 aan de orde.

### *2.2.3 De verhouding met de mensenrechten*

De procedure NCBC kan leiden tot het verval van de eigendom van een goed aan de staat. In een democratische rechtstaat mogen burgers en bedrijven vertrouwen op het ongestoord genot van hun eigendom, zonder willekeurige bemoeienis van de overheid. Aantasting van het eigendomsrecht vereist een weloverwogen afweging van de voor- en nadelen van die aantasting. Daarbij moet een aantasting of inperking van het recht van eigendom voldoen aan de eisen die voortvloeien uit artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Dit betekent dat de beperking een gerechtvaardigd algemeen belang moet dienen, bij wet moet zijn voorzien – waarbij de toepasselijke nationale regeling voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar moet zijn -, er een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance), en er is voorzien in procedurele waarborgen voor de betrokkenen. Bij de regulering van eigendom is aldus een proportionaliteitstoets aan de orde, op grond waarvan er te allen tijde een zorgvuldig evenwicht dient te worden bewaard tussen het algemene belang dat de integriteit van de samenleving kan worden beschermd door het herstel van de situatie voordat goederen langs illegale weg werden verkregen en het individuele belang van de rechthebbende dat zijn rechten op een goed worden gerespecteerd. Dit proportionaliteitsvereiste heeft betrekking op zowel de introductie van de maatregel van de confiscatie in het Nederlandse recht als op de toepassing van die maatregel in individuele gevallen.

Met de voorgestelde procedure NCBC wordt een wezenlijk algemeen belang gediend, namelijk het voorkomen van de ondermijning van de democratische rechtsstaat doordat de opbrengsten van criminaliteit in de maatschappij blijven circuleren en voor nieuwe (criminele) doeleinden worden gebruikt. Investerings kunnen dienen voor het plegen van andere strafbare feiten, bijvoorbeeld het omkopen van ambtenaren, of voor het langs andere weg corrumpen van de samenleving. Het is van essentieel belang dat de overheid hiertegen adequaat kan optreden. Met de procedure NCBC is voorzien in een civiele procedure bij de rechter, waarbij het aan de verzoekende partij, het openbaar ministerie, is om aan te tonen dat het goed een criminele herkomst heeft. De rechter beoordeelt uiteindelijk of de confiscatie is aangewezen. De rechterlijke toets vormt tevens de rechtsstatelijke toets op het verzoek van het openbaar ministerie. In die rechterlijke toets zal zich ook de EVRM-conformiteit moeten manifesteren.

In paragraaf 2.6 (De verhouding met de mensenrechten) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de procedure NCBC en de mensenrechten.

## *2.3 De hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

### *2.3.1 De belangrijkste kenmerken van de procedure NCBC*

De procedure NCBC omvat procedureel gezien twee fases, namelijk het verzoek tot conservatoir beslag op een goed en het verzoek tot confiscatie van dat goed. De voorgestelde regeling voor de procedure NCBC is gebaseerd op Rv, dat uitgebreide regels bevat voor de behandeling van civielrechtelijke geschillen. Anders dan bij een reguliere civielrechtelijke procedure, gaat het hier niet om een procedure tussen bijvoorbeeld een schuldeiser en een schuldenaar, maar om een procedure op initiatief van een instantie als vertegenwoordiger van het algemeen belang. Deze instantie, het openbaar ministerie, kan een verzoek tot confiscatie doen van een goed vanwege de omstandigheid dat het goed afkomstig is van enig misdrijf. De voorgestelde regeling is hoofdzakelijk beperkt tot de regels die een aanvulling vormen op of die afwijken van de verzoekschriftprocedure in Rv. Ingeval van aanvulling is dit tot uitdrukking gebracht (artikel 13, tweede lid: 'van overeenkomstige toepassing'). Daar waar het wetsvoorstel geen afwijkende regels bevat, zijn in beginsel de bestaande regels van Rv van toepassing. Daar waar de regels van Rv niet op een procedure NCBC van toepassing zijn, is dit in de tekst van de wet tot uitdrukking gebracht (artikel 11, eerste lid: 'niet van toepassing'). Aldus is de regeling van de procedure NCBC vormgegeven als een zelfstandige regeling, in aanvulling op Rv. Omdat de rechtspraak

vertrouwd is met Rv, kan dit de toepassing van de procedure NCBC vergemakkelijken. Voor de aansluiting bij Rv is uitgegaan van de versie van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering die van toepassing is op procedures in feitelijke instanties.

Vanwege de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder begrepen de verantwoordelijkheid en rol van het openbaar ministerie bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, en het vereiste van een relatie tussen een goed en enig misdrijf dat aanleiding kan vormen voor de procedure NCBC, wordt met dit wetsvoorstel erin voorzien dat het openbaar ministerie als onafhankelijke vertegenwoordiger van het algemeen belang ook het initiatief kan nemen in de procedure NCBC. Deze rol voor het openbaar ministerie past bij de aan dit orgaan toebedeelde taak in het kader van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Hiermee kan tevens worden voorkomen dat de strafrechtelijke afhandeling wordt doorkruist. Namens het openbaar ministerie kan de officier van justitie de bevoegdheden van dit orgaan rond de procedure NCBC uitoefenen, zoals het indienen van het verzoek tot confiscatie bij de rechtbank en het bevelen tot verstrekking van gegevens en inlichtingen.

Voor dit wetsvoorstel is aangesloten bij de verzoekschriftprocedure (Eerste boek, derde titel, artikelen 261 e.v. Rv), omdat het openbaar ministerie ook voor andere onderwerpen in Rv verzoekschriften indient. De bevoegdheid van het openbaar ministerie om op te treden hangt samen met de bescherming van het algemeen belang in het personen- en familierecht (artikel 1:53 BW: het stuiten van een voorgenomen huwelijk), het rechtspersonenrecht (artikel 2:20-21 BW: het ontbinden van een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde) en het faillissementsrecht (artikel 1 lid 2 Fw: het verzoek tot faillietverklaring).

In de procedure NCBC kan het openbaar ministerie zelfstandig in rechte optreden, met uitzondering van het instellen van cassatie bij de Hoge Raad (artikel 43, tweede en derde lid, Rv). Dit betekent dat het openbaar ministerie zonder dat ondertekening door een advocaat nodig is (artikel 278, derde lid, Rv) een verzoek tot conservatoir beslag en een verzoek tot confiscatie kan indienen, en hoger beroep kan instellen. Het openbaar ministerie is hierbij geen griffierecht verschuldigd (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, Wet griffierechten burgerlijke zaken). Het staat belanghebbenden vrij bij de behandeling van de zaak ter zitting zelf verweer te voeren tegen het verzoekschrift of zich hierbij te laten bijstaan door een advocaat (artikel 279, derde lid, Rv). Een dagvaarding in kort geding ter opheffing van het beslag en een beroepschrift dienen namens de belanghebbende door een advocaat te worden ingediend. Afhankelijk van de financiële draagkracht van de belanghebbende bestaat recht op gefinancierde rechtsbijstand, op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Uitgangspunt is dat rechtsbijstand wordt verleend als het inkomen per jaar € 28.600 of minder bedraagt bij een alleenstaande of ten hoogste € 40.400 bij een gemeenschappelijke huishouding met een of meerdere personen (artikel 34, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand). Voorts dient geen sprake te zijn van één van de in de artikelen 12, tweede lid, en 34g Wet op de rechtsbijstand genoemde weigeringsgronden voor het verlenen van een toevoeging. Voor de rechtsbijstand geldt een verplichting tot een eigen bijdrage, waarvan de hoogte bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld (artikel 35 Wet op de rechtsbijstand). Als er geen recht is op rechtsbijstand dan komen de kosten van een raadsman voor rekening van de belanghebbende. Aannemelijk is dat in het kader van een procedure NCBC minder snel sprake zal zijn van een recht op rechtsbijstand omdat de procedure enkel kan worden gevoerd als het te confisqueren goed een waarde vertegenwoordigt van ten minste €25.000,-.

### *2.3.2 De belangrijkste afwijkingen van Rv*

Zoals hierboven is aangegeven, is het wetsvoorstel hoofdzakelijk beperkt tot de regels die afwijken van Rv. De belangrijkste afwijkingen van de regeling in Rv worden in de volgende paragrafen toegelicht. Deze afwijkingen betreffen het volgende:

\* conservatoir beslag:

- de bevoegdheid van de officier van justitie om namens het openbaar ministerie de bevoegde rechtbank te verzoeken tot verlov voor conservatoir beslag op een goed, met het oog op confiscatie.
- de aanwijzing van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam voor het verlov tot conservatoir beslag, met het oog op confiscatie.
- de verplichting voor het openbaar ministerie om de nodige inspanningen te verrichten om zicht te verkrijgen op de belanghebbenden bij het goed, om deze in het verzoekschrift te kunnen vermelden
- de inhoud van het verzoekschrift voor het verlov tot conservatoir beslag.
- de voorwaarden voor het conservatoir beslag ter confiscatie, te weten een drempelbedrag voor de waarde van het goed (ten minste 25.000 euro) en het criterium dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf.
- een termijn van veertien dagen na het beslag voor het indienen van het verzoek tot confiscatie.
- de verstrekking van een afschrift van de beschikking aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbende(n) en de publicatie van een verleend verlov in de Staatscourant en een of meer door de rechter aangewezen landelijke dagbladen na de beslaglegging.

\* De behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie:

- de aanwijzing van de bovengenoemde rechtbanken voor de behandeling van het verzoek tot confiscatie.
- een naspeuringsverplichting voor het openbaar ministerie om alle belanghebbenden bij het goed in beeld te brengen als er reden is om aan te nemen dat niet alle belanghebbenden bekend zijn, om deze in het verzoekschrift te kunnen vermelden.
- de oproeping van alle in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden (zonder rechterlijke beoordelingsvrijheid, voor zover de rechter oproeping van de belanghebbenden nodig acht).
- de mogelijkheid van het onmiddellijk vervreemden van het inbeslaggenomen goed tegen baat, waarbij het conservatoir beslag blijft rusten op de verkregen opbrengst.
- de confiscatie van het goed ten aanzien waarvan verlov voor het leggen van conservatoir beslag is verleend als dat een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro, en geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf.
- de toekenning van een geldelijke tegemoetkoming wanneer dit nodig is om te voorkomen dat een belanghebbende of derde door de confiscatie van het goed onevenredig zou worden getroffen.
- in het geval een belanghebbende een rechtshandeling moet verrichten of een akte dient op te maken voor de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie, kan de rechter bepalen dat de beschikking dezelfde kracht heeft als een door de belanghebbende opgemaakte akte of dat de beschikking in plaats van de akte of een deel daarvan zal treden.
- de verstrekking van een afschrift van de beschikking aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbende(n) en de mededeling van een beslissing tot confiscatie in de Staatscourant en in

een of meer door de rechter aangewezen landelijke dagbladen.

- in geval van een nalatenschap; de betekening van een afschrift aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, aan de erfgenamen of de executeur nadat het goed in beslag is genomen.

\* De tenuitvoerlegging van de beschikking van de rechtbank tot confiscatie:

- als de beslissing tot confiscatie in kracht van gewijsde is gegaan, vervalt de eigendom van het goed aan de staat;

- als een geldelijke tegemoetkoming of een schadevergoeding is toegekend, wordt deze uit de schatkist van het Rijk betaald.

\* De rechtsbescherming van en rechtsmiddelen voor de belanghebbenden:

- tegen een conservatoir beslag kan een verzoekschrift worden ingediend strekkende tot beëindiging van het beslag of tot teruggave van het inbeslaggenomen goed;

- in de confiscatieprocedure kan de rechter een vergoeding toekennen voor ten gevolge van onrechtmatig beslag geleden schade.

Verder voorziet het wetsvoorstel in de wijziging van enkele andere wetten:

- het Wetboek van Strafrecht: opnemng van een strafbaarstelling voor het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen.

- het Wetboek van Strafvordering: aanpassing van artikel 119, vierde lid, Sv, inzake de teruggave van een goed door de bewaarder als er een beslag op rust ingevolge Rv.

- het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS): aanpassing van artikel 2.17 WGS, inzake het doel van de gegevensverwerking door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's).<sup>1</sup>

- de Algemene wet bestuursrecht: opnemng van de Wet confiscatie crimineel vermogen in artikel 1:6 Awb, zodat de Awb niet van toepassing is op besluiten en handelingen op basis van deze wet.

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid voor de officier van justitie om een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen te geven en in een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC.

### *2.3.3 Het verloop van de procedure*

De procedure NCBC zal op hoofdlijnen als volgt verlopen:

1. Er zijn signalen beschikbaar over de criminele herkomst van een goed. Deze informatie kan worden ontleend aan openbare en niet-openbare bronnen, zoals opsporingsonderzoeken, strafzaken en verdachte financiële transacties. Ook kan deze informatie afkomstig zijn van de instanties die samenwerken in een RIEC. De informatie kan worden geanalyseerd en veredeld, mede op basis van de informatie die is gevorderd bij derden, zoals financiële instellingen en nutsbedrijven, of bij belanghebbenden. De analyse of veredeling is gericht op de herkomst van het goed. De niet-legale herkomst van het goed kan blijken uit de discrepantie tussen de waarde van het goed en de vermogenspositie van de eigenaar. Op basis van de beschikbare informatie kan het

---

<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2020/21, 35 447, A).

OM besluiten tot het instellen van een procedure NCBC.

2. Alsdan moet de officier van justitie namens het openbaar ministerie bij de bevoegde voorzieningenrechter van de rechtbank bij verzoekschrift verlot vragen voor het leggen van conservatoir beslag op het goed. Voorwaarde is dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf, en dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. De voorzieningenrechter van de rechtbank kan verlot tot inbeslagneming verlenen, onder voorwaarde dat het verzoekschrift tot confiscatie wordt ingediend binnen een termijn van veertien dagen na het beslag. De procedure voor het verkrijgen van het verlot vindt 'ex parte' plaats, dat wil zeggen dat belanghebbenden bij het in beslag te nemen goed niet op het verzoek om verlot worden gehoord, omdat deze anders de goederen voortijdig kunnen laten verdwijnen. Nadat verlot is verleend, wordt het in beslag te nemen goed aan een gerechtelijke bewaarder afgegeven. Met het oog op beëindiging van het conservatoir beslag kunnen belanghebbenden een kort geding procedure overeenkomstig artikel 705 Rv starten of een verzoekschrift indienen bij de rechtbank die het verlot heeft verleend. Als het conservatoir beslag op grond hiervan wordt beëindigd, kan aan de belanghebbende een vergoeding voor geleden schade worden toegekend.

3. Namens het openbaar ministerie dient de officier van justitie binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn bij de rechtbank een verzoekschrift in tot confiscatie van het goed ten aanzien waarvan verlot tot het leggen van conservatoir beslag is verleend. De officier van justitie kan het verzoekschrift intrekken totdat de rechtbank op het verzoek heeft beslist.

4. De belanghebbenden krijgen bij exploit een afschrift van de beschikking waarin de beslissing op het verzoek tot verlot voor conservatoir beslag is weergegeven. Zij worden geïnformeerd over het verzoek tot confiscatie, en worden opgeroepen in de procedure NCBC. De belanghebbenden kunnen opkomen tegen het verzoek tot confiscatie. Zij worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling van het verzoek en ontvangen een afschrift van de beslissing over het verzoek tot confiscatie.

5. Als de rechtbank het verzoek tot confiscatie toewijst vervalt de eigendom van het goed aan de staat. De rechter kent een financiële tegemoetkoming toe aan de belanghebbende(n) van wie de rechten ten aanzien van het goed door de confiscatie komen te vervallen in het geval de belanghebbende hierdoor onevenredig wordt benadeeld. Als de rechtbank het verzoek tot confiscatie afwijst vervalt het beslag en wordt het goed geretourneerd aan de beslagene.

6. Tegen een confiscatiebeslissing kunnen zowel het openbaar ministerie als belanghebbenden hoger beroep en cassatie instellen. Iedere belanghebbende kan in hoger beroep of in cassatie gaan. Als het verzoek tot confiscatie in hoger beroep wordt afgewezen wordt het goed geretourneerd aan de beslagene of de (andere) rechthebbende. Aan de belanghebbende kan de rechter in dat geval een vergoeding voor geleden schade toekennen. Belanghebbenden die schade hebben geleden als gevolg van de confiscatieprocedure kunnen na bekendwording met de onherroepelijke beslissing verzoeken om vergoeding van de geleden schade.

#### *Termijnen en vervreemding van het goed tegen baat*

Vanwege de behoefte aan een snelle procedure is overwogen korte termijnen op te nemen voor de procedure NCBC, die afwijken van de reguliere termijnen in Rv. Daar is evenwel niet voor gekozen. In de aard van de procedure NCBC kan geen rechtvaardiging worden gevonden voor het hanteren van kortere termijnen dan in overige civiele procedures. Ook deze procedures zijn gebaat bij een snelle behandeling en kunnen evenzeer zwaarwegende zaken betreffen (bijvoorbeeld uithuisplaatsing, ondertoezichtstelling). Daarnaast zou dit een ongewenste extra belasting betekenen van de rechtspraak en voor de advocatuur.

Wel wordt voorgesteld te voorzien in de mogelijkheid van onmiddellijke vervreemding van het goed tegen baat, waarbij het conservatoir beslag blijft rusten op de opbrengst van de verkoop van het goed en de opbrengst van de verkoop ter beschikking wordt gehouden in afwachting van de

beslissing op het verzoek tot confiscatie. Dit kan aan de orde zijn als het goed niet geschikt is voor opslag, als de kosten van bewaring niet in een redelijke verhouding staan tot de waarde van het goed of als het goed vervangbaar is en de tegenwaarde van het goed eenvoudig kan worden bepaald. De rechter beslist met voorrang op een verzoek tot vervreemding tegen baat. Dit komt in paragraaf 2.3.6.3 aan de orde.

#### *2.3.4 Voorwaarden voor de procedure en de verhouding met strafvervolgning*

##### *2.3.4.1 Voorwaarden voor de procedure*

Voorwaarde voor de procedure NCBC is dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro (artikel 2). Dit drempelbedrag beoogt bij te dragen aan een evenwichtige en proportionele toepassing van de procedure. Vatbaar voor confiscatie zijn ook meerdere goederen met een gezamenlijke waarde van ten minste 25.000 euro die onderling nauw samenhangen vanwege de omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen. Hiervoor kan worden gedacht aan meerdere kostbare horloges met een gezamenlijke waarde van ten minste 25.000 euro, die samen zijn aangetroffen en geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf. Met het hanteren van een minimumdrempelwaarde wordt gewaarborgd dat de procedure is voorbehouden aan de gevallen die vanuit het oogpunt van het corrumpen van het maatschappelijk verkeer een groter risico vormen. Hiermee wordt de kans navenant kleiner dat personen die hun vermogen langs eerlijke weg hebben vergaard, in een procedure NCBC worden betrokken. Van degenen die over een goed van deze waarde kunnen beschikken mag ook worden verwacht dat zij de legale herkomst van het goed relatief eenvoudig kunnen aantonen. Voor goederen met een lage waarde kan dit lastiger zijn. Bijkomende voordelen van een drempelbedrag zijn dat de inzet van de procedure meer gerechtvaardigd is vanuit het oogpunt van kosten/baten voor de rechtspraak, meer efficiënt is vanuit het oogpunt van een doelmatig gebruik van schaarse zittingscapaciteit - mede omdat hiermee kan worden voorkomen dat de confiscatie van de meer waardevolle goederen wordt vertraagd door de toestroom aan procedures rond minder waardevolle goederen - en het ten onrechte voeren van het verweer dat het goed op rechtmatige wijze is verkregen minder eenvoudig maakt. Hoewel de verwachting is dat de procedure NCBC zal worden gebruikt voor goederen met een (gezamenlijke) waarde die aanzienlijk hoger ligt dan de minimumwaarde van ten minste 25.000 euro, wordt met het hanteren van een minimumwaarde van 25.000 euro aangesloten bij de competentiegrens in Rv voor het behandelen van vorderingen door de rechtbank; op grond van Rv behandelt de kantonrechter zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste 25.000 euro (artikel 93, onder a, Rv). Door voor de minimumwaarde van het goed eveneens uit te gaan van 25.000 euro, blijft de bevoegdheid van de rechtbank voor het behandelen van de NCBC-verzoekschriften in lijn met de bestaande competentieregeling in Rv. De schatting van de waarde van het goed kan geschieden door of namens de officier van justitie.

Een tweede voorwaarde voor de procedure NCBC is dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Met de verwijzing naar 'enig misdrijf' wordt tot uitdrukking gebracht dat niet is vereist dat een specifiek misdrijf wordt aangetoond. Met de term 'grotendeels' wordt aangesloten bij de verbeurdverklaring (artikel 33a, eerste lid, onderdeel a, Sr). De term 'misdrijf' heeft betrekking op de feiten die als zodanig zijn strafbaar gesteld in enige wet, waarbij in de eerste plaats kan worden gedacht aan het Wetboek van Strafrecht en daarnaast aan bijzondere wetten zoals de Opiumwet (Ow), de Wet op de economische delicten (WED) en de Wet wapens en munitie. In paragraaf 2.3.6 wordt toegelicht wat de officier van justitie in een procedure NCBC kan overleggen om aan te tonen dat een goed is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Het vereiste dat het goed 'afkomstig is uit de baten van' enig misdrijf betekent dat niet alleen de confiscatie kan worden verzocht van de directe opbrengst van enig misdrijf. Ook kan de confiscatie worden verzocht van goederen die niet rechtstreeks afkomstig zijn van enig misdrijf maar die uit de baten daarvan zijn verkregen. Het gaat bijvoorbeeld om een boot die is aangeschaft met de opbrengsten van drugshandel. Bij zaaksvervanging, als bijvoorbeeld de verzekeringsmaatschappij na een calamiteit de waarde van het goed uitkeert, of na de verkoop

van een goed dat door middel van of uit de baten van enig misdrijf is verkregen voor een redelijke prijs, is het met het oog op het doel van het herstel van de situatie voordat het object langs illegale weg werd verkregen aangewezen dat de confiscatie wordt verzocht van het verkregen vermogen. Als de informatie onvoldoende aanknopingspunten oplevert voor het bewijs van de criminele herkomst van het goed, dan kan worden gekozen voor een andere afdoening. Het enkele gegeven dat de belanghebbende geen inkomen heeft maar wel over een goed van hoge waarde kan beschikken is als zodanig niet voldoende om te concluderen dat een goed uit misdrijf afkomstig is. Een procedure NCBC is dan niet aan de orde. Wel kan in een dergelijk geval worden gedacht aan de mogelijkheid dat de gemeente onderzoek kan verrichten naar de mogelijkheid van bijstandsfraude, waarna bestuursrechtelijk kan worden opgetreden, op grond van de Bijstandswet.

#### *2.3.4.2 Verhouding met strafvervolgning*

Het OM is exclusief belast met de vervolging van strafbare feiten. Op grond van het opportuniteitsbeginsel beschikt het OM over een zekere mate van beleidsvrijheid bij de beoordeling van de wenselijkheid van strafvervolgning. Voor de toepassing van het opportuniteitsbeginsel staat centraal de invulling van het criterium van het algemeen belang.

Met het vereiste dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf zijn er raakvlakken tussen een procedure NCBC, die is gericht tegen een goed, en de strafvervolgning van verdachten ter zake van strafbare feiten die verband houden met het goed. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het witwassen van geld. De beslissing omtrent het starten van een procedure NCBC kan dan ook niet bij voorbaat volledig los worden gezien van de beslissing omtrent strafvervolgning. Hiervoor kan ook worden gewezen op het voorschrift dat een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel uiterlijk twee jaren na de uitspraak in eerste aanleg bij de rechtbank aanhangig wordt gemaakt (artikel 511b, eerste lid, Sv). Te dien aanzien kunnen verschillende situaties worden onderscheiden:

a. Het instellen van strafvervolgning tegen een verdachte is niet mogelijk of niet haalbaar. Dit is het geval als er een specifiek misdrijf bekend is maar geen verdachten ter zake van dat feit in beeld zijn, dan wel dat er onvoldoende bewijs is omtrent de betrokkenheid van bepaalde personen bij het feit. Dit is ook het geval als er wel verdachten in beeld zijn maar strafvervolgning niet mogelijk blijkt vanwege een juridisch beletsel voor vervolging van de verdachten. Dit kan een beletsel zijn als het ontbreken van rechtsmacht, een nieuwe vervolging ter zake van eenzelfde feit (ne bis in idem), verjaring, minderjarigheid van de verdachte, het overlijden van de verdachte of het overschrijden van termijnen.

b. Het instellen van strafvervolgning tegen een verdachte is mogelijk maar niet wenselijk vanwege redenen van opportunititeit. Dit is het geval als er wel verdachten in beeld zijn maar strafvervolgning niet wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege het geringe aandeel van de verdachte in het delictueel gebeuren of vanwege persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

c. Strafvervolgning tegen een verdachte is ingesteld maar heeft niet geleid tot een onherroepelijke veroordeling vanwege een beslissing van het openbaar ministerie tot sepot of een beslissing van de rechtbank tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in de vervolging, tot vrijspraak van de verdachte of tot ontslag van rechtsvervolgning van de verdachte.

d. Strafvervolgning tegen een verdachte is ingesteld en heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling maar er is geen verbeurdverklaring van het inbeslaggenomen voorwerp of ontnemingsmaatregel gevorderd dan wel door de rechter opgelegd.

In de bovenbeschreven situaties kan worden gekozen voor het instellen van een procedure NCBC, als wordt voldaan aan de wettelijke criteria voor die procedure. De procedure NCBC kan een belangrijke bijdrage leveren aan de criminaliteitsbestrijding in gevallen waarin een veroordeling – vanwege de bovenbeschreven omstandigheden – niet mogelijk is, geen vordering tot ontneming



van wederrechtelijk verkregen voordeel aanhangig is gemaakt of het algemeen belang anderszins beter is gediend met de confiscatie op basis van een procedure NCBC dan op basis van strafvervolging. En zoals hierboven opgemerkt, kan een procedure NCBC ook worden gevolgd door strafvervolging tegen een verdachte op verdenking van schuld aan bepaalde strafbare feiten.

De bestrijding van de criminaliteit is in zijn algemeenheid het beste gediend met de vervolging van de daders. Ingeval van veroordeling van de plegers van een strafbaar feit kan aan hen naast een passende (vrijheids)straf tevens een betalingsverplichting worden opgelegd ter zake van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ten aanzien van voorwerpen die in verband staan met criminaliteit kan tevens verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer volgen. Degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan belang hebben bij strafvervolging omdat dit de mogelijkheid biedt om zich ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij te voegen in het strafproces (artikel 51f Sv). Als de rechter de vordering toewijst en een schadevergoedingsmaatregel oplegt, keert de staat een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer (artikel 36f, eerste lid, Sr). Er kunnen echter redenen zijn om niet tot strafvervolging over te gaan, ook als een of meerdere verdachten bekend zijn. Het openbaar ministerie is niet bij voorbaat gehouden over te gaan tot strafvervolging van personen zodra het op grond van de beschikbare informatie voldoende duidelijkheid heeft over de betrokkenheid van personen als verdachte bij een bepaald strafbaar feit. Er kunnen goede redenen zijn om te kiezen voor een procedure NCBC, ook in situaties waarin strafrechtelijk optreden tot de mogelijkheid behoort. Dit is hierboven aan de orde gekomen. De keuze tussen strafvervolging van een verdachte en een procedure NCBC tegen het goed vereist een zorgvuldige afweging, om te voorkomen dat gelijke situaties niet gelijk worden behandeld en om het risico van willekeur te vermijden. De officieren van justitie zijn leden van het openbaar ministerie en behoren tot de rechterlijke macht. De leden van het openbaar ministerie moeten bij uitstek in staat worden geacht tot een evenwichtige invulling van het algemeen belang en een zorgvuldige afweging van de verschillende afhandelingsmodaliteiten bij het optreden rond goederen die in verband staan met criminaliteit. Het gebruik van een procedure NCBC in gevallen waarin ook strafvervolging tot de mogelijkheden behoort, is ingesteld of in een veroordeling is uitgemond, dient zorgvuldig te worden overwogen ten behoeve van een effectieve en zorgvuldige criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving en de belangen van de betrokken verdachten en de slachtoffers. Als een strafvervolging bijvoorbeeld heeft geresulteerd in vrijspraak dan verdient de beslissing omtrent het instellen van een procedure NCBC een zorgvuldige beoordeling van de redenen voor de vrijspraak, om te voorkomen dat de belanghebbenden worden betrokken in een bij voorbaat minder kansrijke procedure. Ditzelfde geldt voor de situatie dat een strafvervolging heeft geresulteerd in de onherroepelijke veroordeling maar een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ofwel niet is ingediend ofwel is afgewezen. In het licht van de bovengenoemde termijn van twee jaar voor het indienen van een ontnemingsvordering na de uitspraak in eerste aanleg in de strafzaak, kan gedurende die termijn gekozen worden tussen het indienen van een ontnemingsvordering of het instellen van een procedure NCBC.

In geval geen vervolging is ingesteld is niet uitgesloten dat de keuze voor een procedure NCBC voor een rechtstreeks belanghebbende aanleiding vormt om zich bij het gerechtshof te beklagen over het niet vervolgen van strafbare feiten (artikel 12 Sv); ook in die procedure zal het openbaar ministerie zich moeten kunnen verantwoorden over de beslissing omtrent vervolging. Als het gerechtshof beveelt dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft, dan kan die beslissing van invloed zijn op de voortzetting van de procedure NCBC. Het ligt dan ook in de rede dat door het openbaar ministerie beleid wordt ontwikkeld rond de afhandeling van zaken waarin er raakvlakken zijn tussen een procedure NCBC tegen een goed en de strafvervolging van verdachten ter zake van strafbare feiten die verband houden met het goed.

In de procedure NCBC kan een belanghebbende te maken krijgen met een verplichting om over de herkomst van een goed te verklaren of gegevens te overleggen die zicht kunnen geven op de herkomst van een goed. Allereerst kan het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen aan

eenieder worden gericht, ook aan een (mogelijke) belanghebbende. Het niet voldoen aan een bevel is strafbaar op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 194a Sr. Daarnaast zijn partijen in een civiele procedure op grond van artikel 21 Rv verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Als deze verplichting niet wordt nageleefd, kan de rechter daaruit de gevolgtrekking maken die hij geraden acht. Ook kan de rechter partijen bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde, op de zaak betrekking hebbende bescheiden te overleggen (artikel 22, eerste lid, Rv). Alleen indien daarvoor gewichtige redenen zijn, kan een partij dit weigeren of de rechter meedelen dat alleen hij (de rechter) kennis mag nemen van deze bescheiden (artikel 22, tweede lid, Rv). De rechter beslist of de weigering of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is. (artikel 22, derde lid, Rv). Een verklaring van de belanghebbende met betrekking tot het goed kan niet worden gebruikt ten behoeve van strafvervolgning of andere punitieve doeleinden, zoals een bestuursrechtelijke sanctie. Een dergelijk gebruik zou in strijd kunnen komen met het beginsel van 'nemo tenetur', dat wil zeggen dat een persoon niet kan worden gedwongen mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Dit recht vormt volgens de jurisprudentie van het EHRM onderdeel van het recht op een eerlijk proces, als neergelegd in artikel 6 EVRM. Een belanghebbende kan een verweerschrift indienen en geldt dan als verweerder in de procedure. Een belanghebbende kan ook als getuige in een procedure optreden. Als een belanghebbende als getuige optreedt, staat de belanghebbende onder ede. Eenieder die daartoe op wettige wijze is opgeroepen, is verplicht getuigenis af te leggen. De (vroegere) echtgenoot, (vroegere) geregistreerde partner van een partij, de bloed- of aanverwanten van een partij of van de echtgenoot of van de geregistreerde partner van een partij kunnen zich van deze verplichting verschonen (familiaal verschoningsrecht). Ditzelfde geldt voor personen die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd (functioneel verschoningsrecht) (artikel 165, tweede lid, in verbinding met artikel 284 Rv). Daarnaast kan de getuige zich verschonen van het beantwoorden van een hem gestelde vraag, indien hij daardoor of zichzelf, of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of derde graad, of zijn echtgenoot of vroegere echtgenoot onderscheidenlijk zijn geregistreerde partner of vroegere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen (artikel 165, eerste en derde lid, in verbinding met artikel 284 Rv). Als een getuige opzettelijk een valse verklaring onder ede aflegt, riskeert de getuige strafvervolgning ter zake van meened (artikel 207 Sr).

### *2.3.5 Conservatoir beslag*

#### *2.3.5.1 Voorwaarden conservatoir beslag*

De gerechtelijke fase van de procedure NCBC vangt aan met conservatoir beslag op een goed. Het verlof voor het leggen van conservatoir beslag op een goed is een constitutief vereiste voor een verzoek tot confiscatie; als er geen verlof is verleend kan de officier van justitie geen verzoek tot confiscatie indienen bij de rechtbank. Hoewel het met het oog op het risico dat goederen buiten het bereik van het openbaar ministerie worden gebracht wenselijk is dat zo snel mogelijk daadwerkelijk conservatoir beslag wordt gelegd, is het voor het verzoek tot confiscatie niet vereist dat daadwerkelijk beslag is gelegd. In de gevallen waarin wel verlof voor het leggen van conservatoir beslag is verleend, maar het openbaar ministerie het goed niet in beslag heeft kunnen nemen, bijvoorbeeld omdat het goed in gebruik is en het openbaar ministerie de actuele locatie niet kan vaststellen, kan eveneens een verzoek tot confiscatie worden ingediend. Het conservatoir beslag kan ook een roerende of onroerende zaak betreffen die zich in een ander land bevindt. Dit is op dit moment echter minder goed te realiseren omdat hiervoor de medewerking is vereist van de bevoegde autoriteiten in dat land en de regels voor de internationale samenwerking op het gebied van de confiscatie weinig aanknopingspunten bieden voor die medewerking. Hierop wordt in paragraaf 2.5 (De internationale samenwerking) nader ingegaan.

Voor de wettelijke regeling van het conservatoir beslag ter confiscatie is nauw aangesloten bij de regeling voor het conservatoir beslag in Rv (artikel 700 e.v. Rv) en het beslag in Sv (artikel 94 e.v.

Sv). Het conservatoir beslag ter confiscatie dient tot het zeker stellen van de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie van het goed. Te dien aanzien vertoont het conservatoir beslag ter confiscatie overeenkomsten met het conservatoir beslag tot afgifte van zaken en levering van goederen (Eerste boek, vierde titel, zevende afdeling; artikel 730-737 Rv). Het wetsvoorstel voorziet voor het conservatoir beslag ter confiscatie in een aantal aanpassingen ten opzichte van de geldende regeling in Rv. De belangrijkste aanpassingen betreffen de inhoud van het verzoekschrift, de wettelijke vereisten voor conservatoir beslag ter confiscatie, de standaard aanstelling van een bewaarder en de termijn voor het indienen van het verzoek tot confiscatie bij de bevoegde rechtbank. De 'eis in de hoofdzaak' vormt 'het verzoek tot confiscatie'.

Op basis van Rv wordt het verlov voor het conservatoir beslag verzocht volgens de regels van de verzoekschriftprocedure, waarop de derde titel van het Eerste Boek Rv (artikel 261 e.v.) van toepassing is. Deze titel bevat echter een aantal bepalingen die niet goed passen binnen de systematiek voor het conservatoir beslag ter confiscatie. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling van de bevoegde rechtbank, op dat punt bevat dit wetsvoorstel een eigenstandige regeling. Dit betreft tevens het oproepen van belanghebbenden (artikelen 271 en 272 Rv). De aard van het conservatoir beslag ter confiscatie laat niet toe dat belanghebbenden in kennis worden gesteld van het verzoek van de officier van justitie, vanwege het risico dat het in beslag te nemen goed buiten het zicht van het openbaar ministerie wordt gebracht. Hoewel belanghebbenden in de regel niet worden opgeroepen als de voorzieningenrechter het verzoek aanstonds toewijst, bevat dit wetsvoorstel eigenstandige regels over de inhoud en de behandeling van het verzoekschrift. Hiermee wordt voorkomen dat ingeval de voorzieningenrechter het verzoek niet aanstonds toewijst een belanghebbende via een oproeping kennis kan krijgen van het verzoek tot conservatoir beslag.

Voor het conservatoir beslag is verlov vereist van de voorzieningenrechter van de rechtbank. In afwijking van de regeling in Rv is bevoegd om van een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag ter confiscatie kennis te nemen de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is een verzoek tot confiscatie als bedoeld in artikel 6, eerste lid, in behandeling te nemen. Dit betreft in het geval het goed een zaak betreft; de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam voor goederen die zich respectievelijk binnen het ressort Amsterdam, het ressort 's-Hertogenbosch, het ressort Arnhem-Leeuwarden, en het ressort Den Haag bevinden ten tijde van het leggen van conservatoir beslag. Als het goed zich ten tijde van het leggen van conservatoir beslag niet in Nederland bevindt of het goed een vermogensrecht betreft, zijn voornoemde rechtbanken gelijkelijk bevoegd. Voor de concentratie bij deze rechtbanken is, in lijn met het toetsingskader wettelijke concentratie van de Rechtspraak, gekozen vanwege de noodzaak tot het ontwikkelen van juridische expertise op het gebied van de procedure NCBC mede in het licht van het te verwachten aantal verzoekschriften, en de wenselijkheid van een spoedige afhandeling van de procedure NCBC. Deze rechtbanken zijn tevens bevoegd de door het landelijk parket (LP) en functioneel parket (FP) aangeleverde zwaardere strafzaken te behandelen. De zittingsplaatsen van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam zijn over en weer zittingsplaatsen in LP- en FP-zaken waarin deze rechtbanken bevoegd zijn (artikel 21c Wet RO). Dit biedt de vier concentratierechtbanken, het landelijk parket en het functioneel parket, binnen bepaalde grenzen, meer flexibiliteit bij het inrichten van de vereiste specialisaties en het afstemmen van aanbod en capaciteit. Deze flexibilisering is ook van belang voor een voortvarende afhandeling van de verzoekschriften met betrekking tot de procedure NCBC.

Voorwaarde voor het verlov voor conservatoir beslag ter confiscatie is dat het goed in aanmerking komt voor confiscatie. Dit betekent dat het een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro en dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf (artikel 2). Het vereiste van de vrees voor verduistering, dat in Rv geldt voor sommige beslagen (beslag onder de schuldenaar, beslag op aandelen op naam, onroerend goed, deelgenotenbeslag) is niet van toepassing.

### 2.3.5.2 Inhoud en toetsing verzoekschrift

Rekening houdend met de aard van het conservatoir beslag ter confiscatie gelden er specifieke eisen voor de inhoud van het verzoekschrift van de officier van justitie. Het verzoekschrift omvat een duidelijke omschrijving van het verzoek tot conservatoir beslag en de gronden waarop het berust, de omschrijving van het in beslag te nemen goed, de waarde van het goed, de aan te wijzen bewaarder en indien bekend, de naam en woonplaats van de belanghebbenden of, als de woonplaats niet in Nederland is, het werkelijke verblijf van de belanghebbenden. In zaken betreffende een nalatenschap moet tevens de laatste woonplaats van de overledene worden vermeld, dan wel de reden waarom deze vermelding niet mogelijk is.

Vanwege het in rem-karakter van de procedure NCBC moet conservatoir beslag ter confiscatie kunnen worden gelegd op het goed, ongeacht de rechten van de eigenaar of van andere belanghebbenden. Dit betekent dat conservatoir beslag ter confiscatie als zodanig kan raken aan de rechten van derden ten aanzien van het goed. Nadat het conservatoir beslag is gelegd moeten deze personen worden geïnformeerd over het beslag, zodat zij daartegen kunnen opkomen en hun rechten kunnen doen gelden. Dit impliceert in ieder geval dat in het verzoekschrift voor het verlov wordt vermeld of andere betrokkenen dan de beslagene bekend zijn. De officier van justitie zal de nodige inspanningen moeten verrichten om zicht te krijgen op de mogelijke belanghebbenden om deze belanghebbenden in het verzoekschrift te kunnen vermelden. Gelet op de functie van het conservatoir beslag ter confiscatie zullen die inspanningen mede afhankelijk zijn van de aard van het goed en de omstandigheden waaronder het beslag wordt gelegd. Als het conservatoir beslag betrekking heeft op een aanzienlijke hoeveelheid contant geld die wordt aangetroffen bij een persoon die aangeeft daarvan geen eigenaar te zijn en die direct in beslag moet worden genomen, zal er minder aanleiding en ook minder gelegenheid zijn om onderzoek te verrichten naar de belanghebbenden dan wanneer het gaat om het beslag op een onroerende zaak, dat gedurende langere tijd wordt voorbereid en waarvan de belanghebbenden in de registers zullen zijn vermeld.

De voorzieningenrechter toetst of het verzoekschrift (of: beslagrekest) volledig is en of hierin de belanghebbenden zijn vermeld. Door de rechtspraak zijn in de Beslagsyllabus<sup>2</sup> "best practices" vastgesteld met betrekking tot conservatoir beslag. Daarin kunnen ook nadere voorschriften worden opgenomen rond de inhoud van het beslagrekest voor het conservatoir beslag ter confiscatie.

De voorzieningenrechter beslist 'na summier onderzoek' (artikel 700, tweede lid, Rv). Ondanks dat de criteria voor het conservatoir beslag en de confiscatie gelijk zijn – namelijk goederen met een geschatte waarde van ten minste 25.000 euro, die geheel of grotendeels zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf – ligt de drempel voor toewijzing van een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag op grond van de regeling in Rv over het algemeen lager dan voor toewijzing van de eis in de hoofdzaak. In het kader van de beoordeling van het verzoekschrift voor het conservatoir beslag ter confiscatie betekent dit dat de voorzieningenrechter toetst of de deugdelijkheid van de door het openbaar ministerie ingeroepen gronden tot confiscatie summierlijk blijken en zich rekenschap geeft van de belangen van het openbaar ministerie en die van de belanghebbenden. De voorzieningenrechter mag in de regel op de mededelingen van de verzoeker en de door hem overhandigde stukken afgaan<sup>3</sup> en hoort in beginsel de verzoeker en de wederpartij niet als belanghebbenden op het verzoek. Voor de NCBC-procedure is van belang dat de belanghebbende niet wordt betrokken in de beoordeling van het verzoek tot verlov voor het conservatoir beslag door de voorzieningenrechter (ex parte), omdat deze anders de goederen voortijdig kan laten verdwijnen. De officier van justitie moet de grondslag van het verzoek voldoende gemotiveerd omschrijven. Dit betekent dat de waarde van het goed moet worden genoemd en dat moet worden toegelicht waarom de officier van justitie meent dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, bijvoorbeeld omdat is uitgesloten

---

<sup>2</sup> [Beslagsyllabus | Rechtspraak](#)

<sup>3</sup> Kluwer Navigator, GS Burgerlijke rechtsvordering, artikel 700 Rv, aant.6.

dat het goed een legale herkomst heeft, waardoor het wel moet zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf (zie ook paragraaf 2.3.6). De feiten en omstandigheden op grond waarvan de officier van justitie tot deze conclusie is gekomen zullen daarbij moeten worden weergegeven, zodat de rechter dit ook summierlijk kan toetsen. Voor de toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit – welke aspecten in de beoordeling van een bij een beslagrekest te maken (summier) afweging van de wederzijdse belangen zullen moeten worden betrokken – zijn door de rechtspraak “best practices” vastgesteld, die zijn opgenomen in de eerdergenoemde Beslagsyllabus. Deze “best practices” zullen eveneens specifieke betrekking kunnen hebben op de afwegingen rond de proportionaliteit en subsidiariteit van het conservatoir beslag ter confiscatie en de beoordeling van die afwegingen door de voorzieningenrechter bij de behandeling van het beslagrekest.

In afwijking van de periode van ten minste acht dagen in Rv geldt dat het verlov wordt verleend onder voorwaarde dat het indienen van het verzoek tot confiscatie geschiedt binnen een termijn van uiterlijk veertien dagen na het beslag. De termijn van veertien dagen zal in de praktijk doorgaans voldoende zijn omdat het verzoek tot confiscatie reeds voldoende zal zijn voorbereid op het moment dat wordt verzocht om verlov tot het conservatoir beslag. Op verzoek van het openbaar ministerie kan deze termijn door de voorzieningenrechter worden verlengd. De noodzaak van een langere termijn kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als onbeheerd vermogen wordt aangetroffen in een heterdaad situatie en niet eerst wordt gekozen voor het strafrechtelijk traject. Dan kan het enige tijd kosten om belanghebbenden te achterhalen en van hen informatie te verkrijgen over de herkomst van het goed. Tegen de beschikking is geen hogere voorziening toegelaten (artikel 700, derde lid, Rv). De voorzieningenrechter kan het verlov verlenen onder de voorwaarde dat tot een door hem te bepalen bedrag zekerheid wordt gesteld voor schade die door het beslag kan worden veroorzaakt (artikel 701, eerste lid, Rv).

In zeer of uiterst spoedeisende gevallen kan onverwijld optreden noodzakelijk zijn om te voorkomen dat het goed buiten het zicht van het openbaar ministerie wordt gebracht. In een dergelijk geval is het wenselijk dat het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag mondeling kan worden gedaan en dat het verlov ook mondeling door de rechter kan worden verkregen. In dat geval stelt het openbaar ministerie het verzoek binnen drie werkdagen op schrift. Voor de voorzieningenrechter geldt ook een termijn van maximaal drie werkdagen voor het op schrift stellen van de beslissing. Met de voorgestelde regeling wordt aangesloten bij de mondelinge machtiging voor het conservatoir beslag in het Wetboek van Strafvordering (artikel 103, derde lid, Sv).

### *2.3.5.3 Tenuitvoerlegging conservatoir beslag*

Aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden wordt een afschrift van de beschikking verzonden (artikel 10, zevende lid). Zo raken zij op de hoogte van de beslissing over het al dan niet verleende verlov voor het conservatoir beslag. Als het verlov is verleend, zal het afschrift niet worden verstrekt voordat het goed daadwerkelijk in beslag is genomen. Hiermee wordt voorkomen dat het goed buiten bereik van het openbaar ministerie wordt gebracht. Aan belanghebbenden die bij de inbeslagneming aanwezig zijn, zal een afschrift van de beschikking worden verstrekt bij de inbeslagneming. In plaats van de griffier, zoals gebruikelijk is in Rv, is het openbaar ministerie verantwoordelijk voor het verzenden van een afschrift van de beschikking aan de belanghebbenden. Reden hiervoor is dat het openbaar ministerie op de hoogte is van de daadwerkelijke inbeslagneming van het goed en de griffier niet. Als verlov wordt verleend en het goed is inbeslaggenomen, dan wordt dit door het openbaar ministerie gepubliceerd in de Staatscourant en in een of meer landelijke dagbladen. Zo kunnen ook degenen die bij het openbaar ministerie nog niet als belanghebbenden in beeld zijn, kennisnemen van de verlovverlening en zich eventueel melden als belanghebbende. Ingeval het goed onderdeel vormt van een nalatenschap wordt een afschrift van het verlov betekend aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, aan de erfgenamen, of de executeur. Ook de publicatie van de

beschikking en de betekening van een afschrift aan de laatste woonplaats van de overledene, de erfgenamen of de executeur geschiedt nadat het goed in beslag is genomen.

Een conservatoir beslag wordt gelegd met overeenkomstige toepassing van de voorschriften die gelden voor het leggen van executoriaal beslag tot verhaal van een geldvordering op een goed van de soort als in beslag genomen wordt. Het beslag wordt gelegd bij proces-verbaal van een deurwaarder (artikelen 440, eerste lid, 475, eerste lid en 504, eerste lid, Rv). In het proces-verbaal wordt in plaats van de executoriale titel het verlot van de voorzieningenrechter vermeld. Dit verlot en het verzoekschrift tot conservatoir beslag worden tezamen met het beslagexploot aan de beslagene betekend (artikel 702 Rv). Ingeval van een roerende zaak wordt de zaak na inbeslagneming door de deurwaarder onder zich genomen en onder de hoede gesteld van een gerechtelijke bewaarder; dit komt hieronder aan de orde. Het proces-verbaal van inbeslagneming van onroerende zaken moet in de openbare registers worden ingeschreven (artikel 505, eerste lid, Rv). In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de formaliteiten en regels die van toepassing zijn bij het conservatoir beslag ter confiscatie op de verschillende soorten van goederen.

Het conservatoir beslag ter confiscatie vertoont sterke gelijkenis met het conservatoir beslag tot afgifte van zaken en levering van goederen. Laatstgenoemde vorm van beslag is geregeld in de zevende Afdeling van de vierde Titel van het Derde Boek Rv (artikel 730 e.v.). De regeling van het conservatoir beslag ter confiscatie bevat bijzondere bepalingen, waardoor deze afdeling buiten toepassing blijft.

Vanwege het risico dat goederen door de beslagene buiten het zicht van het openbaar ministerie worden gebracht is het wenselijk dat niet alleen de beschikkingsmacht maar ook de feitelijke macht van de beslagene ten aanzien van het goed wordt beperkt. Op verzoek van de officier van justitie zal de voorzieningenrechter bevelen dat een roerende niet-registerzaak tevens in gerechtelijke bewaring zal worden afgegeven. In het geval van een procedure NCBC eisen de bijzondere omstandigheden dat het bevel terstond wordt gegeven, zonder dat de beslagene en eventuele andere belanghebbenden worden gehoord. Het openbaar ministerie zal hierop een beroep doen om te voorkomen dat de beslagene en eventuele andere belanghebbenden moeten worden gehoord voordat de voorzieningenrechter het verzoek toewijst (artikel 709, eerste en derde lid, Rv). Dan wordt de zaak, in afwijking van de regeling in Rv, na de inbeslagneming in opdracht van de officier van justitie onder de hoede gesteld van een gerechtelijke bewaarder. Als bewaarder in de procedure NCBC zullen fungeren de bewaarders, genoemd in het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (Biv).

De belanghebbende kan contact opnemen met het openbaar ministerie om nadere informatie te verstrekken over de herkomst van het goed. Daarnaast kan de officier van justitie een belanghebbende bevelen gegevens en inlichtingen te verstrekken die inzicht kunnen geven in de verkrijging van een goed. Op grond van de verkregen informatie kan de officier van justitie tot het oordeel komen dat het goed geen illegale herkomst blijkt te hebben of dat er geen aanleiding bestaat voor het aanhangig maken van een verzoek tot confiscatie. Het conservatoir beslag kan dan door de officier van justitie worden beëindigd. Als het verzoek tot confiscatie reeds bij de rechtbank is ingediend, zal dit verzoek kunnen worden ingetrokken zolang de rechter niet op het verzoek heeft beslist (artikel 14). Daarnaast kunnen de belanghebbenden in rechte opkomen tegen het conservatoir beslag. De mogelijkheden voor de belanghebbende om de rechter te betrekken worden toegelicht in paragraaf 2.3.9 (rechtsbescherming en rechtsmiddelen).

In de gevallen waarin een belanghebbende verklaart afstand te doen van een goed dat hem toebehoort, eindigt de inbeslagneming niet totdat het goed aan de staat is overgegaan. De overgang aan de staat kan ofwel door het verrichten van de nodige overdrachtshandelingen door de belanghebbende, bijvoorbeeld door het geven van een opdracht tot overboeking van een geldbedrag aan het openbaar ministerie of door het tekenen van de voor overdracht benodigde akte, ofwel na een onherroepelijke beschikking tot confiscatie van het goed waardoor het goed aan

de staat vervalt (zie paragraaf 2.3.6). Indien de belanghebbende een goed waarvan hij afstand doet heeft overgedragen aan het openbaar ministerie, zal het verzoekschrift worden ingetrokken.

#### *2.3.5.4 Verval conservatoir beslag*

Het conservatoir beslag vervalt op de volgende gronden. In de eerste plaats door beëindiging door de officier van justitie. Dit is aan de orde als de officier van justitie besluit het verzoek tot confiscatie niet in te dienen dan wel het verzoek intrekt. Vrijwillige beëindiging van het beslag is vormvrij en geschiedt in de regel door een schriftelijk bericht van de beslaglegger. Deze mogelijkheid kan uitkomst bieden in situaties waarin aanstonds duidelijk is dat de beslaglegging beëindigd moet worden omdat de belanghebbende genoegzaam kan aantonen dat het goed niet in aanmerking komt voor confiscatie. In deze gevallen kunnen belanghebbenden zich bij het openbaar ministerie melden met het verzoek het conservatoir beslag te beëindigen (artikel 13, eerste lid). Als de officier van justitie besluit tot beëindiging van het beslag, hoeft een beslissing van de rechter niet te worden afgewacht en trekt de officier van justitie het verzoek tot confiscatie in als dat reeds is ingediend. Hiermee kan onnodige belasting van de rechtspraak worden voorkomen.

Ten tweede komt het conservatoir beslag van rechtswege te vervallen als het verzoekschrift tot confiscatie niet wordt ingediend binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn.

In de derde plaats door opheffing op beslissing van de voorzieningenrechter bij toewijzing van het verzoekschrift, bedoeld in artikel 12, eerste lid, of door de voorzieningenrechter die verlof tot het beslag heeft gegeven, op verzoek van een belanghebbende. Dit laat onverlet de mogelijkheid van opheffing van het beslag door de voorzieningenrechter op grond van artikel 705 Rv. Indien de voorzieningenrechter een verzoek tot beëindiging van het beslag of tot teruggave van het goed toewijst of de voorzieningenrechter in een kort geding tot opheffing van het beslag de vordering toewijst, dient de officier van justitie het verzoek tot confiscatie in te trekken indien dit reeds bij de rechter is ingediend (artikel 12, tweede lid).

Ten vierde vervalt het conservatoir beslag van rechtswege bij het in kracht van gewijsde gaan van de beslissing van de rechtbank op het verzoek tot confiscatie. Na het vervallen van het beslag wordt het goed teruggegeven aan de beslagene. De rechter kan echter beslissen tot teruggave aan de rechtmatige eigenaar. Ingeval van toewijzing van het verzoek tot confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de staat. Het conservatoir beslag gaat dan over in het verval van het eigendom van het goed aan de staat.

#### *2.3.5.5 Samenloop van beslagen*

Het zal in de praktijk kunnen voorkomen dat, nadat het conservatoir beslag ter confiscatie op het goed is gelegd, een ander beslag wordt gelegd op het goed. Dit kan civielrechtelijk conservatoir beslag betreffen, ander beslag op basis van Rv (beslag op een periodieke uitkering, alimentatiebeslag, eigen beslag, verzekeringsbeslag, maritaal beslag, deelgenotenbeslag, Paulianabeslag, vreemdelingenbeslag, bewijsbeslag), strafvorderlijk conservatoir beslag (artikel 94a Sv) of strafvorderlijk 'klassiek' beslag (artikel 94 Sv) en andere specifieke vormen van beslag, zoals het douanebeslag (artikel 1:37 Adw), bodembeslag (artikel 21/22 Invorderingswet) en bestuursrechtelijk beslag (artikel 4:124 Awb). Andersom kan conservatoir beslag op een goed op basis van Rv, artikel 94a Sv of een specifieke wet worden gevolgd door conservatoir beslag ter confiscatie. Er is dan sprake van samenloop van beslagen. De onderlinge verhouding tussen deze beslagen kan worden beïnvloed, afhankelijk van de vraag of het beslag leidt tot het verlies van de feitelijke macht van de rechthebbende over het inbeslaggenomen goed of voorwerp. Dit is na bijvoorbeeld strafvorderlijk (conservatoir) beslag op roerende zaken doorgaans het geval. Het strafvorderlijk beslag blijft in beginsel op het voorwerp rusten tot het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak over de strafbaarheid van de verdachte en de oplegging van straf of (ontnemings)maatregel, en is dus niet aan een termijn gebonden.

Als het conservatoir beslag op basis van Rv of een specifieke wet wordt opgeheven, blijft het conservatoir beslag ter confiscatie op het goed rusten. Voor het strafvorderlijk klassiek beslag

geldt dat een last tot teruggave van een inbeslaggenomen voorwerp dat in bewaring is gegeven in beginsel niet leidt tot teruggave zolang er een beslag op rust, gelegd door een derde ingevolge Boek II, titels 2, 3 en 4, en Boek III, titel 4, Rv (artikel 119, vierde lid, Sv). De last tot teruggave kan worden gegeven door de officier van justitie of door de rechtbank (artikel 353, derde lid, Sv). Met deze regeling wordt beoogd de effectiviteit van het conservatoir beslag op basis van Rv te verhogen. Voorgesteld wordt aan deze bepaling toe te voegen het conservatoir beslag ter confiscatie, zodat het strafvorderlijk klassiek beslag van een voorwerp na een last tot teruggave kan overgaan in een conservatoir beslag ter confiscatie met betrekking tot dat goed. Als het strafvorderlijk klassiek beslag leidt tot verbeurdverklaring van het voorwerp (of onttrekking aan het verkeer), dan bestaat er geen aanleiding meer tot confiscatie in het kader van een procedure NCBC.

Als het conservatoir beslag ter confiscatie vervalt, dan blijft het andere beslag op basis van Rv op het goed rusten. Als het conservatoir beslag ter confiscatie niet vervalt, dan kan de onderlinge verhouding tussen dit conservatoir beslag en andere gelegde beslagen op hoofdlijnen worden geschetst als volgt.

Het civielrechtelijk conservatoir beslag, het faillissement, het strafvorderlijk conservatoir beslag en het bodembeslag zijn gericht op de (versterking van) de positie van de schuldeiser met het oog op de executie van een door de verzoeker in te roepen recht, zoals een geldvordering. Het civielrechtelijk conservatoir beslag kan ook worden gelegd tot bewaring van het recht op afgifte van een roerende zaak of levering van een goed (artikel 730 Rv). Het strafvorderlijk klassiek beslag en het douanebeslag op grond van artikel 1:37 van de Algemene douanewet zijn gericht op doelen van het algemeen belang, waaronder de waarheidsvinding in strafzaken en het veiligstellen van voorwerpen met het oog op mogelijke verbeurdverklaring of onttrekking van het verkeer. Als het civielrechtelijk of strafvorderlijk conservatoir beslag, evenals andere beslagen die zich richten op verhaal op goederen van de failliet, samenloopt met een klassiek strafvorderlijk beslag, kan ervan worden uitgegaan dat het conservatoir beslag niet leidt tot aantasting van het strafvorderlijk klassiek beslag, omdat het optreden van de overheid niet is gericht op het verhaal op goederen maar op het zwaarder wegende (publieke) belang van de opsporing van strafbare feiten. Deze lijn wordt bevestigd in de jurisprudentie van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2010:BM4095, herhaald in ECLI:NL:HR:2018:2003). Dit betrof de situatie waarin een persoon na faillietverklaring werd aangehouden in het bezit van een grote hoeveelheid contant geld. De Hoge Raad oordeelde dat, gelet op het stelsel van de Fw en de wetsgeschiedenis, in samenhang gezien met artikel 94d, derde lid, Sv, moet worden aangenomen dat na faillissement van de beslagene wel een op grond van artikel 94a Sv gelegd conservatoir verhaalsbeslag vervalt, maar niet een op grond van artikel 94 Sv gelegd strafvorderlijk klassiek beslag. Dat beslag dient immers de waarheidsvinding in strafzaken dan wel veiligstelling van voorwerpen waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer door de strafrechter kan worden bevolen, en houdt derhalve geen verband met de positie van de overheid als schuldeiser. Als een belanghebbende rechten kan doen gelden op het goed – anders dan het recht op eigendom – dan kan dit leiden tot ofwel het na confiscatie blijven rusten van het recht van de belanghebbende op het goed, ofwel het verval van het recht van de belanghebbende onder toekenning van schadevergoeding door de rechter indien de belanghebbende door de beslissing tot confiscatie onevenredig zou worden getroffen. In paragraaf 2.3.7 (rechten van derden) wordt nader ingegaan op de rechten van derden.

Anders dan het conservatoir beslag op basis van Rv, dient het conservatoir beslag ter confiscatie niet het belang van de overheid als schuldeiser, maar het algemeen belang dat goederen die in verband staan met criminaliteit (het goed is 'besmet') een andere bestemming kunnen krijgen in het maatschappelijk verkeer, zodat de corrumperende invloed van criminaliteit op de samenleving kan worden tegengegaan. Met het conservatoir beslag ter confiscatie kan zeker worden gesteld dat het goed na de beslissing tot confiscatie daadwerkelijk in handen komt van de staat. Te dien aanzien vertoont het conservatoir beslag ter confiscatie gelijkenis met het eerdergenoemde conservatoir beslag tot bewaring van het recht op afgifte van een roerende zaak of levering van een goed. Hieruit vloeit voort dat het conservatoir beslag ter confiscatie niet wordt aangetast door



het conservatoir beslag ter versterking van de positie van de schuldeiser met het oog op de executie van een vorderingsrecht, en aan de voorzieningenrechter verlot kan worden gevraagd voor het conservatoir beslag ter confiscatie met aanwijzing van een bewaarder (artikel 709, eerste lid, Rv). In het geval een eerder civielrechtelijk conservatoir beslag heeft geleid tot afgifte van het goed aan een door de voorzieningenrechter aangewezen bewaarder, kan bij de voorzieningenrechter verlot worden gevraagd voor een conservatoir beslag ter confiscatie en kan na de beslissing van de rechtbank tot confiscatie een gerechtelijke procedure (bodempcedure of kort geding) of executiegeschil volgen. Het conservatoir beslag ter confiscatie kan ook samenlopen met een strafvorderlijk klassiek beslag; zoals hierboven opgemerkt kan een eerder gelegd strafvorderlijk klassiek beslag op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 119, vierde lid, Sv, na een last tot teruggave wel overgaan in een conservatoir beslag ter confiscatie, terwijl met verbeurdverklaring de noodzaak ontvalt aan (voortzetting van) een procedure NCBC. Ingeval op een goed zowel strafvorderlijk klassiek beslag als conservatoir beslag in het kader van een procedure NCBC is gelegd, doet het verval van het conservatoir het strafvorderlijk klassiek beslag niet eindigen. Als er na een conservatoir beslag ter confiscatie op een goed aanleiding zou bestaan tot een strafvorderlijk klassiek beslag op het betreffende voorwerp, dan is het vooraleerst aan het openbaar ministerie ter beoordeling hoe te handelen.

### *2.3.6 Verzoek tot confiscatie (incl. beslissing tot confiscatie)*

#### *2.3.6.1 Het verzoek tot confiscatie*

Indien verlot tot het leggen van conservatoir beslag op het goed is verleend, zal de officier van justitie de rechter verzoeken de confiscatie van het goed uit te spreken. Daartoe dient de officier van justitie een verzoekschrift in bij de rechtbank die bevoegd is van het confiscatieverzoek kennis te nemen. Op het moment van het indienen van het verzoek moet het openbaar ministerie over voldoende relevante gegevens en bewijsmateriaal beschikken waaruit volgt dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf en dat het een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. In het verzoekschrift wordt onder meer vermeld het verzoek, de gronden waarop dit berust, de goederen die het betreft en de waarde van deze goederen, evenals de belanghebbenden die bij het openbaar ministerie in beeld zijn (artikel 3, derde lid).

Als het openbaar ministerie reden heeft om aan te nemen dat niet alle belanghebbenden bij het goed bekend zijn, verricht het OM voordat het verzoekschrift wordt ingediend de nodige naspeuringen naar degenen die als belanghebbenden zouden kunnen gelden (artikel 3, vierde lid). Hierbij mogen van het OM de inspanningen worden verwacht die, mede in het licht van de aard van het goed en de omstandigheden waaronder dit in beslag is genomen, redelijkerwijs van hem kunnen worden verwacht om de overige belanghebbenden op te sporen, zodat ook zij in de procedure op het verzoek tot confiscatie door de rechter kunnen worden gehoord. Daarbij zal in ieder geval onderzoek moeten worden gedaan naar aanwijzingen over mogelijke belanghebbenden die volgen uit de over het goed verkregen informatie. Indien blijkt dat een stroman formeel eigenaar is van het goed, zal door het OM bijvoorbeeld moeten worden onderzocht wie de eigenlijke eigenaar of rechthebbende is. Als het gaat om een goed dat is aangetroffen in een huurwoning, zal niet alleen onderzoek moeten worden gedaan naar de eigenaar of de huidige huurder van de woning, maar zal ook moeten worden gezien of de woning in de jaren voorafgaand aan de inbeslagneming door anderen is gehuurd die mogelijk als belanghebbenden ten aanzien van het goed kunnen worden aangemerkt.

Vaak zullen de belanghebbenden al in beeld zijn ten tijde van of kort na de inbeslagneming. Als dit niet het geval is, dient de naspeuringsverplichting ertoe een meer volledig overzicht van de belanghebbenden aan de rechter te kunnen presenteren. Zo wordt de rechter in staat gesteld de oproeping van deze belanghebbenden te bevelen overeenkomstig artikel 279, eerste lid, Rv (artikel 4, eerste lid). Het is van belang dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om zich uit te laten over het verzoek tot confiscatie dat immers bij toewijzing van het verzoek tot gevolg heeft dat een belanghebbende het eigendomsrecht over een goed verliest. Daarom worden

in de procedure NCBC alle in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden opgeroepen nadat zij door het openbaar ministerie zijn nagespeurd.

### *2.3.6.2 De behandeling van het verzoek tot confiscatie*

In verzoekschriftprocedures zijn de bepalingen van het bewijsrecht van overeenkomstige toepassing, tenzij de aard van de zaak of de aard van de procedure zich daartegen verzet (artikel 284, eerste lid, Rv). De procedure NCBC is geen procedure die zich verzet tegen de toepasselijkheid van de bewijsregels, zodat het volledige bewijsrecht onverkort van toepassing is op de behandeling van het verzoek tot confiscatie. Dit brengt mee dat de gewone regels van de stelplicht en bewijslast in de procedure NCBC gelden, het bewijs door alle middelen kan worden geleverd en bijvoorbeeld een getuigenverhoor kan worden bevolen, en dat de waardering van het bewijs aan het vrije oordeel van de rechter is overgelaten. Het OM zal als verzoekende partij aldus feiten en omstandigheden voldoende concreet moeten stellen waaruit kan worden afgeleid dat het goed afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Als de in de procedure verschenen belanghebbenden de stellingen van het OM gemotiveerd betwisten, rust op het OM de bewijslast van de betwiste feiten en rechten. Een verzoek van het openbaar ministerie om bewijs door getuigen te leveren, wijst de rechter toe als het daartoe strekkende bewijstaanbod ter zake dienend is en voldoende concreet (artikel 166 Rv). Als de rechter het OM heeft toegelaten tot getuigenbewijs, dient het OM de namen van de getuigen op te geven aan de griffier en de belanghebbenden en de getuigen ten minste een week voor het verhoor bij exploit of aangetekende brief op te roepen (artikel 170 Rv). Na een getuigenverhoor kan de verweerder getuigen laten horen voor het leveren van tegenbewijs (artikel 168 Rv). Tegenbewijs staat vrij (artikel 151, tweede lid, Rv). Daarvoor hoeft geen specifiek bewijstaanbod te worden gedaan. Uiteindelijk beoordeelt de rechter of het OM in het bewijs is geslaagd en het verzoek kan worden toegewezen. Het bewijsrisico brengt mee dat als de feiten waarvan bewijs is geleverd niet in voldoende mate zijn komen vast te staan, het verzoek moet worden afgewezen.

Gelet op de bijzondere procedure en de ongelijke positie tussen het OM als vertegenwoordiger van het algemeen belang en de belanghebbenden die met een confiscatie van overheidswege van aan hun toebehorende goederen worden geconfronteerd, zal de rechter zich in het belang van de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbenden actief moeten opstellen bij de behandeling van het verzoek en de feitelijke stellingen van het openbaar ministerie kritisch tegen het licht houden. Daartoe kan de rechter van zijn bevoegdheden gebruik maken, zoals een bevel aan de in de procedure verschenen partijen om bepaalde stellingen nader toe te lichten of bepaalde stukken in het geding te brengen (artikel 22 Rv). Verder kan de rechter op de mondelinge behandeling het openbaar ministerie of de verschenen belanghebbenden verzoeken hem nadere inlichtingen te geven of een of meer getuigen of een partijdeskundige horen (artikel 279, zesde lid, in verbinding met de artikel 87, tweede en derde lid, Rv). Ook kan de rechter zelf, ambtshalve, een afzonderlijk getuigenverhoor bevelen (artikel 166 Rv) of een deskundigenonderzoek gelasten (artikel 194 Rv). De actieve opstelling van de rechter geldt in het bijzonder als er geen belanghebbende in de procedure is verschenen. De door het OM gestelde criminele herkomst wordt dan niet betwist, waardoor de rechter het verzoek tot confiscatie in beginsel zal toewijzen overeenkomstig artikel 149 Rv. Dit betekent niet alleen dat de belanghebbende er belang bij heeft om in de procedure te verschijnen en een verzoekschrift in te dienen of in ieder geval op de mondelinge behandeling te verschijnen. Ook zal de rechter bij het niet verschijnen van belanghebbenden in de procedure het verzoek tot confiscatie actief moeten onderzoeken. De regels van het bewijsrecht bieden ruimte voor deze actieve rol van de rechter gelet op zijn eigen verantwoordelijkheid voor de waarheidsvinding en voor een eerlijke rechtsbedeling.

Voorafgaand aan de confiscatieprocedure wordt door het OM onderzoek gedaan naar de herkomst van het goed. Als de belanghebbende aan het OM uitleg heeft gegeven over de herkomst van een goed, zal dat een belangrijk vertrekpunt zijn voor dit onderzoek. Als er geen belanghebbende in beeld is of de belanghebbende geen uitleg heeft gegeven, dient het OM uit te gaan van andere

bronnen. Hierbij geldt dat een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring kan gelden als uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat met voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de goederen waarop de procedure NCBC betrekking heeft een legale herkomst hebben. Het aantal legale bronnen waarmee een goed kan zijn verkregen, is immers beperkt. Indien bijvoorbeeld kan worden aangetoond dat iemand geen inkomen heeft, maar uitkeringsgerechtigd is, terwijl hij wel een dure auto heeft aangeschaft die niet met een schenking, erfenis of lening is betaald, zou hieruit kunnen worden afgeleid dat het met een niet-legale bron is verkregen. Daarbij zullen ook de omstandigheden moeten worden aangetoond die duiden op de niet-legale herkomst van het goed, bijvoorbeeld met stukken waaruit blijkt dat het goed is aangetroffen in een loods waar ook een flinke hoeveelheid drugs werd gevonden. Het enkele gegeven dat de belanghebbende geen inkomen heeft en wel over een goed van hoge waarde kan beschikken is als zodanig onvoldoende om te concluderen dat een goed uit enig misdrijf afkomstig is. Het OM hoeft echter niet aan te tonen door middel van welk misdrijf het inkomen is verkregen of dat dit feit door de betrokkene is begaan. In het geval de belanghebbende afstand heeft gedaan van een goed dat in aanmerking komt voor confiscatie, maar het wenselijk is het verzoek tot confiscatie aan de rechter voor te leggen, bijvoorbeeld omdat de belanghebbende de voor overdracht van het goed benodigde handelingen niet heeft verricht of omdat er meerdere belanghebbenden ten aanzien van het goed zijn, kan het openbaar ministerie de afstandsverklaring van de belanghebbende bij de bewijsstukken voegen.

De civiele bewijslastverdeling komt overeen met de bewijslastverdeling in ontnemingsprocedures op grond van artikel 36e, derde lid, Sr. Het gaat om een bewijslastverdeling tussen partijen, waarbij degene die bepaalde feiten of rechten stelt deze ook voldoende concreet zal moeten aantonen en bij betwisting door de wederpartij deze zal moeten bewijzen. In de procedure NCBC kan de belanghebbende in een positie komen waarin door het openbaar ministerie zodanige feiten en omstandigheden zijn ingebracht, dat de rechter voorshands aannemelijk acht dat het goed door middel van of uit de baten van enig misdrijf is verkregen. In dat geval zal de belanghebbende op zijn beurt dan zodanige feiten en omstandigheden moeten stellen die het rechterlijk vermoeden ontzenuwen en aannemelijk doen zijn dat hetgeen het OM heeft gesteld niet als waarheid kan worden aangenomen. Als de belanghebbende daaraan voldoet, ligt het op de weg van het OM om nader bewijs met betrekking tot de gestelde criminele herkomst van het goed te leveren en zal de rechter op basis van het geleverde bewijs beslissen of de confiscatie van het goed moet worden uitgesproken.

Hoewel de procedure NCBC uitdrukkelijk geen strafrechtelijke maar een civielrechtelijke procedure is, kan een parallel worden getrokken met het toetsingskader dat wordt gehanteerd in witwaszaken. In zijn arrest van 18 december 2018 (ECLI:NL:HR:2018:2352) heeft de Hoge Raad eerdere rechtspraak over - kortgezegd - witwassen van voorwerpen zonder dat een rechtstreeks verband kan worden gelegd met een bepaald gronddelict, als volgt samengevat: 'Dat een voorwerp "afkomstig is uit enig misdrijf", kan, indien op grond van de beschikbare bewijsmiddelen geen rechtstreeks verband valt te leggen met een bepaald misdrijf, niettemin bewezen worden geacht indien het op grond van de vastgestelde feiten en omstandigheden niet anders kan zijn dan dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is. Het is daarbij aan het openbaar ministerie bewijs aan te dragen van dergelijke feiten en omstandigheden. (...) Indien de door het openbaar ministerie aangedragen feiten en omstandigheden een vermoeden rechtvaardigen dat het niet anders kan zijn dan dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is, mag van de verdachte worden verlangd dat hij een concrete, verifieerbare en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijke verklaring geeft dat het voorwerp niet van misdrijf afkomstig is. De omstandigheid dat zo een verklaring van de verdachte mag worden verlangd, houdt niet in dat het aan de verdachte is om aannemelijk te maken dat het voorwerp niet van misdrijf afkomstig is. Indien de verdachte voormelde verklaring geeft, ligt het op de weg van het openbaar ministerie nader onderzoek te doen naar die verklaring. De rechter zal dan mede op basis van de resultaten van dat onderzoek moeten beoordelen of ondanks de verklaring van de verdachte het witwassen bewezen kan worden op de grond dat (het niet anders kan zijn dan dat) het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is.

Indien een dergelijke verklaring uitblijft, mag de rechter die omstandigheid betrekken in zijn overwegingen omtrent het bewijs.'

Een belangrijk verschil tussen de procedure NCBC en een strafrechtelijke procedure in verband met witwassen - naast het feit dat van (een vermoeden van) witwashandelingen of van een verdachte in de procedure NCBC uiteraard geen sprake behoeft te zijn - is de bewijslastverdeling met betrekking tot de criminele herkomst van het goed. In de procedure NCBC geldt de bewijslastverdeling in civiele zaken waarbij degene die feiten stelt deze bij een gemotiveerde betwisting ook moet bewijzen. Waar de verdachte in een strafrechtelijke procedure in verband met witwassen - vanwege de strafrechtelijke bewijsstandaard die inhoudt dat buiten redelijke twijfel moet worden bewezen dat de verdachte het feit heeft begaan - voor wat betreft de betwisting van de door het openbaar ministerie gestelde criminele herkomst van het goed kan volstaan met een concrete, min of meer verifieerbare en niet op voorhand onwaarschijnlijke verklaring over de herkomst van een goed, zal dit in de procedure NCBC niet steeds een voldoende gemotiveerde betwisting inhouden. Het verschil tussen een strafrechtelijke procedure in verband met witwassen en de procedure NCBC betreft dus niet zozeer de eisen die aan de verklaring van een verdachte of belanghebbende over de herkomst van een goed worden gesteld - ook in het strafrecht kan een verdachte immers niet volstaan met een vaag standpunt zonder nadere onderbouwing - maar de bewijslastverdeling. In het civiele recht zal de belanghebbende voldoende concrete feiten moeten stellen en zo nodig bewijs moeten aandragen voor hetgeen waar hij zich op beroept, terwijl de verdachte in een strafzaak dit niet hoeft te doen. De rechtvaardiging voor dit verschil is dat de procedure NCBC, die civielrechtelijk is ingebed, niet is gericht op vervolging en bestraffing van een verdachte maar op herstel van de maatschappelijke orde die vereist dat goederen met een criminele herkomst uit de roulatie worden gehaald.

Mocht het zo zijn dat het goed waarvan het OM heeft gesteld dat het geen legale herkomst kan hebben toch een legale herkomst blijkt te hebben, dan zal de belanghebbende de stelling van het OM kunnen weerleggen door de nodige stukken over te leggen en een aanbod tot het horen van getuigen te doen. De stukken kunnen bijvoorbeeld een akte inhouden waaruit blijkt dat hij een schenking heeft ontvangen of een verklaring dat hij een lening heeft afgesloten of de loterij heeft gewonnen, in combinatie met de bankafschriften waaruit blijkt dat de bedragen ook daadwerkelijk van de genoemde partij afkomstig zijn. Een verklaring dat het gaat om een schenking van een ver familielid uit het buitenland volstaat dus niet. Deze verklaring zal bijvoorbeeld gepaard moeten gaan met de contactgegevens en een verklaring van het familielid, een notariële akte of ander officieel document uit het betreffende land - als dat in dat land voor die schenking vereist of gebruikelijk is - en een bankafschrift. Als een belanghebbende dergelijke stukken niet overlegt, kan de rechter hem krachtens artikel 22 Rv opdragen deze stukken alsnog in het geding te brengen of hem gelegenheid bieden getuigen te doen horen. Hetgeen van de belanghebbende in dergelijke situaties wordt verwacht, is afhankelijk van wat het OM aan bewijsmiddelen heeft geleverd. In dit verband geldt, hoe concreter het verband tussen het goed en een misdrijf door het OM wordt gesteld, hoe hoger de eisen zullen zijn die worden gesteld aan de gemotiveerde betwisting door de belanghebbende. Als het goed een kennelijke criminele herkomst heeft, bijvoorbeeld als het OM heeft kunnen aantonen met welk strafbaar feit het goed is verkregen, zullen dus meer concrete feiten en omstandigheden mogen worden verwacht die deze stelling kunnen ontkrachten. In het eerder genoemde voorbeeld waarin een goed is aangetroffen in een loods waar ook een flinke hoeveelheid drugs werd gevonden zal, als het gaat om een grote hoeveelheid contant geld waarop sporen van harddrugs zijn aangetroffen, een verklaring van een vriend dat hij een bedrag contant heeft geschonken niet voldoende zijn om de legale herkomst van het goed aan te tonen. Naarmate de link met een specifiek strafbaar feit minder duidelijk is, zal het voor de belanghebbende in bepaalde gevallen eenvoudiger zijn om de stelling van het OM te ontkrachten. Deze link zal minder duidelijk zijn in de gevallen waarin geen concreet strafbaar feit in beeld is. Maar ook zonder een duidelijke link met een concreet strafbaar feit kan zich de situatie voordoen waarin het volgens de door het openbaar ministerie aangedragen feiten en omstandigheden niet anders kan dan dat het goed - bijvoorbeeld een grote hoeveelheid contant

geld – van enig misdrijf afkomstig is, en van de belanghebbende het nodige wordt verwacht om deze stelling te ontkrachten.

Niet uitgesloten is dat een belanghebbende eerder is veroordeeld, omdat hij een strafbaar feit heeft begaan. In dat geval kan de procedure NCBC geen betrekking hebben op goederen waarvan de verbeurdverklaring is uitgesproken, maar die nog niet door de veroordeelde aan het OM ter beschikking zijn gesteld of op wederrechtelijk verkregen voordeel waarvoor een ontnemingsmaatregel is opgelegd. Als een belanghebbende meent dat het om dezelfde goederen gaat, mag van het OM – nadat die belanghebbende zijn verklaring dat het om dezelfde goederen gaat met stukken of getuigen heeft onderbouwd - worden verwacht dat het aantoont dat de goederen waarop de procedure NCBC betrekking heeft, andere goederen zijn.

Het verzoek tot confiscatie wordt ook afgewezen als in de procedure NCBC een belanghebbende verschijnt die het goed op rechtmatige wijze heeft verkregen, terwijl de beslagene het door middel van een misdrijf, zoals diefstal, van hem heeft afgenomen. In dat geval moet de rechter beslissen tot teruggave van het goed aan de rechthebbende (artikel 12, derde lid).

Na afloop van de behandeling bepaalt de rechter de dag waarop uitspraak wordt gedaan en wordt deze dag medegedeeld aan het OM en de in de procedure verschenen belanghebbenden (artikel 286 Rv). De uitspraak, die wordt gegeven in de vorm van een beschikking (artikel 30 Rv), geschiedt in het openbaar (artikel 29, eerste lid, Rv). De beschikking houdt de gronden in waarop het berust (artikel 30 Rv) en vermeldt onder meer het verloop van het geding en de beslissing (artikel 287, eerste lid, en 230, eerste lid, Rv). Met de beslissing tot confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de staat. De beschikking wordt pas uitvoerbaar, waarmee de eigendom van het goed aan de staat vervalt, als deze onherroepelijk is geworden en de rechtsmiddelen hiertegen zijn uitgeput of niet zijn ingezet. Indien een belanghebbende voor de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie een rechtshandeling dient te verrichten dan kan de rechter, tenzij de aard van de rechtshandeling zich hiertegen verzet, bepalen dat de beschikking dezelfde kracht heeft als een door de belanghebbende opgemaakte akte. Indien de belanghebbende met het OM een akte dient op te maken, bijvoorbeeld omdat voor de levering van de onroerende zaak waarvan de confiscatie is uitgesproken een daartoe bestemde tussen partijen opgemaakte notariële akte is vereist (artikel 3:89 BW), kan de rechter bepalen dat de beschikking in de plaats treedt van de akte of een deel daarvan (artikel 4, tweede lid).

De griffier verstrekt zo spoedig mogelijk een afschrift van de beschikking aan de verzoeker en aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden (artikel 290, derde lid, Rv). In het geval van een nalatenschap wordt daarnaast een afschrift van de beschikking verstrekt aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, aan de erfgenamen of aan de door de rechtbank benoemde vereffenaar van de nalatenschap (artikel 4, derde lid). Met het aanvullend verstrekken van een afschrift van de beschikking aan de erfgenamen of aan de executeur wordt zeker gesteld dat zij op de hoogte raken van de uitspraak, ook als zij geen belanghebbende in de procedure zijn geweest. Aan het OM wordt een afschrift van een toewijzende beschikking verstrekt in executoriale vorm (artikel 290, derde lid, Rv). Van een beslissing tot confiscatie wordt tevens mededeling gedaan in Staatscourant en in een of meer door de rechter aangewezen landelijke dagbladen, zodat eenieder hiervan kan kennisnemen.

#### *2.3.6.3 Het verzoek tot vervreemding van het goed tegen baat*

In sommige gevallen kan het aangewezen zijn dat het inbeslaggenomen goed kan worden vervreemd voordat wordt beslist op het verzoek tot confiscatie. De reden daarvoor kan zijn dat het goed niet geschikt is voor opslag. Dit kan aan de orde zijn bij levende have, zoals een kostbaar renpaard. Vervreemding van het inbeslaggenomen goed kan eveneens aangewezen zijn als de kosten van bewaring niet in een redelijke verhouding staan tot de waarde van het goed. Vervreemding kan tenslotte aangewezen zijn als het goed vervangbaar is en de tegenwaarde van het goed eenvoudig kan worden bepaald. Dit kan aan de orde zijn bij goederen die naar

verwachting aan waardevermindering onderhevig zijn, zoals voer- en vaartuigen. Door de vervreemding van een dergelijk goed wordt de waarde van het goed 'gefixeerd' op het bedrag van de geschatte waarde en wordt de waarde van de opbrengst van de confiscatieprocedure gegarandeerd. Het betreft vervreemding tegen baat, waarbij het goed te gelde wordt gemaakt en de opbrengst van de verkoop ter beschikking blijft in afwachting van de definitieve beslissing op het verzoek tot confiscatie.

Bij de indiening van het verzoek tot confiscatie kan de officier van justitie tevens verzoeken tot vervreemding van het goed tegen baat. In het verzoekschrift moeten de redenen voor het verzoek tot vervreemding worden vermeld. Niet uitgesloten is dat – bijvoorbeeld vanwege de duur van de procedure NCBC – in een later stadium van de behandeling van het verzoek tot confiscatie zich de noodzaak tot vervreemding van het goed voordoet. Alsdan kan de officier van justitie ook een verzoek tot vervreemding indienen. Vanwege de mogelijke verandering van de waarde van het goed in de tussentijd, ligt in de rede dat de officier van justitie een nieuwe taxatie van het goed laat verrichten, en de geschatte waarde als uitkomst van de taxatie in het verzoekschrift vermeldt.

In afwijking van de regeling in Rv beslist de rechter met voorrang op het verzoek. Als de rechter beslist tot vervreemding kan het goed vervolgens worden verkocht, bijvoorbeeld onderhands dan wel op een openbare veiling. Het is van belang dat een marktconforme opbrengst wordt verkregen. Het conservatoir beslag blijft rusten op de opbrengst van de verkoop van het goed. Als het verzoek tot confiscatie wordt afgewezen dan wordt de opbrengst van de verkoop van het goed ter beschikking gesteld aan degene bij wie het in beslag is genomen, dan wel een ander indien de rechter dat heeft bepaald (artikel 12, derde lid). Als de opbrengst van de verkoop afwijkt van de getaxeerde waarde of anderszins (substantieel) lager is dan de marktwaarde van het goed, dan kan de rechter een geldelijke tegemoetkoming toekennen, dit komt hieronder in paragraaf 2.3.7 aan de orde.

Er staat geen rechtsmiddel open tegen beslissing van de rechter tot onmiddellijke vervreemding omdat dit in de weg staat aan het doel van de regeling, namelijk dat goederen niet langer worden bewaard dan wenselijk in het licht van de geschiktheid van het goed voor opslag, de kosten van de bewaring in relatie tot de waarde of de vervangbaarheid van het goed. De opbrengst van de verkoop wordt ter beschikking gehouden totdat onherroepelijk is beslist op het verzoek tot confiscatie. En zoals hierboven opgemerkt, kan de rechter in de gevallen waarin een belanghebbende onevenredig wordt getroffen een geldelijke tegemoetkoming toekennen.

### *2.3.7 Rechten van belanghebbenden*

Als de rechter beslist tot confiscatie, vervalt de eigendom van het goed aan de staat. Er is sprake van verkrijging van eigendom onder bijzondere titel (artikel 3:80 lid 3 BW), in lijn met de onteigening en verbeurdverklaring. Het goed kan zowel een zaak als een vermogensrecht betreffen (artikel 3:1 BW). In het geval het goed waarop de confiscatiebeslissing betrekking heeft een vermogensrecht is, vervalt dit vermogensrecht aan de staat. De confiscatiebeslissing wijzigt alleen het eigendomsrecht ten aanzien van het goed. De eigendom gaat niet onbelast over op de staat; tevoren op of ten aanzien van het desbetreffende goed gevestigde zakelijke rechten blijven in stand. In het geval van een hypotheekrecht gekoppeld aan een lening dient de staat bijvoorbeeld op de lening af te betalen of deze volledig af te lossen. In het geval van een appartementsrecht wordt de staat lid van de Vereniging van Eigenaren (VvE) en betaalt de staat de reguliere bijdragen voor het beheer. Ook geldt op grond van artikel 7:226 BW dat de rechten en verplichtingen van een verhuurder op de staat overgaan.

In de gevallen waarin de eigendom van het goed door de confiscatie komt te vervallen en de belanghebbende hierdoor onevenredig wordt benadeeld, is het wenselijk te voorzien in een compensatie voor de belanghebbende. Omdat de beslissing tot confiscatie leidt tot het verval van het goed aan de staat, is er geen mogelijkheid om bij de tenuitvoerlegging rekening te houden met de rechten van belanghebbenden. Dit betekent dat de rechter bij de beschikking tot

confiscatie met die rechten rekening moet kunnen – en moet – houden. Daarom is in dit wetsvoorstel daartoe een mogelijkheid opgenomen. De rechter kan een geldelijke tegemoetkoming toekennen bij dezelfde beschikking als waarin op het verzoek tot confiscatie wordt beslist. De rechter kent de tegemoetkoming toe als de belanghebbende door de confiscatiebeslissing onevenredig wordt getroffen. Daarvan zal, met uitzondering van het geval van waardevermeerdering door inspanning of door investering van legaal verkregen vermogen, enkel sprake kunnen zijn indien de belanghebbende te goeder trouw was ten tijde van de verkrijging van het goed. Bijvoorbeeld in het geval het goed meerdere eigenaren heeft en een van de mede-eigenaren niet bekend was met de herkomst van het goed of met de herkomst van het door de mede-eigenaren ingelegde vermogen. In dit geval wordt dus niet het aandeel in het goed geconfisqueerd, maar het gehele goed. Indien de belanghebbende heeft betaald met vermogen met een criminele herkomst of het goed heeft verkregen in ruil voor of door middel van het begaan van een misdrijf kan moeilijk worden gesteld dat hij door de confiscatiebeslissing onevenredig wordt getroffen. Dit geldt eveneens voor de belanghebbende die bekend was met de herkomst van het goed of dit redelijkerwijs had moeten vermoeden.

Ten aanzien van de rechten van belanghebbenden is van belang dat er geen executiegeschil meer mogelijk is. Dit betekent dat zij die rechten kunnen doen gelden op het goed, na de beslissing tot confiscatie geen invloed kunnen uitoefenen op de executie. Belanghebbenden kunnen zich uitsluitend in de procedure NCBC melden om hun belang optimaal te behartigen. Dit kan door in de procedure NCBC verweer te voeren, stukken te overleggen of getuigen voor te dragen als dit nodig zou zijn om de stelling van het OM te ontkrachten. Ook kunnen belanghebbenden onderbouwen waarom een geldelijke tegemoetkoming zou moeten worden toegekend als zij menen dat zij door de beslissing tot confiscatie onevenredig worden getroffen. Als in de procedure de eigenaar van het goed verschijnt dat door een misdrijf van hem is afgenomen – bijvoorbeeld de rechtmatige eigenaar van een gestolen boot – zal de rechter het verzoek tot confiscatie moeten afwijzen en de teruggave van het goed aan de rechthebbende gelasten (artikel 12, derde lid).

Belanghebbenden die rechten op het goed kunnen doen gelden die door de beslissing tot confiscatie komen te vervallen, maar die niet in de procedure NCBC zijn verschenen, kunnen ook na de beslissing tot confiscatie in aanmerking komen voor een geldelijke tegemoetkoming. Zij kunnen bij de rechter via een dagvaardingsprocedure een geldelijke tegemoetkoming vorderen (artikel 8). De dagvaarding moet worden uitgebracht binnen drie maanden na de ontvangst van een afschrift van de beschikking of na betekening van enige uit kracht daarvan opgemaakte of ter uitvoering daarvan strekkende akte aan de veroordeelde in persoon, of na het plegen door deze van enige daad waaruit noodzakelijk voortvloeit dat de beschikking of de aangevangen tenuitvoerlegging aan hem bekend is. De termijn is zes maanden indien de desbetreffende persoon ten tijde van de betekening of daad geen bekende woonplaats of bekend werkelijk verblijf in Nederland heeft. De rechter buigt zich in deze procedure enkel over de vraag of een geldelijke tegemoetkoming moet worden toegekend. Dat is, evenals in de procedure NCBC, het geval als de belanghebbende van wie de rechten ten aanzien van het goed door de beslissing tot confiscatie komen te vervallen of ernstig worden aangetast, door de beslissing tot confiscatie onevenredig wordt benadeeld. De procedure biedt geen gelegenheid tot het voeren van inhoudelijke verweren tegen de beslissing tot confiscatie.

De confiscatie heeft geen invloed op een bijvoorbeeld lopende verjaring. Indien een derde meent eigenaar te zijn door bijvoorbeeld verjaring, zal deze derde zich moeten melden en zich zo nodig hierop moeten beroepen. Het ligt in de rede dat een confiscatieprocedure als 'daad van rechtsvervolgning' zal gelden, in de zin van artikelen 3:316-318 BW, waardoor een eventueel lopende verjaring wordt gestuit als de staat de eigendom verkrijgt.

Niet uitgesloten is dat belanghebbenden onevenredig worden getroffen bij afwijzing van het verzoek tot confiscatie. Dit is mogelijk als de rechter heeft beslist tot vervreemding van het goed, en de opbrengst van de verkoop in zodanige mate lager is dan de marktwaarde van het goed ten tijde van de verkoop of afwijkt van de getaxeerde waarde, dat een belanghebbende ondanks de

terbeschikkingstelling van de verkoopopbrengst van het goed onevenredig is getroffen bij afwijzing van het verzoek tot confiscatie. In een dergelijke situatie kan de rechter eveneens een geldelijke tegemoetkoming toekennen.

### *2.3.8 Tenuitvoerlegging beslissing tot confiscatie*

Op grond van Rv is het OM belast met de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. De tenuitvoerlegging van een confiscatiebeslissing verloopt anders dan de tenuitvoerlegging van andere uitspraken van de civiele rechter: door de beslissing tot confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de staat. Dit betekent dat hetgeen moet worden gedaan voor de tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing beperkt is. Het goed zal doorgaans zijn inbeslaggenomen en als dit een roerende zaak betreft, is er een bewaarder aangewezen. Het afschrift van de onherroepelijk geworden beschikking wordt, in het geval het verzoek is toegewezen, in executoriale vorm ter beschikking gesteld aan het OM (artikel 290, derde lid, Rv). Hierboven is opgemerkt dat eventuele zakelijke en persoonlijke rechten op het goed – anders dan het recht van eigendom – niet worden aangetast door de confiscatie. Dit betekent dat deze rechten door de staat worden overgenomen of, indien mogelijk, worden afgewikkeld. Eventuele tenuitvoerleggingshandelingen kunnen aldus bestaan uit het uitbetalen van de financiële tegemoetkoming, de inschrijving van de beschikking in het geval van registergoederen, en afhankelijk van de te maken keuzes, het zorgen voor overeenstemming met ander schuldeisers en het zo nodig uitkeren van de bedragen die aan anderen toekomen. Ten behoeve van de executie kan het OM zo nodig de deurwaarder inschakelen (artikel 434 Rv). De eindbeschikking geldt als executoriale titel. Dit betekent dat de eigendom van het goed aan de staat vervalt zodra de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan en voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Het Tweede Boek van Rv (Van de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten) is, met uitzondering van de algemene artikelen 430 tot en met 434a Rv, dus niet van toepassing op de tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing. Indien de rechter de beschikking uitvoerbaar bij voorraad heeft verklaard (artikel 288 Rv) is de beschikking al voor tenuitvoerlegging vatbaar voordat deze in kracht van gewijsde is gegaan. Vanwege het verval aan de staat van de eigendom kan het OM dan besluiten het goed te vervreemden terwijl nog rechtsmiddelen tegen de beslissing tot confiscatie openstaan of hoger beroep is ingesteld. Bij goederen die eenvoudig zijn te vervangen of waarvan de waarde snel vermindert zal hiertoe eerder kunnen worden overgegaan dan bij goederen die niet eenvoudig te vervangen of relatief waardevast zijn. Als een rechtsmiddel is ingesteld dan past de overheid terughoudendheid bij de verkoop of vervreemding van het goed, om het risico van schadevergoeding te minimaliseren als de beslissing tot confiscatie in hoger beroep of cassatie wordt vernietigd.

In het geval de confiscatiebeslissing een registergoed betreft en de rechter heeft bepaald dat de beschikking in de plaats treedt van een tot levering bestemde akte, kan de beschikking in de openbare registers worden ingeschreven indien deze is betekend aan degene die tot de levering is veroordeeld en in kracht van gewijsde is gegaan of, als deze uitvoerbaar bij voorraad is, nadat een termijn van veertien dagen of zoveel korter of langer als in de beschikking is bepaald na de betekening van de beschikking is verstreken (artikel 3:301, eerste lid, BW). Beperkte rechten van derden, zoals het hypotheekrecht of een recht van opstal, blijven na de inschrijving in de openbare registers op het goed rusten.

Voor de levering van registergoederen kan het OM de deurwaarder inschakelen (artikel 434 Rv). Overige tenuitvoerleggingshandelingen, zoals het uitbetalen van een toegekende financiële tegemoetkoming, zullen door het OM worden verricht. Zo nodig kan het OM ook hiervoor een deurwaarder inschakelen (artikel 434 Rv).



### 2.3.9 Rechtsbescherming en rechtsmiddelen

#### 2.3.9.1 Conservatoir beslag

De gerechtelijke fase van de procedure NCBC vangt aan met het conservatoir beslag op een goed. In paragraaf 2.3.5 (conservatoir beslag) is gewezen op de mogelijkheid voor de belanghebbende om naar aanleiding van het beslag contact op te nemen met het OM om nadere informatie te verstrekken over de herkomst van het goed. Dit kan leiden tot de beslissing van de officier van justitie tot beëindiging van het conservatoir beslag en intrekking van het verzoek tot confiscatie.

Belanghebbenden kunnen op grond van Rv in rechte opkomen tegen het conservatoir beslag. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in een mogelijkheid voor belanghebbenden om via een verzoekschriftprocedure te verzoeken tot opheffing van het conservatoir beslag of tot teruggave van het goed. Het verzoekschrift dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor de aanvang van de behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie door de rechter in de hoofdzaak (ook wel bodemrechter) te worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die het verlov tot inbeslagneming heeft verleend.

De beoordeling van het verzoekschrift tot opheffing van het beslag of tot teruggave van het goed door de civiele rechter heeft een summier karakter. Van de rechter kan niet worden gevergd dat hij ten gronde in de mogelijke uitkomst van een nog te voeren hoofdzaak treedt, omdat ten tijde van de verzoekschriftprocedure veelal het dossier zoals dat uiteindelijk aan de bodemrechter zal worden voorgelegd, nog niet compleet is en omdat voorkomen moet worden dat wordt vooruitgelopen op het in de hoofdzaak te geven oordeel. Voor de beoordeling van het verzoekschrift tot opheffing van het beslag of tot teruggave van het goed is artikel 705, tweede lid, Rv van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat bij de toetsing van het verzoekschrift dezelfde maatstaf wordt aangelegd als voor de beoordeling van een vordering in kort geding tot opheffing van het beslag. Vanuit het oogpunt van een efficiënte procesvoering wordt het verzoekschrift in de confiscatieprocedure zelf behandeld als het verzoekschrift bij aanvang van de confiscatieprocedure nog niet is behandeld.

Reden om voor het conservatoir beslag in de procedure NCBC in een bijzondere verzoekschriftprocedure te voorzien, is de aard van de procedure NCBC die kan leiden tot het verval aan de staat van goederen en waarvoor het OM de beschikking heeft over informatie van overheidsinstanties en de verstrekking van gegevens kan bevelen. Zoals eerder is aangegeven, wordt de belanghebbende niet gehoord voordat verlov wordt verleend voor het leggen van conservatoir beslag en staat tegen het verleende verlov tot beslaglegging geen rechtsmiddel open (overeenkomstig artikel 700, tweede lid, laatste volzin, Rv). Als het beslag een roerende niet-registerzaak betreft, zal de beslagene de feitelijke macht over het goed verliezen, omdat dit in gerechtelijke bewaring zal worden gegeven. Tegen deze achtergrond is het wenselijk dat de belanghebbende op een laagdrempelige wijze kan opkomen tegen de inbeslagneming. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verzoekschriftprocedure waarin de belanghebbende in persoon kan opkomen tegen de inbeslagneming, zonder dat hiervoor verplichte bijstand door een advocaat nodig is. Voor het indienen van een verzoekschrift is het griffierecht verschuldigd dat geldt ten aanzien van vorderingen of verzoeken van onbepaalde waarde.

De mogelijkheid een verzoekschrift in te dienen laat onverlet de mogelijkheid om op grond van artikel 705 Rv (kort geding) opheffing door middel van een kort geding te vorderen. Elke belanghebbende kan dus ook tegen een toewijzende beslissing tot het leggen van conservatoir beslag opkomen door een kort geding te starten met de inzet om het beslag op te heffen. De belanghebbende die een vordering tot opheffing van het beslag wenst in te stellen, kan terecht bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die het beslagverlov heeft verleend, maar kan de vordering tot opheffing ook aanhangig maken in de hoofdzaak. De voorzieningenrechter spreekt de opheffing van het beslag onder meer uit bij verzuim van op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, indien summierlijk van de ondeugdelijkheid van het door de beslaglegger ingeroepen recht of van het onnodige van het beslag blijkt (artikel 705, tweede lid, Rv). Indien de

voorzieningenrechter het verzoek tot opheffing van het beslag afwijst, kan de belanghebbende daartegen hoger beroep instellen. Het hoger beroep schorst de tenuitvoerlegging van de beschikking, tenzij het vonnis waartegen beroep is ingesteld, uitvoerbaar bij voorraad is verklaard (artikel 350 Rv).

Nadat de voorzieningenrechter heeft besloten tot opheffing van het conservatoir beslag wordt het goed teruggegeven aan de beslagene, tenzij de rechter heeft bevolen dat het goed aan een andere belanghebbende wordt teruggegeven.

Het OM kan hoger beroep instellen tegen een afwijzende beslissing op zijn verzoek verlot te verlenen tot het leggen van conservatoir beslag ter confiscatie. Tegen een verleend verlot staat geen hogere voorziening open (artikel 700, tweede lid, Rv).

#### *2.3.9.2 Hoger beroep en cassatie*

Tegen een eindbeschikking in de confiscatieprocedure kunnen de verzoeker en de in het geding verschenen belanghebbenden door indiening van een beroepschrift bij het gerechtshof binnen drie maanden na de uitspraak hoger beroep instellen. Voor andere belanghebbenden vangt deze termijn van drie maanden aan na betekening van de uitspraak of nadat de eindbeschikking hun op andere wijze bekend is geworden (artikel 358, eerste en tweede lid, en 359 Rv). Alle belanghebbenden kunnen binnen vier weken nadat hun een afschrift van het beroepschrift is toegezonden een verweerschrift indienen (artikel 361, derde lid, Rv). Zowel voor het indienen van een verweerschrift als een beroepschrift dient een belanghebbende zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat en is griffierecht verschuldigd. De hoogte van het griffierecht wordt bepaald aan de hand van het verzoekschriften is afhankelijk van de waarde van het goed waarop het verzoek betrekking heeft.

Het instellen van hoger beroep schorst de werking van de beschikking, tenzij de beschikking uitvoerbaar bij voorraad is verklaard (artikel 360, eerste lid, Rv). Als de beschikking uitvoerbaar bij voorraad is verklaard kan de belanghebbende die hoger beroep instelt de rechter verzoeken schorsing van de werking van de beschikking te bevelen (artikel 360, tweede lid, Rv). Schorsing van de uitvoerbaarheid bij voorraad van de beschikking kan overigens ook in kort geding worden gevorderd.

De hoger beroepsprocedure verloopt gelijk aan de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg (artikel 362 Rv). Voor zover hier van belang betekent dit dat de rechter op basis van de ingebrachte stukken en het verhandelde ter zitting de dag bepaalt waarop uitspraak wordt gedaan, indien voldoende duidelijkheid bestaat over de voorliggende zaak.

Tegen een beschikking in hoger beroep kan binnen drie maanden na de dag van de uitspraak beroep in cassatie worden ingesteld door degenen die in een van de vorige instanties zijn verschenen (artikel 426, eerste lid, Rv). Het instellen van beroep in cassatie geschiedt door het bij de griffie van de Hoge Raad indienen van een procesinleiding, die wordt getekend door een advocaat bij de Hoge Raad. Zowel de belanghebbenden in de confiscatieprocedure als het OM dienen zich hierbij te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

#### *2.3.9.3 Schadevergoeding*

Het leggen van conservatoir beslag vormt – na het verzamelen van de relevante feiten en omstandigheden – het startpunt van de procedure NCBC. Op de beslaglegger rust een risicoaansprakelijkheid voor de gevolgen van het door hem gelegde beslag indien de vordering waarvoor beslag is gelegd ongegrond is (ECLI:NL:HR:2003:AF2841 en ECLI:NL:HR:2003:AL7059). Schade die de belanghebbende hierdoor lijdt, moet kunnen worden verhaald. Dit is aan de orde als de rechter in kort geding of naar aanleiding van een verzoekschrift oordeelt dat het beslag wordt opgeheven, het OM het beslag al dan niet op verzoek van een belanghebbende vrijwillig beëindigt of de rechter in de bodemprocedure (in hoger beroep) het verzoek tot confiscatie afwijst. Via de

onrechtmatige daadprocedure kan vergoeding van de schade worden gevorderd indien dat niet in de confiscatieprocedure is gedaan.

Voor vergoeding van de schade in een procedure NCBC komt ten minste in aanmerking de schade die voortvloeit uit het niet kunnen beschikken over het inbeslaggenomen goed. Daarnaast kan de rechter door middel van een veroordeling in de kosten van de procedure bewerkstelligen dat de reis- en verblijfkosten en advocaatkosten aan de belanghebbende worden vergoed. Hiermee kan de schade die een verzoeker of belanghebbende stelt te hebben geleden als gevolg van de procedure NCBC onderdeel zijn van de confiscatieprocedure of verzoekschriftprocedure tot opheffing van het beslag of teruggave van het goed. Aangezien de stukken ter onderbouwing van de gestelde schade niet altijd direct in de confiscatieprocedure zullen kunnen worden ingebracht, is denkbaar dat de belanghebbende – onder aanhouding van de zaak – in de gelegenheid wordt gesteld deze stukken binnen een door de rechter te bepalen termijn aan te leveren, waarna (eventueel via deelbeslissingen) uitspraak volgt.

### *2.3.10 Het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen*

In aanvulling op de uitwisseling van informatie tussen de deelnemers aan een RIEC wordt voorgesteld te voorzien in de bevoegdheid van de officier van justitie om namens het OM van degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot gegevens en inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging van een goed, te bevelen die gegevens en inlichtingen te verstrekken. Rv voorziet in de bevoegdheid van de rechter om aan partijen te bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde stukken over te leggen (artikel 22 Rv), de openlegging te bevelen van de boeken, bescheiden en geschriften, die zij ingevolge de wet moeten houden, maken of bewaren (artikel 162 Rv). Deze bevoegdheid is echter beperkt tot (1) de informatie van de partijen, die zij (2) op grond van de wet moeten houden. Daarnaast voorziet Rv in de mogelijkheid voor degene die daarbij rechtmatig belang heeft om inzage, afschrift of uittreksel te vorderen van bepaalde bescheiden aangaande een rechtsbetrekking waarin hij of zijn rechtsvoorgangers partij zijn, van degene die deze bescheiden te zijner beschikking of onder zijn berusting heeft (artikel 843a Rv). Het inzagerecht kan worden uitgeoefend om informatie te verkrijgen ten behoeve van de bewijslevering in een lopende of mogelijke procedure.

Ter voorbereiding of tijdens de procedure NCBC zal behoefte zijn aan informatie ter staving dat een goed een criminele herkomst heeft. Het zal noodzakelijk kunnen zijn om informatie te verzamelen over de herkomst van een goed of om beweringen of stellingen van belanghebbenden te kunnen verifiëren. Een verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen in het belang van een procedure NCBC is daarvoor onmisbaar. Voor de wettelijke regeling van de bevoegdheid is inhoudelijk nauw aangesloten bij de bevoegdheid van de officier van justitie om in het kader van een strafvorderlijk onderzoek gegevens te vorderen van derden (artikel 126nd/ud Sv). Het bevel tot verstrekking van informatie kan ook worden gericht tot een belanghebbende. Hetgeen door de belanghebbende naar aanleiding van het bevel naar voren wordt gebracht kan echter niet worden gebruikt ten behoeve van strafvervolgning of andere punitieve doeleinden (artikel 15). Op grond van Rv geldt een verplichting voor eenieder om te getuigen (artikel 165, eerste lid, Rv). Bepaalde getuigen kunnen zich echter beroepen op een wettelijk verschoningsrecht voor het afleggen van een getuigenverklaring of het beantwoorden van een aan hem gestelde vraag (artikel 165, tweede en derde lid, Rv). Deze in artikel 165, tweede en derde lid, genoemde verschoningsgerechtigden zijn uitgezonderd van de verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen.

De wettelijke criteria voor de strafvorderlijke vorderingsbevoegdheid zijn de verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en het belang van het onderzoek. Deze criteria zijn aangepast op de bevoegdheid in het kader van de procedure NCBC. In plaats van het strafvorderlijke verdenkingscriterium is gekozen voor het vereiste van het redelijk vermoeden dat een goed kan worden geconfisqueerd omdat dit geheel of gedeeltelijk is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Met het criterium van het belang van de procedure tot confiscatie wordt aangesloten op het strafvorderlijke criterium van het belang van het onderzoek, dat in het Wetboek van Strafvordering onder meer wordt gehanteerd in de al genoemde

bevoegdheden tot het vorderen van gegevens, zodat de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid op basis van de verschillende wetten in balans zijn. Het betekent dat voor het uitoefenen van de bevoegdheid een goede reden moet bestaan die betrekking heeft op het starten van de procedure NCBC. De uitoefening van de bevoegdheid moet naar redelijke verwachting minst genomen aan dat doel kunnen bijdragen. Het bevel kan betrekking hebben op persoonsgegevens. Het bevel kan echter niet betrekking hebben op zogenoemde gevoelige persoonsgegevens (persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging). Vanwege het ontbreken van het vereiste van verdenking van betrokkenheid bij een strafbaar feit is aanvullend voorzien in het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris van de rechtbank, met het vereiste van een rechterlijke machtiging wordt hiervoor compensatie geboden. In het licht van deze meer strafrechtelijk getoonzette bevoegdheid is gekozen voor rechterlijke toetsing door de rechter-commissaris in plaats van de civielrechtelijke voorzieningenrechter. De rechter-commissaris is betrokken in de behandeling van strafzaken; de tussenkomst van de rechter-commissaris in de procedure NCBC dient de afstemming tussen de verschillende rechtsgebieden bij de toepassing van de bevoegdheden tot de verplichte verstrekking van gegevens. Het komt vaker voor dat de rechter-commissaris in een ander rechtsgebied dan het strafrechtelijke moet worden betrokken als het gaat om de uitoefening van bevoegdheden die ook in het strafrecht voorkomen.

Alles bijeengenomen voorzien de toepassingsvoorwaarden van de besproken bevoegdheid in adequate rechtswaarborgen.

Namens het OM is de officier van justitie gehouden de betrokkene schriftelijk te informeren over de uitoefening van deze bevoegdheid zodra het belang van de procedure tot confiscatie dat toelaat (notificatieplicht). Verder is voorzien in een wettelijke geheimhoudingsplicht voor degene tot wie het bevel is gericht, en waarin melding is gemaakt van de wettelijke geheimhoudingsplicht.

Degene die opzettelijk niet voldoet aan het bevel van de officier van justitie is strafbaar op grond van het voorgestelde artikel 194a Sr en riskeert een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

### *2.3.11 Het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties*

#### *2.3.11.1 Wettelijk regime voor de verwerking van persoonsgegevens*

De verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC valt onder het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit betekent dat ook de Uitvoeringswet AVG (UAVG) van toepassing is op de gegevensverwerking voor dat doel. De AVG bevat regels over de beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens, de rechten van de betrokkene, verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker, persoonsgegevensbeveiliging, doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties, onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten, aansprakelijkheid en sancties.

Op grond van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de voorwaarden is voldaan, bedoeld in artikel 6, eerste lid, AVG. Een van de voorwaarden is dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Het OM neemt op grond van dit wetsvoorstel het initiatief voor de procedure NCBC en zal hiervoor ook persoonsgegevens moeten verwerken.

Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten mogen op grond van de AVG alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden (artikel 10 AVG). De UAVG bevat algemene en bijzondere uitzonderingsgronden inzake gegevens van strafrechtelijke aard (artikel 32 en 33

UAVG). In aanvulling daarop is een grondslag voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens ten behoeve van de procedure NCBC opgenomen in het voorgestelde eerste lid van artikel 17. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

### *2.3.11.2 Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC*

Voordat een procedure NCBC wordt gestart, zal door het openbaar ministerie informatie moeten kunnen worden verzameld en geanalyseerd waarmee kan worden aangetoond dat een goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig strafbaar feit, en ook overigens voldoet aan de vereisten voor het instellen van een procedure NCBC. Het gaat allereerst om informatie die bij overheidsinstanties aanwezig is. In paragraaf 2.3.3 (Het verloop van de procedure) is aangegeven dat deze informatie kan worden ontleend aan opsporingsonderzoeken, strafzaken en verdachte transacties. Ook kan deze informatie afkomstig zijn van de instanties die deelnemen aan een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).

Voor de procedure NCBC is het daarom noodzakelijk dat de betrokken instanties persoonsgegevens kunnen verstrekken aan het openbaar ministerie ten behoeve van een procedure NCBC. Voor zover de verwerking van persoonsgegevens door deze instanties onder de reikwijdte valt van de AVG, zal deze verstrekking moeten voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG en de UAVG.

De verwerking van persoonsgegevens door opsporingsinstanties ten behoeve van de uitvoering van de politietaken valt niet onder de reikwijdte van de AVG, maar onder de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (2016/680)<sup>4</sup>. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Op grond van de Wpg worden politiegegevens verstrekt aan leden van het OM voor zover zij deze behoeven voor de uitvoering van bij of krachtens de wet opgedragen taken (artikel 16, eerste lid, onderdeel a, Wpg). Ook voor niet-strafvorderlijke taken die bij wet aan het openbaar ministerie zijn opgedragen, zoals de procedure NCBC, kunnen politiegegevens aan het OM worden verstrekt. De verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens door het OM valt eveneens onder de reikwijdte van de richtlijn persoonsgegevens opsporing en vervolging. De strafvorderlijke gegevens die het OM heeft verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt mag het OM op grond van de Wjsg verwerken indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van het OM (artikel 39b, eerste lid, Wjsg). Dit is niet beperkt tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, het gaat ook om andere bij wet aan het OM opgedragen taken (Kamerstukken II 2002/03, 28886, nr. 3, blz. 5). Als dit noodzakelijk is kunnen strafvorderlijke gegevens door het openbaar ministerie dus ook worden verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC.

Naast strafvorderlijke gegevens zijn justitiële gegevens van belang voor de procedure NCBC omdat deze zicht kunnen geven op opgelegde vrijheidsbenemende of geldelijke straffen en maatregelen. Gedurende de periode die iemand in detentie doorbrengt is het doorgaans niet mogelijk om veel inkomen te genereren. Een verklaring van een belanghebbende dat hij in een bepaalde periode met arbeid veel geld heeft verdiend kan met justitiële gegevens in sommige gevallen eenvoudig worden ontkracht. Informatie over geldelijke straffen en maatregelen is noodzakelijk om te controleren of niet eerder een verbeurdverklaring of ontnemingsmaatregel is opgelegd ten aanzien van hetzelfde goed. Aan het openbaar ministerie worden justitiële gegevens verstrekt ten behoeve van de rechtspleging (artikel 8, eerste lid, Wjsg), waaronder voor civielrechtelijke zaken (Kamerstukken II 1999/2000, 24797, nr. 8, blz. 17).

---

<sup>4</sup> Richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (Richtlijn 2016/680 van 27 april 2016, Pb EU L 119/89).

Ook andere overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, beschikken over informatie die zeer waardevol kan zijn voor een onderzoek naar de herkomst van een goed. Om zicht te krijgen op het inkomen en vermogen van een belanghebbende zijn gegevens van de Belastingdienst essentieel. In beginsel geldt voor de Belastingdienst een wettelijke geheimhoudingsplicht (artikel 67, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr)). In de Uitvoeringsregeling Awr is in artikel 43c, eerste lid, onderdeel I, bepaald voor welke verstrekkingen aan de officier van justitie de geheimhoudingsplicht niet geldt. Om verstrekking van persoonsgegevens ten behoeve van de procedure NCBC mogelijk te maken, zal deze regeling worden aangepast.

Voor de overige organisaties die persoonsgegevens verwerken onder de AVG en de UAVG geldt dat zij gegevens kunnen verstrekken als dit op grond van de AVG en de UAVG is toegestaan. Daarvan kan onder meer sprake zijn als dit op grond van een wettelijke bepaling verplicht is (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG) of als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).

### *2.3.11.3 Gegevensverwerking door het RIEC ten behoeve van procedure NCBC*

Gegevens van verschillende overheidsinstanties kunnen daarnaast gecombineerd een indicatie geven dat een goed een criminele herkomst heeft en dat een onderzoek naar de herkomst van het goed is aangewezen. Hierbij moet worden gedacht aan gegevens die worden verwerkt door een samenwerkingsverband waarbij verschillende overheidsinstanties zijn aangesloten, zoals het RIEC. Binnen het RIEC werken convenantpartners samen om gezamenlijk invulling te geven aan een bestuurlijke geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit door naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te wenden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Eén van de doelen van het RIEC is de identificering van gelegenheidsstructuren binnen de economische sectoren en publieke voorzieningen die vatbaar zijn voor beïnvloeding door de georganiseerde criminaliteit opdat, middels het treffen van maatregelen ter bescherming, wordt voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid en daardoor de democratische rechtstaat wordt ondermijnd. Tussen de bij het RIEC aangesloten partners worden gegevens uitgewisseld om aan te tonen dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit dan wel ter identificering van gelegenheidsstructuren. Op basis van de uitgewisselde gegevens kunnen maatregelen van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale aard worden getroffen ter voorkoming van ondermijning van de rechtsstaat.

De procedure NCBC is een nieuwe, civielrechtelijke maatregel die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de voorkoming van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit doordat goederen met een criminele herkomst uit de maatschappij worden gehaald. Hiermee wordt de rechtmatige toestand hersteld en worden criminele herinvesteringen voorkomen. Daarom zullen binnen het RIEC-verband ook gegevens moeten kunnen worden uitgewisseld ten behoeve van de procedure NCBC. Daartoe wordt voorgesteld de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) - op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 35447, A) - te wijzigen. De WGS voorziet de gegevensverwerking van bepaalde samenwerkingsverbanden, waaronder het RIEC (artikel 2.16, eerste lid, WGS), van een adequate juridische basis. De WGS bevat onder meer een grondslag voor de verstrekking van de resultaten van de gegevensverwerking binnen het samenwerkingsverband aan de deelnemers van het samenwerkingsverband. Dit is toegestaan voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak die aan de deelnemer is opgedragen, wanneer deze taak verenigbaar is met het doel van het samenwerkingsverband (artikel 1.7, eerste lid, onder a, WGS).

Het openbaar ministerie is deelnemer aan het RIEC voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere bij de wet vastgestelde taken (artikel 2.19, eerste lid, onderdeel g, WGS).

De RIEC's verwerken op dit moment uitsluitend persoonsgegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers op het terrein van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke handhaving in het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 2.17 WGS). Voorgesteld wordt daaraan toe te voegen de civielrechtelijke handhaving, waaronder in ieder geval wordt verstaan de procedure NCBC. Het openbaar ministerie kan de persoonsgegevens die in het kader van de procedure NCBC worden verwerkt, dan verstrekken aan de deelnemers van het RIEC (artikel 16, derde lid, onderdeel e, WGS).

#### *2.3.11.4 Gegevensverwerking door het OM ten behoeve van de procedure NCBC*

Organen die zijn belast met de toepassing van het strafrecht en verwerkingsverantwoordelijken die persoonsgegevens van strafrechtelijke aard hebben verkregen krachtens de Wpg of de Wjsg mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken (artikel 33, eerste lid, onder a, UAVG). Zij zijn daarbij gehouden aan de voorwaarden die volgen uit de AVG en de UAVG. Dit betekent onder andere dat er passende waarborgen moeten worden geboden voor de rechten en de vrijheden van betrokkenen (artikel 10 AVG).

Het openbaar ministerie is primair belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en mag om die reden persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken. Zoals in het voorgaande is toegelicht, kunnen op grond van de Wpg en de Wjsg persoonsgegevens van strafrechtelijke aard aan het OM worden verstrekt en door het OM worden verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC.

In het wetsvoorstel is expliciet vastgelegd dat het openbaar ministerie voor de procedure NCBC persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, mag verwerken. Het College van procureurs-generaal is verwerkingsverantwoordelijke. Het College is eveneens verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens. Met dit wetsvoorstel wordt tevens voorzien in verwerking- en vernietigstermijnen voor de persoonsgegevens die het openbaar ministerie verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC.

#### *2.3.11.5 Verstrekking van persoonsgegevens ten behoeve van andere doelen*

De persoonsgegevens die ten behoeve van de procedure NCBC zijn verwerkt kunnen voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang worden verstrekt aan de in artikel 17, derde lid, genoemde personen of instanties. Dit betreft rechterlijke ambtenaren, ambtenaren van politie, opsporingsambtenaren, deurwaarders, bewaarders, en de deelnemers aan een RIEC.

## **2.4 De situatie in andere landen**

In andere landen bestaan al langer soortgelijke civielrechtelijke procedures voor het confisqueren van vermogen met een criminele herkomst, voornamelijk in de Angelsaksische rechtssystemen. Voorbeelden zijn het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nieuw-Zeeland. De civielrechtelijke procedures in deze landen richten zich tegen een goed (in rem). Hieronder worden onder meer (on)roerende zaken, de zakelijke rechten die hierop rusten en geld begrepen. In Nieuw-Zeeland kan daarnaast ook tegen het hele vermogen worden geprocedeerd.

Kenmerkend voor de civiele confiscatieprocedures in deze landen is dat geen verband hoeft te worden gelegd tussen het te confisqueren goed en een specifiek strafbaar feit. Voldoende voor confiscatie is dat 'on the balance of probabilities' kan worden aangetoond dat de te confisqueren vermogensbestanddelen zijn verkregen door middel van of uit de baten van een strafbaar feit. In het Verenigd Koninkrijk kan tot confiscatie worden overgegaan indien vermogensbestanddelen (on)middellijk uit een meer ernstig strafbaar feit ('unlawful conduct') afkomstig zijn. Daarbij geldt een drempelwaarde van 1.000 pond (listed assets) of 10.000 pond (onroerende zaken). In Ierland

kan de procedure worden gevoerd ingeval een vermogensbestanddeel is verkregen door, ontvangen uit, het resultaat is van, of in verband staat met het plegen van één of meer strafbare feiten ('proceeds of crime'). Daarbij geldt een drempelwaarde van ten minste 5.000 euro. In Nieuw-Zeeland geldt het vereiste dat het vermogen te maken heeft met 'significant criminal activity'; dit betreft activiteiten die bestaan uit strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van ten minste vijf jaren staat. Daarnaast kan het gehele vermogen van de betrokkene worden aangesproken als deze wederrechtelijk voordeel heeft genoten uit 'significant criminal activity', ongeacht of de betrokkene aan die strafbare feiten heeft deelgenomen; dan geldt een drempelwaarde van ongeveer 20.000 euro.

De procedure vangt doorgaans aan met het vorderen van een beslagbevel bij de rechtbank voor het leggen van bewarend beslag op de te confisqueren vermogensbestanddelen. In het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland kan dit zowel voor als na indiening van een vordering tot confiscatie plaatsvinden. In Ierland dient het leggen van beslag vooraf te gaan aan indiening van een vordering tot confiscatie. In de vordering van een beslag- of confiscatiebevel wordt een respondent aangewezen. Dit is meestal de eigenaar van de vermogensbestanddelen, maar dit kan ook erfgenamen betreffen. Als de rechthebbende onbekend is bestaat een inspanningsverplichting de rechthebbende op te sporen en op de hoogte te brengen van de procedure.

Een vordering tot confiscatie van een (inbeslaggenomen) goed wordt ingediend bij de rechtbank. De bewijsstandaard in de confiscatieprocedure is de civielrechtelijke 'on the balance of probabilities'-standaard. De vertegenwoordiger van de overheid (Verenigd Koninkrijk: officier van justitie of 'Serious Fraud Office', Ierland: 'Criminal Assets Bureau', Nieuw-Zeeland: 'Commissioner of Police') moet aantonen dat sprake is van 'proceeds of crime' en eveneens dat aan de overige vereisten (o.a. drempelwaarde goed) is voldaan. De belanghebbende moet aantonen dat er geen sprake is van 'proceeds of crime' of dat niet is voldaan aan de andere vereisten. Tegen een confiscatiebeslissing kunnen alle belanghebbenden die een recht kunnen doen gelden ten aanzien van het goed dat onderwerp is van de confiscatieprocedure, beroep instellen bij een hogere rechter. Als de vordering tot confiscatie wordt afgewezen, hebben belanghebbenden in het Verenigd Koninkrijk en Ierland het recht compensatie te vorderen van schade die is geleden als gevolg van de (onterecht gebleken) beslaglegging.

De civielrechtelijke ontneming vormt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland een afzonderlijke procedure, naast de strafrechtelijke procedure. Een veroordeling voor een strafbaar feit is niet vereist en ook na een vrijspraak kunnen via de civiele ontneming goederen die een criminele herkomst hebben worden geconfisqueerd. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is er een duidelijke scheiding tussen de strafrechtelijke confiscatieprocedure en de civielrechtelijke procedure; ingeval een goed in Ierland gelijktijdig onderwerp is van confiscatie in een strafrechtelijke en een civielrechtelijke procedure, gaat de strafrechtelijke confiscatieprocedure voor op de civiele confiscatie. In het Verenigd Koninkrijk kan geen beslag op een goed worden gelegd in het kader van een civiele procedure als reeds strafrechtelijke beslaglegging heeft plaatsgevonden. Nieuw-Zeeland kent geen scheiding, omdat daar geen strafrechtelijke confiscatieprocedure bestaat. De confiscatie van crimineel vermogen verloopt in Nieuw-Zeeland via de civil forfeiture procedure.

Er is in deze landen geen dwingende regeling die bepaalt dat eerst strafrechtelijke vervolging dient te worden nagestreefd. Wel wordt bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk het strafrecht gezien als het instrument waarmee de aanpak van criminaliteit het beste kan worden gewaarborgd. Dit laat onverlet dat kan worden gekozen voor een civiele confiscatieprocedure. Op basis van de Proceeds of crime Act (POCA) zijn nadere richtsnoeren vastgesteld over de keuze voor de procedure NCBC (<https://www.gov.uk/government/publications/the-proceeds-of-crime-act-section-2a>). Vrijspraak in een strafrechtelijke procedure heeft in beginsel geen gevolgen voor de civielrechtelijke confiscatie. Wel geldt in Ierland en Nieuw-Zeeland dat de verklaring van de betrokkene in de civielrechtelijke procedure niet kan worden gebruikt als bewijs in een strafproces. In het Verenigd Koninkrijk kunnen in een civiele confiscatieprocedure verkregen verklaringen van betrokkenen



worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure, mits deze niet onder dwang zijn afgelegd. Er zijn geen regels voor het inbrengen van strafrechtelijke informatie in de civiele confiscatieprocedure.

In andere landen, zoals Italië, bestaan ook civiele confiscatieprocedures die niet volledig 'in rem' zijn. De Italiaanse procedure is in belangrijke mate gericht op (groepen) personen die in verband kunnen worden gebracht met criminaliteit, waarbij niet uitgesloten is dat de confiscatieprocedure zich ook kan uitstrekken tot een goed. De maatregel kan worden toegepast op een persoon die een gevaar vormt voor de samenleving. Dit betreft personen die worden verdacht van deelname aan een maffiaorganisatie, personen die worden verdacht van misdrijven gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit en personen die leven van illegale handel of winsten van criminele activiteiten. De maatregel kan ook worden toegepast tegen de erfgenamen, tot vijf jaar na overlijden. De maatregel kan worden toegepast tegen een goed (in rem), bij bewijs (enige mate van waarschijnlijkheid) dat een goed een illegale herkomst heeft. Binnen anderhalf jaar na de inbeslagneming moet een rechter beslissen tot confiscatie, anders moet het goed worden teruggegeven. Deze termijn kan tweemaal worden verlengd met een periode van zes maanden. Een dergelijke, meer strafrechtelijk georiënteerde en voornamelijk op de persoon gerichte procedure voorziet onvoldoende in de behoefte aan een objectgerichte civiele confiscatieprocedure zonder voorafgaande veroordeling. Nederland kent in vergelijking met andere landen op onderdelen reeds een uitgebreid instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen als vervolging van een verdachte mogelijk is, vanwege de ruime strafbaarstelling van witwassen en het feit dat Nederland zowel een 'object-based' (verbeurdverklaring) als een 'value-based' (ontnemingsmaatregel) systeem heeft. In aanvulling hierop biedt een aparte in rem procedure uitkomst in de situatie waarin vermogen niet kan worden gekoppeld aan een specifieke persoon als eigenaar of bezitter of geen strafvervolging tegen een verdachte kan worden ingesteld vanwege betrokkenheid bij een concreet strafbaar feit. Om die reden is aansluiting gezocht bij de civielrechtelijke procedure zoals Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland die kennen.

## **2.5 De internationale samenwerking**

Als de procedure NCBC raakvlakken heeft met het buitenland, dan is het van belang dat een beroep kan worden gedaan op de medewerking van de desbetreffende staat. Het conservatoir beslag ter confiscatie kan een roerende of onroerende zaak betreffen die zich in een ander land bevindt en waarvoor de medewerking is vereist van de bevoegde autoriteiten in dat land om het beslag te effectueren. De internationale samenwerking kan ook van belang zijn als belanghebbenden zich in het buitenland bevinden of bij de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. De medewerking van andere landen aan Nederland ten behoeve van een Nederlandse procedure NCBC is slechts afdwingbaar voor zover internationale samenwerkingsafspraken hierin voorzien. Dat is slechts in beperkte mate het geval (Verenigd Koninkrijk). De Europese verordeningen inzake de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken zijn niet van toepassing op een procedure NCBC. Ditzelfde geldt voor de strafrechtelijke Confiscatieverordening, op grond waarvan een lidstaat bevestigings- of confiscatiebevelen erkent en ten uitvoer legt die door een andere lidstaat in het kader van procedures in strafzaken zijn uitgevaardigd. De toepasselijkheid van de bestaande rechtsinstrumenten voor de internationale samenwerking, zowel binnen het kader van de EU als daarbuiten, en zowel voor het civiele recht als het strafrecht, wordt hieronder nader toegelicht.

### 2.5.1 De samenwerking binnen het kader van de EU

Op het gebied van het civiele recht komen in beeld Verordening 1215/2012 tot wijziging van de Brussel I-verordening, ook bekend als Herschikking Brussel I<sup>5</sup>, en Verordening 655/2014, ook bekend als de European Account Preservation Order (EAPO) of het Europees bankbeslag<sup>6</sup>. De Verordening Herschikking Brussel I (BxLI) voorziet in de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Dit betreft elke door een gerecht van een lidstaat gegeven beslissing, ongeacht de daaraan gegeven benaming, zoals arrest, vonnis of beschikking. Dit omvat voorlopige en bewarende maatregelen die zijn gelast door een gerecht dat overeenkomstig de verordening bevoegd is om van het bodemgeschil kennis te nemen (artikel 2 BxLI). Een in een lidstaat gegeven beslissing die in de aangezochte lidstaat uitvoerbaar is, zoals het verlov voor conservatoir beslag op een goed, wordt er onder dezelfde voorwaarden ten uitvoer gelegd als een in de aangezochte lidstaat gegeven beslissing (artikel 41, eerste lid, BxLI). Daarnaast voorziet de verordening in de mogelijkheid om personen die op het grondgebied van een lidstaat woonplaats hebben, voor het gerecht van een andere lidstaat op te roepen.

Het Europees bankbeslag omvat een procedure voor een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken. Het bevel staat ter beschikking van een schuldeiser. Het gerecht vaardigt het bevel tot conservatoir beslag uit indien de schuldeiser voldoende bewijsmateriaal heeft verstrekt om het gerecht ervan te overtuigen dat er dringend behoefte bestaat aan een bewarende maatregel in de vorm van een bevel tot conservatoir beslag, gelet op het reële risico dat, zonder een dergelijke maatregel, de latere inning van de vordering van de schuldeiser jegens de schuldenaar onmogelijk wordt gemaakt of wordt bemoeilijkt (artikel 7, eerste lid, EAPO). Als de schuldeiser een verzoek om een bevel tot conservatoir beslag heeft ingediend voordat hij een procedure betreffende het bodemgeschil heeft ingesteld, dan moet hij binnen dertig dagen deze procedure instellen (artikel 10, eerste lid, EAPO). Er is voorzien in de mogelijkheid om in de lidstaat van tenuitvoerlegging de gegevens te laten inwinnen aan de hand waarvan de bank of banken en de rekening of rekeningen van de schuldenaar kunnen worden geïdentificeerd (artikel 14, eerste lid, EAPO). Een bevel tot conservatoir beslag dat overeenkomstig deze verordening in een lidstaat is uitgevaardigd, wordt in de andere lidstaten zonder speciale procedure erkend, en is er zonder uitvoerbaarverklaring uitvoerbaar (artikel 22 EAPO).

Beide verordeningen zijn van toepassing op burgerlijke en handelszaken. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het begrip 'burgerlijke en handelszaken' dat de Europese civielrechtelijke regelingen inkadert, autonoom dient te worden uitgelegd<sup>7</sup>. Dit betekent dat het begrip 'burgerlijke en handelszaken' moet worden uitgelegd aan de hand van enerzijds de doelen en het stelsel van het Executieverdrag en anderzijds de algemene beginselen die in alle nationale rechtsstelsels tezamen worden gevonden. Op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie sluit het feit dat bij de uitoefening van overheidsbevoegdheden door één van de partijen bij een geding gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden die buiten het bestek vallen van de voor betrekkingen tussen particulieren geldende regels, een dergelijk geding uit van 'burgerlijke en handelszaken'<sup>8</sup>. Hoewel bepaalde geschillen tussen een overheidsinstantie en een particulier binnen de werkingssfeer van dit begrip vallen wanneer het geschil betrekking heeft op particulier handelen, is dit anders wanneer het overheidsorgaan handelt in uitoefening van openbaar gezag<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Verordening (EU) Nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PbEU 2012, L351/1).

<sup>6</sup> Verordening (EU) nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PbEU 2014, L189/59).

<sup>7</sup> HvJ EG 14 oktober 1976, C-29/76, blz. 1541, NJ 1982, 95 (Eurocontrol). Het arrest heeft betrekking op Artikel 1 EEX-Verdrag.

<sup>8</sup> Arrest van 28 april 2009, Apostolides, C 420/07, EU:C:2009:271, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>9</sup> Arrest van 7 mei 2020, Rina, C 641/18, EU:C:2020:349, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Het feit dat door een van de partijen bij een geding bevoegdheden van openbaar gezag worden uitgeoefend door gebruikmaking van bevoegdheden die buiten het bestek vallen van de voor betrekkingen tussen particulieren geldende regels, sluit een dergelijk geding uit van 'burgerlijke en handelszaken'.

De procedure NCBC heeft betrekking op de uitoefening van activiteiten krachtens bevoegdheden van openbaar gezag in de zin van het Unierecht. Dit betekent dat de bovengenoemde verordeningen niet van toepassing zijn op een procedure NCBC.

Op het gebied van het strafrecht komt Verordening (EU) 2018/1805 in beeld, ook bekend als de Confiscatieverordening (Cvo)<sup>10</sup>. De Confiscatieverordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Ierland en Denemarken. In de Confiscatieverordening worden regels gesteld op grond waarvan een lidstaat bevroerings- of confiscatiebevelen erkent en ten uitvoer legt die door een andere lidstaat in het kader van procedures in strafzaken zijn uitgevaardigd (artikel 1, eerste lid, Cvo). Een confiscatiebevel is een onherroepelijke straf of maatregel, opgelegd door een rechtbank na een procedure in verband met een strafbaar feit, die leidt tot definitieve ontneming van voorwerpen aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon (artikel 2, onderdeel 2, Cvo). De Confiscatieverordening is uitgevoerd voor bevroeringsbevelen in de artikelen 5.5.14. tot en met 5.5.19. Sv, en voor confiscatiebevelen in de artikelen 34 tot en met 39 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.

De procedure NCBC heeft geen betrekking op een onherroepelijke straf of maatregel, opgelegd door een rechtbank na een procedure in verband met een strafbaar feit. Dit betekent dat de Confiscatieverordening niet van toepassing is op een procedure NCBC.

Voor Ierland en Denemarken blijft Richtlijn 2014/42/EU van toepassing, waarin het begrip confiscatie is omschreven als de definitieve ontneming van voorwerpen, bevolen door een rechter in verband met een strafbaar feit (artikel 2, onder 4, RI 2014/42/EU). De richtlijn is geïmplementeerd voor bevroeringsbevelen in de artikelen 5.5.1. tot en met 5.5.13. Sv, en voor confiscatiebevelen in de artikelen 22 tot en met 33 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (WWETGC). Gelet op het toepassingsbereik is deze richtlijn evenmin van toepassing op een procedure NCBC.

### *2.5.2 De samenwerking buiten het kader van de EU*

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme – ook bekend als het Verdrag van Warschau – geeft regels voor de internationale samenwerking inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven<sup>11</sup>. De Partijen verlenen elkaar, op verzoek, in zo ruim mogelijke mate rechtshulp bij de identificatie en opsporing van hulpmiddelen, opbrengsten en andere voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie, en nemen maatregelen om te voldoen aan verzoeken (a) om confiscatie van bepaalde voorwerpen die opbrengsten of hulpmiddelen zijn, alsmede om confiscatie van opbrengsten, bestaande in de verplichting een geldbedrag te betalen dat overeenkomt met de waarde van de opbrengsten en (b) om bijstand ten behoeve van onderzoeken en voorlopige maatregelen met het oog op één van de vormen van confiscatie genoemd onder onderdeel a hierboven (artikel 15 en 16 Verdrag van Warschau). De confiscatie is omschreven als een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsmacht over voorwerpen (artikel 1, onderdeel d, Verdrag van Warschau). Het Verdrag van Warschau is geïmplementeerd met de

<sup>10</sup> Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1).

<sup>11</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming [...] van misdrijven en de financiering van terrorisme, Warschau, 16-05-2005, Trb. 2006, 104.

ontneming- en de anti-witwasbepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.

Vanwege de koppeling aan een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten is het Verdrag van Warschau niet van toepassing op een procedure NCBC.

### *2.5.3 De Verenigde Naties*

In 2019 heeft het secretariaat van de Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (CAC) een notitie gepresenteerd over de wederzijdse erkenning van non conviction based bevestigingsbevelen en confiscatievonnissen. Vastgesteld wordt dat de NCBC in de lidstaten plaatsvindt in ofwel de strafrechtelijke context ofwel de civielrechtelijke of bestuursrechtelijke context. Op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, ook bekend als het Verdrag van New York<sup>12</sup>, zijn de lidstaten gehouden elkaar hulp te bieden bij het identificeren en bevestigen van de opbrengsten van misdrijven, met het oog op confiscatie (artikel 55, eerste en tweede lid, Verdrag van New York). Voor zover de lidstaten een regeling kennen voor de NCBC, zijn de systemen tamelijk verschillend. Dit kan de samenwerking belemmeren, met name als het gaat om staten die verschillende systemen (strafrechtelijk en civielrechtelijke) hanteren. Nader onderzoek wordt aanbevolen.

### *2.5.4 De EU en het Verenigd Koninkrijk*

Na de Brexit is een Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO) gesloten tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK), die op 31 mei 2021 in werking is getreden<sup>13</sup>. Inmiddels is de Tweede Kamer geïnformeerd over de consequenties van dit akkoord op het terrein van rechtshandhaving en justitiële samenwerking (Kamerstukken II 2020/21, 35 393, nr. 32). De HSO heeft rechtstreekse werking voor de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie. De HSO bevat een regeling voor verzoeken tot confiscatie binnen en buiten het kader van het strafrecht. Ook in deze overeenkomst wordt onder "confiscatie" verstaan een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met een of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsmacht over goederen (artikel LAW.CONFISC.2, onderdeel a, HSO). Tevens is echter bepaald dat een staat in de mate waarin dat door zijn interne recht wordt toegestaan, alle medewerking verleent aan een verzoek van een staat om uitvoering van aan confiscatie van goederen gelijkwaardige maatregelen, wanneer dat verzoek niet is gedaan in het kader van een strafprocedure, voor zover dergelijke maatregelen worden bevolen door een rechterlijke instantie van de verzoekende staat met betrekking tot een strafbaar feit (artikel LAW.CONFISC.10, vijfde lid, HSO). Tot deze maatregelen behoren maatregelen die inbeslagneming, detentie en verbeurdverklaring van goederen en vermogensbestanddelen door middel van verzoeken aan de civiele rechter mogelijk maken (artikel LAW.CONFISC.10, zesde lid, HSO). Aldus moet worden voldaan aan verzoeken buiten het kader van het strafrecht met betrekking tot confiscatie in de mate waarin dat door het nationale recht wordt toegestaan.

Het Verenigd Koninkrijk kent een civielrechtelijke en een strafrechtelijke confiscatieprocedure. Dit is geregeld in de POCA. Daarmee bestaat de mogelijkheid om met het Verenigd Koninkrijk samen te werken bij de inbeslagneming en confiscatie van goederen in het kader van een procedure NCBC, nadat dit wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen. Verzoeken tot conservatoir beslag en confiscatie zullen dan over en weer ten uitvoer gelegd kunnen worden. De mogelijkheid van het vorderen van gegevens bij derden in het Verenigd Koninkrijk met het oog op een procedure NCBC in Nederland is afhankelijk van de nationale wetgeving in het Verenigd Koninkrijk.

---

<sup>12</sup> Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; New York, 31 oktober 2003 (Trb. 2004, 11).

<sup>13</sup> HANDELS- EN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (Pb. L 149/11).

### 2.5.5 Het nationale recht

De regels omtrent de internationale samenwerking in Rv zijn beperkt tot de formaliteiten, vereist voor de tenuitvoerlegging van in vreemde Staten tot stand gekomen executoriale titels (Derde Boek, Negende Titel; artikelen 985-992 Rv). Wanneer een beslissing, gegeven door de rechter van een vreemde staat, in Nederland uitvoerbaar is krachtens een verdrag of krachtens de wet, wordt zij niet ten uitvoer gelegd dan na daartoe verkregen rechterlijk verlof. Dit rechterlijk verlof tot tenuitvoerlegging, ook wel exequatur genoemd, dient ertoe zeker te stellen dat geen executie van buitenlandse rechterlijke beslissingen plaatsvindt zonder controle door de Nederlandse rechter dat is voldaan aan de voorwaarden voor tenuitvoerlegging die worden gesteld in het verdrag of de wet waarop de tenuitvoerlegging is gegrond. De zaak zelf wordt niet aan een nieuw onderzoek onderworpen (artikel 985 Rv). De exequaturprocedure geldt niet voor rechterlijke beslissingen die onder een Europese verordening vallen. Als op de tenuitvoerlegging een verdrag van toepassing is, kan toepasselijkheid van artikel 985 Rv zijn uitgesloten als in de uitvoeringswet van dat verdrag een eigen tenuitvoerleggingsprocedure is opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor executoriale titels die worden bestreken door het Verdrag van Lugano. De procesgang voor de rechtbank is opgezet als een verzoekschriftprocedure op tegenspraak, gekozen is voor een verzoekschriftprocedure met het oog op de gewenste voortvarendheid om een in het buitenland verkregen beslissing in Nederland te kunnen executeren (Kamerstukken I 1964/65, 7179, 5, blz. 1).

De bepalingen van deze titel zijn slechts van toepassing, voor zover een verdrag of een bijzondere wet geen afwijkende voorzieningen inhoudt (artikel 992 Rv). Communautaire verordeningen die afwijken van het bepaalde in deze titel prevaleren op grond van het EU-recht. Het verlof tot het leggen van conservatoir beslag heeft in beginsel dan ook uitsluitend territoriale werking.

Buitenlandse executoriale titels die niet op grond van een verordening, verdrag of wet in Nederland uitvoerbaar zijn, kunnen bij de Nederlandse rechter opnieuw worden behandeld (artikel 431, tweede lid, Rv). De Nederlandse rechter hoeft daarbij in eerste instantie alleen te oordelen over de erkenning van de buitenlandse executoriale titel in Nederland. De Nederlandse rechter kan partijen veroordelen tot hetzelfde als waartoe partijen in het buitenlandse vonnis zijn veroordeeld, als is voldaan aan vier vereisten, namelijk dat (1) de bevoegdheid van de buitenlandse rechter naar internationale maatstaven algemeen aanvaardbaar is, (2) de buitenlandse procedure behoorlijk en met voldoende waarborgen omkleed was, (3) erkenning niet in strijd is met de Nederlandse openbare orde, en (4) het buitenlandse vonnis niet onverenigbaar is met een ander Nederlands of voor erkenning in Nederland vatbaar buitenlands vonnis tussen dezelfde partijen over dezelfde zaak.

In het licht van de regeling in Rv kan de samenwerking met derde landen op het gebied van de procedure NCBC nader worden geregeld in een internationaal verdrag dat voorziet in expliciete bevoegdheden c.q. verplichtingen tot het verlenen van medewerking aan beslissingen tot inbeslagneming en/of de (niet-strafrechtelijke) confiscatie van goederen voor de aangesloten staten. Dit naar het voorbeeld van de HSO. Daarnaast kan de samenwerking met derde landen plaats vinden op basis van bilaterale afspraken, zoals een verdrag. Dit veronderstelt wel dat die landen een civielrechtelijke procedure NCBC kennen die vergelijkbaar is met de Nederlandse regeling. In alle gevallen is de regeling van de artikelen 985-992 Rv onverkort van toepassing, zodat een exequaturprocedure is vereist voor de tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen. Voor de medewerking van de buitenlandse bevoegde autoriteiten aan een NCBC-procedure in Nederland geldt dat de noodzaak daartoe vooraleerst aan de orde zal kunnen zijn bij het conservatoir beslag op het goed. Als het goed zich in een ander land bevindt, dan is de medewerking van de buitenlandse bevoegde autoriteiten vereist voor het leggen van het conservatoir beslag. Na de beslissing tot confiscatie door de Nederlandse rechter zal de medewerking van de buitenlandse autoriteiten noodzakelijk kunnen zijn voor de overdracht van het goed aan de Nederlandse Staat. Niet uitgesloten is dat in dit kader de vraag aan de orde is van

de verdeling van de opbrengst van de procedure NCBC, omdat de uitvoerende staat kosten zal moeten maken om te voldoen aan een verzoek om medewerking aan de procedure NCBC vanuit Nederland. Dit betekent dat de medewerking van een ander land aan een verzoek tot conservatoir beslag in het kader van een procedure NCBC afhankelijk zal zijn van bilaterale of multilaterale afspraken in internationaal verband. Ditzelfde geldt voor de eventuele overdracht van de beslissing tot confiscatie van het goed aan een ander land. Een voorbeeld is het eerdergenoemde HSO, voor verzoeken tot medewerking aan een procedure NCBC met betrekking tot een goed dat zich bevindt in het Verenigd Koninkrijk.

## **2.6 De verhouding met de mensenrechten (EVRM)**

Met de procedure NCBC kunnen de mensenrechten van burgers worden aangetast. Deze rechten zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in de Grondwet. Met de confiscatie van goederen wordt inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van burgers (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Daarnaast is voor de procedure NCBC van belang het recht op een eerlijk proces, vastgelegd in artikel 6 EVRM.

### *2.6.1 Het recht op eigendom*

In artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is het recht op eigendom vastgelegd. Op grond van deze bepaling heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boetes te verzekeren.

Binnen artikel 1 kan onderscheid worden gemaakt tussen de ontneming van eigendom en de regulering van eigendom. Het EHRM heeft de confiscatie gekwalificeerd als regulering in gevallen waarin goederen werden geacht onrechtmatig te zijn verkregen of als instrumenten van het strafbare feit hadden gediend<sup>14</sup>. Het eigendomsbegrip ziet op zowel fysieke goederen als vermogensrechten. Een inmenging in het eigendomsrecht kan op grond van de jurisprudentie van het EHRM worden gerechtvaardigd als aan de volgende voorwaarden is voldaan;

(1) de inmenging moet bij wettelijk voorschrift zijn voorzien (rechtszekerheid, verbod van willekeur). Het gaat hierbij om een materieel wetsbegrip: regeling bij wet in formele zin is geen verdragsrechtelijk vereiste, dus ook een algemene maatregel van bestuur of ministeriele regeling kan gelden als wettelijk voorschrift. De toepasselijke nationale regeling moet voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn;

(2) met de inmenging is een gerechtvaardigd algemeen belang gediend;

(3) er bestaat een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance). Zowel bij de ontneming als regulering van eigendom dient een proportionaliteitstoets te worden gemaakt, waarbij een er een "fair balance (...) between the demands of the general interest in this respect and the interest of the individual concerned" aan de orde is<sup>15</sup>;

(4) er is voorzien in procedurele waarborgen voor de betrokkenen. Hierbij kan worden gedacht aan waarborgen als hoor en wederhoor<sup>16</sup>, de openbare behandeling van de zaak, bijstand van een

---

<sup>14</sup> Raimondo v. Italy, no. 12954/87, 22 februari 1994, § 27; Riela and others v. Italy (dec.), no. 52439/99, 4 september 2001; Arcuri and others v. Italy (dec.), no. 52024/99, 5 juli 2001.

<sup>15</sup> Agosi v. The United Kingdom, no. 9118/80, 24 oktober 1986, § 52, Phillips v. the United Kingdom, no. 41087/98, 5 juli 2001, § 51.

<sup>16</sup> Yldirim v. Italy, no. 3111/10, 18 december 2012.

raadsman<sup>17</sup>, het oordeel van een onafhankelijke rechter, en de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de uitspraak<sup>18</sup>.

Misdaadbestrijding – waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit en witwassen – is een door het EHRM geaccepteerd belang<sup>19</sup>. Een zwaarderwegend belang kan ook zijn het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De confiscatie dient dan als herstelmaatregel. Voorwaarde voor confiscatie is dat er een norm is geschonden, die beoogt het zwaarderwegend algemeen of maatschappelijk belang te beschermen<sup>20</sup>.

Hierbij laat het EHRM de staat een ruime 'margin of appreciation'. Zoals het EHRM opmerkte in de zaak Gogitidze<sup>21</sup>: "Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to decide what is "in the public interest"" (punt 96). En: "Furthermore, a wide margin of appreciation is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of political, economic or social strategy, and the Court generally respects the legislature's policy choice unless it is "manifestly without reasonable foundation""(punt 97). Daarbij heeft het EHRM erkend dat de confiscatie betrekking kan hebben op eigendom dat vermoedelijk is verkregen met de opbrengsten van drugshandel of andere illegale activiteiten van maffia-achtige of criminele organisaties: "the Court did not see any problem in finding the confiscation measures to be proportionate even in the absence of a conviction establishing the guilt of the accused persons" (punt 107). Van belang hierbij is dat vastgesteld of aannemelijk moet zijn dat er sprake is van enig direct of indirect verband tussen de criminele activiteiten en de confiscatie en dit verband door middel van een analyse van rechtmatige inkomsten en niet te verklaren uitgaven daadwerkelijk kan worden aangetoond: "the Court will follow (...) that a causal link, direct or indirect, had to be established, or had to be presumable, between the assets to be forfeited and the criminal activity." En: "The Court will thus find in the individual cases it will examine below that the fair balance required under Article 1 of Protocol No. 1 has been achieved where, as a counterbalance and a guarantee for the applicants' rights, the domestic courts provided some particulars as to the criminal conduct in which the assets to be forfeited were alleged to have originated, and showed in a reasoned manner that those assets could have been the proceeds of the criminal conduct shown to exist. As long as such analysis has been carried out, the Court will generally defer to the domestic courts assessment, unless the applicants have shown such assessment to be arbitrary or manifestly unreasonable" (punt 212)<sup>22</sup>.

In de zaak Paulet<sup>23</sup> werd de klager veroordeeld voor het gebruik van een vals paspoort voor het verkrijgen van werk en werd het overgebleven spaargeld van 4 jaar werken ontnomen. Het EHRM ging niet in op de klacht over de proportionaliteit van deze maatregel maar beoordeelde of de procedure in het geheel de klager "a reasonable opportunity for putting his case to the competent authorities with a view to enabling them to establish a fair balance between the conflicting interests at stake" had gegeven. Dit was hier niet het geval, waarna een schending van artikel 1 Eerste Protocol werd vastgesteld. Ten aanzien van deze tamelijk ingrijpende maatregel voor het eigendomsrecht van de betrokkene werd dus niet direct geconcludeerd dat deze disproportioneel was, dit was afhankelijk van de procedure die eraan vooraf was gegaan.

Hieruit kan worden opgemaakt dat een wettelijke regeling van een procedure NCBC met het oog op de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol, mits de wettelijke regeling voldoet aan de eisen van proportionaliteit en de procedure voorziet in de nodige waarborgen voor de betrokkene. Met het

---

<sup>17</sup> Butler v. The United Kingdom, no. 41661/98, 27 juni 2002, punt C.

<sup>18</sup> Butler v. The United Kingdom, punt C.

<sup>19</sup> Vendittelli t. Italië, no. 14804/89, 18 juli 1994, § 38; Butler v. The United Kingdom, onder C; Phillips v. The United Kingdom, § 52.

<sup>20</sup> Butler t. The United Kingdom, no. 41661/98, 27 juni 2002, punt C.

<sup>21</sup> Gogitidze e.a. v. Georgia, no. 36862/05, 12 mei 2015.

<sup>22</sup> Todorov e.a. v. Bulgaria, no. 50705/11, 13 juli 2021.

<sup>23</sup> Paulet v. The United Kingdom, no. 6219/08, 13 mei 2014, § 65.

voorgestelde wetsvoorstel wordt ook voldaan aan deze eisen. De procedure NCBC dient een algemeen belang, namelijk het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De voorgestelde wettelijke regeling geeft nauwkeurige regels voor de omstandigheden waaronder een goed kan worden geconfisqueerd. De vereisten rond de minimale waarde van het goed en de relatie met enig misdrijf dienen niet alleen het belang van de kenbaarheid van de regeling maar ook de proportionaliteit. Binnen het kader van de "wide margin of appreciation" is met deze vereisten en de overige procedurele waarborgen sprake van een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht van burgers en het daarmee gediende algemeen belang van het herstel van de maatschappelijke integriteit. De belanghebbende kan zich verweren tegen het conservatoir beslag ter confiscatie en tegen het verzoek tot confiscatie. Daarbij kan hij zich laten bijstaan door een advocaat. De beslissing tot confiscatie is voorbehouden aan een onafhankelijke rechter, waarbij de zaak in beginsel in het openbaar wordt behandeld. De beslissing tot confiscatie is mogelijk als de rechter aangetoond acht dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Aan de belanghebbende staan tegen de beslissing van de rechtbank de rechtsmiddelen open die op grond van Rv gelden voor civiele procedures, zoals hoger beroep en cassatie.

### *2.6.2 Het recht op een eerlijk proces*

Artikel 6 EVRM beschermt het recht op een eerlijk proces. Op grond van het eerste lid van dat artikel heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging ('criminal charge') recht op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gedaan. Voor zover het gaat om een vervolging geldt op grond van het tweede lid de onschuldpresumptie; eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan (artikel 6, tweede lid, EVRM). Het verdrag garandeert degene tegen wie vervolging is ingesteld bepaalde rechten (artikel 6, derde lid, EVRM).

Op grond van de jurisprudentie van het EHRM moet worden aangenomen dat confiscatie op basis van de procedure NCBC zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel geen vervolging in de betekenis van artikel 6 EVRM betreft waardoor ook de onschuldpresumptie als voorzien in het tweede lid van dat artikel niet van toepassing is. Uit die jurisprudentie kan namelijk worden afgeleid dat het EHRM een confiscatiemaatregel als zodanig, die geen 'strafrechtelijke gevolgen' heeft (vrijheidsstraf, vervangende hechtenis bij niet-betaling, registratie justitiële antecedenten), niet aanmerkt als een punitieve maatregel<sup>24</sup>. Hiervoor kan ook worden verwezen naar de eerdergenoemde zaak Gogitidze (2015). In deze zaak was aan de orde de verschuiving van de bewijslast bij een ontnemingsvordering terzake van een aantal huizen, op basis van een verdenking van illegale verrijking tegen de betrokkene. Op grond van de Georgische wetgeving werd hierbij een meer civielrechtelijke bewijsverdeling gehanteerd, waarbij de bewijslast kon verschuiven naar de betrokkene. Het EHRM schoof de bezwaren van de klager tegen deze procedure (strijd met onschuldpresumptie uit artikel 6, tweede lid, EVRM) terzijde: "the Court reiterates, in the light of its well-established case-law, that the forfeiture of property ordered as a result of civil proceedings in rem, without involving determination of a criminal charge, is not of a punitive but of a preventive and/or compensatory nature and thus cannot give rise to the application of the provision in question."

Het EHRM overwoog: "the Court reiterates its well-established case-law to the effect that proceedings for confiscation such as the civil proceedings in rem in the present case, which do not stem from a criminal conviction or sentencing proceedings and thus do not qualify as a penalty but rather represent a measure of control of the use of property within the meaning of Article 1 of

---

<sup>24</sup> Welch v. The United Kingdom, no. 17440, 9 februari 1995, § 30/32; Phillips v. The United Kingdom, § 34.



Protocol N. 1, cannot amount to “the determination of a criminal charge” within the meaning of Article 6 §1 of the Convention and should be examined under the “civil” head of that provision.”

Wel moet confiscatie in het kader van een procedure NCBC worden aangemerkt als de vaststelling van “civil rights and obligations”, zodat de waarborgen van artikel 6, eerste lid, van het EVRM wel onverminderd van toepassing zijn. Doordat alleen het eerste lid van toepassing is en het tweede niet, is er ruimte voor een andere bewijslastverdeling: deze kan worden gebaseerd op de “balance of probabilities” of “a high probability of illicit origins” in plaats van de “beyond any reasonable doubt”.

### **3. Verdere versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit**

#### **3.1 Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel (artikel II, onderdeel A)**

Sinds 2011 is het mogelijk om een maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel hoofdelijk op te leggen aan veroordeelden die voordeel hebben verkregen door middel van of uit de baten van een strafbaar feit, of de baten van andere strafbare feiten waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de veroordeelden zijn begaan (Stb. 2011, 171). Doel van de introductie van de mogelijkheid van hoofdelijke aansprakelijkheid destijds was het vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel, in zaken waarin meerdere daders een rol hebben gespeeld en niet of zeer moeilijk kan worden aangetoond welk deel van het vastgestelde wederrechtelijk verkregen voordeel bij ieder van de daders terecht is gekomen. Het betreft een facultatieve bevoegdheid, waarvan de rechter indien hij dit nodig acht gebruik kan maken bij het toerekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel aan de daders. De bevoegdheid een ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te leggen is in navolging van het amendement-Van Haersma Buma en Teeven (Kamerstukken II 2009/10, 32 194, nr. 9) beperkt tot een op grond het eerste en tweede lid van artikel 36e Sr opgelegde betalingsverplichting ter zake van strafbare feiten die door twee of meer personen zijn gepleegd. Daarmee is hoofdelijke aansprakelijkheid voor een betalingsverplichting die wordt opgelegd op grond van artikel 36, derde lid, Sr niet mogelijk.

De voorgestelde wijziging betreft zaken waarin meerdere daders een rol hebben gespeeld en niet of zeer moeilijk kan worden aangetoond welk deel van het vastgestelde wederrechtelijk verkregen voordeel bij ieder van de daders terecht is gekomen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij veroordelingen voor medeplegen van witwassen (zonder brondelict), waarbij de vermogensbestanddelen zijn geconcentreerd bij een medepleger. Indien er geen informatie beschikbaar is over de verdeling van het wederrechtelijk verkregen voordeel dan deelt de rechter doorgaans het wederrechtelijk verkregen voordeel door het aantal medeplegers. Bij de tenuitvoerlegging kan dan blijken dat uitsluitend de vordering ten aanzien van de medepleger bij wie het vermogen is geconcentreerd succesvol geïnd kan worden, en het vermogen van de andere medeplegers ontoereikend is voor de voldoening van de aan hen opgelegde betalingsverplichting. Bij de inning van de opgelegde betalingsverplichting vist de staat dan grotendeels achter het net. Voor dergelijke gevallen, waarin mededaders gezamenlijk lijken te hebben geprofiteerd van het plegen van strafbare feiten en zij er welbewust voor kiezen om geen enkele indicatie te geven van de wijze waarop de criminele opbrengsten zijn verdeeld, acht ik het wenselijk een ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te kunnen leggen. Hiermee wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad, die de toepassing van de hoofdelijke oplegging van de ontnemingsmaatregel redelijk acht in de situatie waarin het vermoeden gerechtvaardigd is dat twee of meer daders gezamenlijk de beschikking hebben of gedurende zekere tijd de beschikking hebben gehad over de gehele opbrengst van het strafbare feit en de betrokkene als één van die daders geen, dat vermoeden ontzenuwende, gegevens daaromtrent verschaft. Dan kan de rechter het wederrechtelijk verkregen voordeel als gemeenschappelijk voordeel voor het geheel aan de betrokkene toerekenen, en tast oplegging van een hoofdelijke betalingsverplichting het reparatoire karakter van de ontnemingsmaatregel niet aan (HR 7 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:878 en HR 22 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:469).

### **3.2 Uitbreiding bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten** (artikel II, onderdelen B, C, D, F, G, H en I, artikel IV, onderdelen A en B, en artikel V)

#### *i. Ontzetting uit rechten*

De bijkomende straf van de ontzetting van bepaalde rechten wordt geregeld in artikel 28, onderdelen 1 tot en met 5, van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 28 Sr noemt een vijftal rechten waarvan de schuldige door de strafrechter kan worden ontzet. Dit betreft het bekleden van (bepaalde) ambten (onderdeel 1), het dienen bij de gewapende macht (onderdeel 2), het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen of tot lid van deze organen verkozen te worden (onderdeel 3), het zijn van raadsman of gerechtelijke bewindvoerder (onderdeel 4) en de uitoefening van bepaalde beroepen (onderdeel 5). Ontzetting van deze rechten is alleen geoorloofd in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Artikel 29 Sr kent daarnaast een uitbreiding van gevallen waarin ontzetting mogelijk is, namelijk als sprake is van ambtsdelicten. In mijn brief van 11 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 29911, nr. 259) heb ik de toezegging gedaan om de ontzetting van rechten in de Opiumwet op te nemen. In de bovengenoemde brief gaf ik tevens te kennen dat ontzetting van het recht om (bepaalde) ambten te bekleden reeds kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens enig ambtsmisdrijf, waaronder misdrijven die betrekking hebben op omkoping.

Dit wetsvoorstel strekt tot uitbreiding van de gevallen waarin de bijkomende straf van de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd en tot aanvulling van het aantal rechten waarvan de schuldige kan worden ontzet. Voorgesteld wordt om voor enkele strafbare feiten, waarvan een ondermijnd effect naar de samenleving uitgaat, de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sv vermelde rechten te kunnen uitspreken. Dit betreft strafbare gedragingen als deelname aan drugscriminaliteit, het dumpen van drugsafval, mensensmokkel of het onder druk zetten van ambtenaren. De ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht (artikel 28, onder 3°, Sr) is hierin niet betrokken, omdat dit een maatregel betreft die de democratische rechten van de betrokkene zeer ernstig beperkt terwijl de relatie tussen de betreffende strafbare feiten en de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht minder evident is.

De ontzetting van rechten wordt veelal uitgesproken wanneer de veroordeelde er blijk van heeft gegeven minder geschikt te zijn om zijn beroep of ambt uit te oefenen. Uit het rapport van het Nederlands Studiecencentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek naar de oplegging en naleving van de strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt in de periode 1995-2008, dat in oktober 2009 is gepubliceerd, is naar voren gekomen dat de ontzetting een tweeledig doel heeft (Bijlage bij Kamerstukken 32123 VI, nr. 85). In de eerste plaats staat leedtoevoeging als doel voorop. Wanneer een ontzetting van de in artikel 28 Sr genoemde rechten wordt uitgesproken, wordt de schuldige in zijn of haar mogelijkheden beperkt om inkomen te verkrijgen. In de tweede plaats heeft de ontzetting van rechten als doel strafrechtelijke recidive te voorkomen. Met de ontzetting wordt beoogd soortgelijke feiten in het kader van beroep of ambt te voorkomen. Als een schuldige zijn of haar functie niet meer kan uitoefenen, dan kan deze functie niet meer worden misbruikt voor activiteiten op het gebied van de ondermijnende criminaliteit.

#### *ii. Verhoging boetecategorie*

Het is de taak van de overheid om te zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving. Ondermijnende criminaliteit bedreigt de rechtsstaat en leidt tot onveilige gevoelens in de maatschappij. Bij de bestrafing van ondermijnende criminaliteit kan worden gekozen voor het opleggen van een geldboete. In de meeste gevallen is op een strafbaar feit een geldboete gesteld onder verwijzing naar een geldboetecategorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Voor een effectieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit is het van belang om oog te houden op de ontwikkeling van strafwaardig gedrag en de gevolgen hiervan voor de samenleving, en voor zover

daartoe aanleiding bestaat de boetecategorie te herzien. Geconstateerd moet worden dat de huidige vierde boetecategorie van de gekwalificeerde diefstal, strafbaar gesteld in artikel 311, eerste lid, Sr, en van illegale handelingen met softdrugs, strafbaar gesteld in artikel 11, tweede lid, Ow, niet aansluit bij de omvang en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit. Redenen hiervoor zijn de opkomst van georganiseerde vermogenscriminaliteit en de grote financiële voordelen die te behalen zijn met drugshandel. Voorgesteld wordt om de maximale boetecategorie voor de gekwalificeerde diefstal (o.a. diefstal met braak, diefstal in vereniging, diefstal in woning) en de delicten met softdrugs, te verhogen tot de vijfde categorie. Dit betreft een verhoging van 21.750 euro tot 87.000 euro. Daarmee wordt meer ruimte geboden om bij het bepalen van de op te leggen boete rekening te houden het profijt dat de schuldige heeft behaald met zijn daden. Daarnaast staat de voorgestelde verhoging van de boetecategorie in een betere verhouding tot het strafmaximum van andere vermogensdelicten van een vergelijkbare ernst, zoals witwassen en opzetheling (geldboete van de vijfde categorie voor beide delicten).

#### *Georganiseerde criminaliteit*

Vermogenscriminaliteit wordt tegenwoordig veelal in georganiseerd verband gepleegd. Daarnaast kent het soms een grensoverschrijdend karakter. Hierbij kan worden gedacht aan vermogensdelicten die door rondreizende internationaal of nationaal opererende bendes worden gepleegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het plegen van winkeldiefstallen, woninginbraken, ladingdiefstallen, bedrijfsinbraken, auto-inbraken dan wel het georganiseerd omkatten van auto's. Criminele bendes plegen dergelijke delicten op grote schaal waardoor aanzienlijke financiële voordelen worden behaald. Met het oog op het profijt dat hiermee behaald kan worden, ligt het in de rede om een hoog boetemaximum te hanteren, zodat potentiële daders voldoende worden afgeschrikt. Ten aanzien van de ernst van het misdrijf wordt overwogen dat de bepaling van artikel 311, eerste lid, Sr strekt tot bescherming van goederen en vermogen. Vermogenscriminaliteit gaat gepaard met hinder, overlast en materiële schade. Georganiseerde dadergroepen laten zich enkel leiden door snel en eenvoudig financieel gewin, zonder daarbij rekening te houden met de financiële en psychologische gevolgen voor hun slachtoffers, diens directe omgeving en de samenleving in zijn geheel. Daarnaast wordt het behaalde financiële voordeel veelvuldig gebruikt om meer strafbare feiten te plegen. Gelet op de financiële voordelen die op grote schaal worden behaald, de ernst van deze feiten en de afschrikking van de daders ligt het in de rede om een hoog boetemaximum te hanteren. Op die manier wordt een krachtig signaal gegeven dat criminelen van iemands vermogen moeten afblijven. Dit afwegende wordt voorgesteld om de in artikel 311, eerste lid, Sr genoemde boetecategorie te verhogen van de vierde naar de vijfde categorie.

#### *Drugscriminaliteit*

Druggerelateerde criminaliteit is een vorm van georganiseerde en ondermijnende misdaad, die gepaard gaat met grote illegale geldstromen. Artikel 11, tweede lid, Ow regelt de sancties voor de verboden die zijn neergelegd in artikel 3, onder B, C of D, Ow. Dit betreft onder meer het telen, verkopen, aanwezig hebben en vervaardigen van hennep. Het handelen in strijd met de Opiumwet kan grote financiële voordelen bieden, waardoor criminelen veel profijt kunnen hebben van hun criminele activiteiten. Gelet op de potentiële omvang van de criminele verdiensten ligt het in de rede om een hoog boetemaximum te hanteren, zodat er een voldoende afschrikwekkend effect van kan uitgaan. De ambitie is om Nederland onaantrekkelijk te maken voor drugscriminaliteit. Drugshandel gaat vaak samen met overlast, onveiligheid en criminaliteit. Drugscriminaliteit heeft een ontwrichtend effect op de samenleving. Het is schadelijk voor slachtoffers en hun naaste omgeving en zorgt voor gevoelens van onrust en angst in de maatschappij. Ook wordt hiermee de legale en beoogde werking van de samenleving aangetast. De ernst van de misdrijven vormt aanleiding tot herziening van het boetemaximum. Gelet op de aanzienlijke criminele geldstromen is de huidige maximale hoogte van de geldboete minder effectief middel om hiertegen adequaat te kunnen optreden. Een hoger boetemaximum heeft een krachtig afschrikkend effect. Daarom wordt voorgesteld om de in artikel 11, tweede lid, Ow opgenomen boetecategorie te verhogen van de vierde tot de vijfde categorie.

### 3.3 Wijziging wrakingsregelingen (artikel III, onderdelen G en H, artikel IX, onderdelen B en C, en artikel X)

Dit wetsvoorstel wijzigt – op twee punten – de wettelijke regelingen over de wraking van rechters. Deze wijzigingen zijn eerder aangekondigd in het kader van het programma ter versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit (Kamerstukken II 2019/2020, 29279, nr. 573). Allereerst wordt voorgesteld wettelijk te voorzien in de mogelijkheid van een vereenvoudigde en versnelde behandeling van wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn. De mogelijkheid van behandeling zonder nader onderzoek op de zitting bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid kan tijdswinst opleveren en organisatorische problemen voorkomen in die gevallen waarin het evident is dat het wrakingsverzoek op formele of inhoudelijke gronden niet zal worden gehonoreerd. In de rechtspraak hebben zich in aanvulling op de geldende wettelijke regeling praktische voorzieningen ontwikkeld die eraan bijdragen dat onnodige vertraging kan worden voorkomen in zaken waarin dergelijke verzoeken worden ingediend, waarbij te denken valt aan het buiten behandeling laten van wrakingsverzoeken die in het geheel niet zijn gemotiveerd of blijk geven van evident misbruik. Maar die voorzieningen vinden op dit moment nog geen uitdrukking in de wettelijke regeling. Dat is voor de rechtszekerheid en voor de kenbaarheid van recht wel gewenst. Daarnaast – dat is de tweede wijziging die in de regeling wordt voorgesteld – wordt voorzien in een wettelijke waarborg waarmee de rechter na een ingediend wrakingsverzoek nog beslissingen kan nemen die geen uitstel dulden. Op dit moment wordt dit slechts in door rechterlijke colleges vastgestelde wrakingsregelingen geadresseerd. Ook op dit punt is het gewenst dat deze mogelijkheid kenbaar uit de wettelijke regeling volgt.

#### 3.3.1. Inleiding

De wraking is een van oudsher bekend instrument waarmee het recht op een onpartijdige rechter kan worden gewaarborgd. Het recht op een onpartijdige rechter vormt een van de kernwaarden van ons rechtsstelsel, en meer in het algemeen van de rechtsstaat. Het belang dat wordt gehecht aan de onpartijdigheid van de rechter wordt onderstreept door de vastlegging van dit recht in artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-Handvest van de grondrechten en artikel 14 IVBPR.

Hieronder biedt tabel 1 een overzicht van het aantal ingediende wrakingsverzoeken van de afgelopen jaren, van alle rechtsgebieden samen voor wat betreft de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ook is weergegeven hoeveel wrakingsverzoeken zijn toegewezen. De gegevens zijn afkomstig uit de zogeheten *Kengetallen gerechten*, te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). De tabel laat zien dat het aantal ingediende wrakingsverzoeken sinds 2006 is toegenomen en dat in recente jaren sprake lijkt te zijn van een zekere stabilisering.

<b>Tabel 1. Wrakingsverzoeken</b>			
<b>Jaar</b>	<b>Ingediend</b>	<b>Toegewezen</b>	<b>Toegewezen in %</b>
2006	266	16	6,0
2007	258	17	6,6
2008	372	39	10,5
2009	442	15	3,4
2010	541	21	3,9
2011	607	36	5,9
2012	659	42	6,4
2013	626	21	3,4
2014	620	25	4,0
2015	713	32	4,5
2016	620	25	4,0
2017	607	16	2,6

2018	750	20	2,7
2019	692	17	2,5
2020	675	17	2,5

Ter nadere illustratie is in tabel 2 weergegeven hoe is omgegaan met de wrakingsverzoeken van 2020, uitgesplitst per rechtsgebied voor wat betreft de bovengenoemde gerechten. Deze tabel is ontleend aan het jaarverslag van de rechtspraak van 2020, eveneens te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<b>Tabel 2. Wrakingsverzoeken 2020 met afdoeningswijze per rechtsgebied</b>				
<b>Afdoeningswijze</b>	<b>Strafrecht</b>	<b>Bestuursrecht</b>	<b>Civiel recht</b>	<b>Totaal</b>
Kennelijk niet ontvankelijk	19	37	49	105
Kennelijk ongegrond	4	10	8	22
Ongegrond	90	77	180	347
Niet ontvankelijk	22	40	59	121
Ingetrokken	9	8	25	42
Berusting	3	3	15	21
Gegronnd	8	1	8	17
Totaal ingediend	155	176	344	675

De toename van het aantal wrakingsverzoeken heeft de nodige gevolgen. Zo hebben wrakingsverzoeken een negatieve invloed op de doorlooptijden en de capaciteit van een gerecht. Verder hebben zij een niet te verwaarlozen symbolische lading. Veel rechters ervaren een verzoek om wraking als een aanval op hun integriteit en geloofwaardigheid. De grote media-aandacht voor wrakingsverzoeken in bijzondere of omvangrijke rechtszaken, waaronder ook zaken betreffende ondermijnende criminaliteit, draagt bij aan de (negatieve) beeldvorming over het functioneren van de rechterlijke macht. Tegelijkertijd is het belangrijk de stijging van het aantal wrakingsverzoeken in de juiste context te zien. Wrakingsverzoeken leiden weliswaar tot aanhouding van rechtszaken, maar gezien het totale aantal rechtszaken per jaar is het efficiencyverlies voor de rechtspraak als gevolg hiervan relatief beperkt. Zo werden in 2019 ongeveer 1,5 miljoen rechtszaken afgedaan en werd dus – met 692 ingediende verzoeken in dat jaar – in een beperkt deel van de zaken de rechterlijke onpartijdigheid ter discussie gesteld. De in tabel 1 weergegeven cijfers geven steun aan dat beeld: het percentage toegewezen verzoeken is door de jaren heen niet wezenlijk veranderd en zelfs iets gedaald. Daaruit kan echter ook worden afgeleid dat er vaker ongegronde wrakingsverzoeken worden ingediend. Uit onderzoek blijkt dat vooral onder rechters het gevoel bestaat dat daarvan nogal eens sprake is. Onder rechters heerst dan ook een algemeen gevoel dat de wrakingsregeling vaker oneigenlijk wordt gebruikt, als strategisch middel om de zaak te vertragen (zie bijvoorbeeld Van Rossum, Tigchelaar en Ippel, *Wraking bottom up. Een empirisch onderzoek*, 2012). Als oneigenlijk gebruik wordt ook aangemerkt de inzet van het wrakingsmiddel als verkapt rechtsmiddel tegen onwettige procedurele beslissingen van de rechter, zoals de afwijzing van het verzoek een bepaalde getuige te horen. Dergelijke procedurele (tussen)beslissingen, die in de loop van de behandeling door de rechter worden genomen, kunnen echter alleen worden aangevochten door daartegen een rechtsmiddel aan te wenden gelijktijdig met het rechtsmiddel tegen de eindbeslissing.

Het is onwenselijk als een oneigenlijk wrakingsverzoek wordt 'beloond' met vertraging in de rechtszaak. De samenleving heeft belang bij een efficiënte en voortvarende rechtspleging. Voorop staat dat een oplossing hiervoor allereerst moet worden gezocht in het voortvarend behandelen van een wrakingsverzoek. De rechtspraak heeft dit erkend en verschillende organisatorische maatregelen getroffen. Zo zijn er gerechten die in afwijking van vooraf ingeplande reguliere wrakingszittingen ad hoc een wrakingskamer bijeenroepen. Binnen de hoogste bestuursrechtspraak is dit al de gangbare praktijk. Hierdoor kan een wrakingsverzoek vaak binnen enkele uren of soms zelfs sneller worden behandeld. Ook binnen het strafrecht is een dergelijke tendens zichtbaar, bijvoorbeeld bij grote (vooral mediagevoelige) strafzaken. Het voortvarend behandelen van een wrakingsverzoek vergt een logistieke inspanning van het betrokken gerecht,

maar deze beperkt de vertraging die sommige indieners mogelijk wensen te bereiken tot een minimum. Verder hebben wrakingskamers nu al de wettelijke mogelijkheid om consequenties te verbinden aan oneigenlijk gebruik of misbruik van de wrakingsregeling. Zij kunnen bijvoorbeeld bepalen dat een volgend wrakingsverzoek niet in behandeling wordt genomen, tenzij nieuwe feiten of omstandigheden worden aangedragen door de verzoeker. In geval van misbruik kan worden bepaald dat een volgend verzoek niet zal worden behandeld.

Zoals hierboven aan de orde kwam, vinden niet alle voorzieningen die zich in de praktijk in aanvulling op de wettelijke regeling hebben ontwikkeld om onnodige vertraging te voorkomen, uitdrukking in de wettelijke regeling. Dat is voor de rechtszekerheid en kenbaarheid van het recht wel wenselijk. Daarom wordt voorgesteld de wrakingsregelingen aan te vullen op de hierboven genoemde punten. In paragraaf 3.3.2 wordt ingegaan op de voorgestelde wettelijke verankering van vereenvoudigde en versnelde behandeling van wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn. Paragraaf 3.3.3 besteedt aandacht aan de wettelijke waarborg waarmee de rechter na een ter zitting ingediend wrakingsverzoek nog beslissingen kan nemen die geen uitstel dulden. Tot slot wordt in paragraaf 3.3.4 ingegaan op de onderzochte mogelijkheid waarbij een enkelvoudige kamer de ontvankelijkheid van een wrakingsverzoek beoordeelt. Besloten is af te zien van deze mogelijkheid.

Wrakingsregelingen zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (artikelen 512 tot en met 515 Sv), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikelen 36 tot en met 39 Rv) en de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 8:15 tot en met 8:18 Awb). Bij de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie zijn de verschillende wrakingsregelingen zoveel mogelijk geüniformeerd (Stb. 1993, 650). Het uitgangspunt van een zoveel mogelijk uniforme regeling in het civiele recht, het bestuursrecht en het strafrecht geldt nog steeds. Dit wetsvoorstel bevat daarom inhoudelijk identieke wijzigingsvoorstellen voor de drie rechtsgebieden, met dien verstande dat bij de formulering rekening is gehouden met de gangbare terminologie en wetssystematiek op het desbetreffende rechtsterrein.

### *3.3.2. Kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid*

De wijziging van artikel 515 Sv, artikel 37 Rv en artikel 8:16 Awb maakt, in aansluiting op in de praktijk van de rechtspraak ontwikkelde voorzieningen, een vereenvoudigde en versnelde behandeling mogelijk in zaken waarbij de verzoeker of het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Voorgesteld wordt dergelijke zaken zonder nader onderzoek op de zitting niet-ontvankelijk of ongegrond te kunnen verklaren. In de huidige praktijk werken enkele gerechten al met een bijzondere procedure voor gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid. Zowel in de 'Aanbeveling wrakingsprotocol gerechtshoven en rechtbanken' als in de individuele wrakingsprotocollen van die gerechten is de mogelijkheid opgenomen om in voorkomende gevallen een behandeling van het wrakingsverzoek op de zitting achterwege te laten en de verzoeker aanstonds niet-ontvankelijk te verklaren. Ook het Protocol deelname aan behandeling en beraadslaging van de Hoge Raad der Nederlanden voorziet in de mogelijkheid om te beslissen een wrakingsverzoek zonder daartoe een zitting te houden niet in behandeling te nemen (zie onderdeel 2.3.2 van dat protocol, raadpleegbaar via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)). Voorts kan in dit verband worden verwezen naar artikel 3 van de door de ABRvS, de CRvB en het CBb vastgestelde Wrakingsregeling bestuursrechterlijke colleges 2013, waarin is op gesomd op welke gronden kan worden beslist om wrakingsverzoek niet in behandeling te nemen. Voorgesteld wordt deze procedures in de wet te verankeren.

Vastlegging van deze procedure in de wet is wenselijk omdat de wettelijke regelingen in de diverse rechtsgebieden ervan uitgaan i) dat een wrakingsverzoek door een meervoudige kamer op een zitting wordt behandeld, op welke zitting ii) de verzoeker en de rechter wiens wraking is verzocht, in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (artikel 515, eerste en tweede lid, Sv, artikel 39, eerste en tweede lid, Rv en artikel 8:18, eerste en tweede lid, Awb). Wettelijk is nu dus niet voorzien in een mogelijkheid om van een onderzoek op een zitting af te zien in gevallen waarin daarzonder al de kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid kan worden

vastgesteld. Om deze reden neemt de rechter in een aantal gevallen – daartoe gedwongen tot de in de wet neergelegde beperkingen – zijn toevlucht tot de keuze een gedaan verzoek niet als wrakingsverzoek aan te merken met als doel dit buiten behandeling te kunnen laten. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk een dergelijk verzoek niet in behandeling te nemen wanneer het kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

Kennelijke niet-ontvankelijkheid heeft betrekking op gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat het wrakingsverzoek zal worden afgewezen op formele gronden. Bij twijfel zal nader onderzoek alsnog uitkomst moeten brengen. Een verzoeker is in ieder geval niet-ontvankelijk in de volgende gevallen (zie ook het genoemde protocol van de Hoge Raad als ook de Wrakingsregeling bestuursrechterlijke colleges 2013 van de ABRvS, de CRvB en het CBb):

- Ten aanzien van de verzoeker is in een eerdere beslissing bepaald dat wegens misbruik een volgend wrakingsverzoek niet in behandeling wordt genomen (huidig artikel 515, vierde lid, Sv, huidig artikel 39, vierde lid, Rv en huidig artikel 8:18, vierde lid, Awb).
- Het wrakingsverzoek is ingediend na het tijdstip waarop in de zaak uitspraak is gedaan. Wrakingsverzoeken die worden ingediend na sluiting van het onderzoek zijn ontvankelijk, mits is voldaan aan het vereiste van tijdigheid (artikel 513, eerste lid, Sv, artikel 37, eerste lid, Rv en artikel 8:16, eerste lid, Awb). Een wrakingsverzoek dat wordt ingediend tijdens de uitspraak is evident te laat (vgl. ECLI:NL:GHSHE:2019:2639).
- Het wrakingsverzoek heeft geen betrekking op een met de behandeling van de zaak belaste rechter. Daaronder valt ook de situatie waarin het wrakingsverzoek niet tegen een individuele rechter is gericht, maar bijvoorbeeld voortvloeit uit een algemeen wantrouwen jegens de rechterlijke macht, zoals een wrakingsverzoek dat wordt ingediend tegen een gerecht als geheel of nog voordat bekend is welke rechter de zaak gaat behandelen.
- Het wrakingsverzoek is een volgend verzoek waarbij geen feiten of omstandigheden worden voorgedragen die pas na het eerdere verzoek bekend zijn geworden (artikel 513, vierde lid, Sv, artikel 37, vierde lid, Rv en artikel 8:16, vierde lid, Awb).
- Er is niet voldaan aan de motiveringseis van artikel 513, tweede lid, Sv, artikel 37, tweede lid, Rv of artikel 8:16, tweede lid, Awb.
- Het wrakingsverzoek kan in redelijkheid niet anders worden verstaan dan als de aanwending van de bevoegdheid tot het verzoeken om wraking voor een ander doel dan waarvoor deze is gegeven. Een dergelijk verzoek, dat blijkt geeft van evident misbruik van het wrakingsmiddel, kan niet worden aangemerkt als een verzoek als bedoeld in artikel 512 Sv, artikel 36 Rv of artikel 8:15 Awb (vgl. ECLI:NL:HR:2018:1770; ECLI:NL:CRVB:2018:3747).

Van kennelijke ongegrondheid is sprake wanneer op voorhand duidelijk is dat het door de verzoeker aangevoerde niet de conclusie kan dragen dat sprake is van een wettelijke grond voor wraking. Een verzoek is in ieder geval ongegrond in de volgende gevallen:

- Het verzoek heeft betrekking op een (tussen)beslissing (procesbeslissing) van de rechter, of op de motivering daarvan (vgl. ECLI:NL:HR:2018:1413).
- Het verzoek wordt onderbouwd met gronden of kwalificaties die niet berusten op door de verzoeker aangevoerde concrete feiten of omstandigheden die erop wijzen dat de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden (vgl. o.a. ECLI:NL:HR:2012:BW3352, ECLI:NL:HR:2014:222, ECLI:NL:HR:2014:3625 en ECLI:NL:GHARL:2016:6176).

Bovengenoemde voorbeelden zijn niet uitputtend. Gelet op de gevarieerde praktijk is denkbaar dat ook andere gevallen kunnen worden aangeduid waarin sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid.

### *3.3.3. Spoedeisende beslissingen*

Een op de zitting gedaan wrakingsverzoek heeft schorsende werking. Dat is gezien de aard van het wrakingsinstrument een voor zich sprekend uitgangspunt. Er is echter aanleiding om een uitzondering te maken voor spoedeisende beslissingen die nog moeten worden genomen. De voorgestelde wijziging van artikel 513, vijfde lid, Sv, artikel 39, vijfde lid, Rv en artikel 8:18, vijfde

lid, Rv beperkt de schorsende werking van een ter zitting ingediend wrakingsverzoek in die gevallen waarin een beslissing moet worden genomen die geen uitstel duldt. De voorziening is vergelijkbaar met de voorziening die was opgenomen in artikel 520, eerste lid, (oud) Sv (vervallen per 1 januari 1994). Dat artikel luidde als volgt: "De rechter die gewraakt wordt, is, in afwachting der beslissing daaromtrent, in de zaak uitgesloten van alle bemoeiingen die uitstel gedoogen of door andere rechters kunnen worden verricht." Bij de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie is dit voorschrift geschrapt, omdat voor de wraking in een modernere regeling werd voorzien. Aan het bij spoed kunnen nemen van beslissingen en het verrichten van handelingen door de rechter die wordt gewraakt, bestaat echter in de praktijk nog steeds behoefte. Zie in dit verband bijvoorbeeld HR 10 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR1143, waarin is beslist dat "een redelijke wetsuitleg" meebrengt dat een ingediend wrakingsverzoek niet in de weg staat aan het opstellen van een proces-verbaal van meeneed. In de 'Aanbeveling wrakingsprotocol gerechtshoven en rechtbanken' is de mogelijkheid van spoedeisende beslissingen nog steeds genoemd. De Raad voor de rechtspraak heeft erop aangedrongen deze mogelijkheid opnieuw in de wet te expliciteren.

Volgens de Raad voor de rechtspraak kan worden gedacht aan (onder meer) de volgende spoedeisende gevallen waarin het wenselijk is spoedeisende beslissingen te kunnen nemen:

- Wraking van de rechter die, binnen de strikte termijnen die daarvoor gelden, moet beslissen over de voorlopige hechtenis van een verdachte, terwijl er geen vervanger beschikbaar is die zich tijdig kan inwerken in de zaak. Hierbij dient in verband met voorlopige hechtenis na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting ook te worden bedacht dat, ook als wel een andere rechter beschikbaar is, artikel 322, derde lid, Sv bepaalt dat hervatting van het onderzoek in de stand waarin het onderzoek zich op het tijdstip van schorsing bevond slechts kan plaatsvinden met instemming van de verdachte. Dit, door de Raad genoemde, geval sluit ook aan bij het voorbeeld dat destijds in verband met de later vervallen bepaling werd genoemd, te weten het geval waarin de rechter-commissaris op een vordering bewaring moet beslissen en geen andere rechter-commissaris beschikbaar is om die beslissing in zijn plaats te nemen (A.J. Blok en L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1926, deel III, p. 98 en 104).
- Wraking van een voorzieningenrechter door de gedaagde of verweerder jegens wie een spoedeisende voorziening wordt gevraagd.

Om al deze redenen verdient hernieuwde codificatie van de mogelijkheid van het bij spoed kunnen nemen van beslissingen de voorkeur, zowel in het belang van de rechtszekerheid alsook in het licht van de doelstellingen van het wrakingsmiddel. Gelet op bovengenoemde rechtspraak van de Hoge Raad kan het daarbij ook gaan om andere (meer procedurele) handelingen van een rechter dan het nemen van beslissingen. Dit is expliciet in de wettekst tot uitdrukking gebracht.

#### 3.3.4. Enkelvoudige kamer?

De eerdergenoemde brief in het kader van het programma ter versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit (*Kamerstukken II 2019/2020, 29279, nr. 573*) noemde nog een derde mogelijke aanvulling van de wrakingsregelingen: de beoordeling van de ontvankelijkheid van een wrakingsverzoek door een enkelvoudige kamer. Deze mogelijkheid is onderzocht, maar om twee redenen is besloten daarvan af te zien. De eerste reden is dat de Raad voor de rechtspraak de verwachting heeft uitgesproken dat het merendeel van de wrakingsverzoeken inhoudelijk zal worden behandeld. De in paragraaf 3.3.2 beschreven wettelijke vastlegging van de mogelijkheid van vereenvoudigde en versnelde behandeling zal weliswaar veel kansloze wrakingsverzoeken kunnen afvangen (zie in dit verband ook tabel 2 hierboven), maar bij de verzoeken die inhoudelijk worden behandeld, zou een daaraan voorafgaande beoordeling van de ontvankelijkheid door een enkelvoudige kamer een onnodige procedurele stap opleveren. Vanuit een oogpunt van efficiëntie is dat onwenselijk. De tweede reden houdt verband met het gegeven dat alle gerechten beschikken over een 'poule' van wrakingsrechters. Na indiening van



een wrakingsverzoek wordt uit die poule een meervoudige wrakingskamer gevormd. Er is niet zozeer behoefte aan een vereenvoudiging van dit proces in die zin dat minder rechters oordelen over de ontvankelijkheid van het wrakingsverzoek. De behoefte ligt in het eenvoudiger – dat wil zeggen: zonder nader onderzoek op een zitting – kunnen afdoen (door de meervoudige kamer) van de kansloze wrakingsverzoeken. De in paragraaf 3.3.2 besproken mogelijkheid van vereenvoudigde en versnelde behandeling komt al tegemoet aan deze behoefte.

### **3.4 Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket** (artikel III, onderdelen A, B, C, D en F)

#### *3.4.1. Inleiding*

Randvoorwaarde voor een effectief en doelmatig strafrechtelijk optreden tegen ondermijnende criminaliteit is dat de wettelijke regeling voldoende mogelijkheden biedt om omvangrijke en complexe strafzaken te kunnen toedelen aan het gerecht en het parket van het openbaar ministerie dat daarvoor het meest aangewezen is. De huidige regeling in het Wetboek van Strafvordering komt niet in alle opzichten tegemoet aan behoeften uit de praktijk. Daarom wordt die regeling op twee onderdelen verruimd. In de eerste plaats wordt binnen het kader van de rechterlijke competentieverdeling meer ruimte geboden om nieuwe strafzaken te kunnen aanbrengen bij of lopende strafzaken te kunnen verplaatsen naar de – gelet op de betrokken belangen – meest aangewezen rechtbank. In de tweede plaats wordt binnen het kader van de competentieverdeling van het openbaar ministerie de wettelijke taakomschrijving van het functioneel parket beter aangesloten op diens huidige werkzaamheden en expertise. Doel van de beoogde wetswijzigingen is te voorzien in ruimere mogelijkheden om omvangrijke en complexe strafzaken te kunnen toedelen aan de – gelet op de betrokken belangen en de gevraagde expertise – meest geschikte instantie. De verruiming van de mogelijkheden om strafzaken bij de meest aangewezen rechtbank te kunnen aanbrengen of daarnaar te verplaatsen – het eerste onderdeel – geeft uitvoering aan de wens van de rechtspraak en het openbaar ministerie, die mij via de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie ter kennis is gebracht. Die wens komt voort uit een door hen gesignaleerd knelpunt dat zich in het bijzonder kan voordoen bij de vervolging ter zake van zware georganiseerde misdaad, zoals druggerelateerde liquidaties. Dergelijke strafvervolgingen hebben betrekking op ernstige strafbare feiten die in crimineel samenwerkingsverband zijn begaan. Daarmee vallen die feiten onder het bereik van de voorrangregeling van artikel 6, tweede lid, Sv. Deze regeling houdt in dat bij gelijktijdige vervolging van verschillende deelnemers aan hetzelfde strafbare feit telkens één rechtbank exclusief bevoegd blijft om al deze deelnemingszaken te berechten. Die voorrangregeling levert een wezenlijke beperking op van de mogelijkheden tot een flexibele toedeling van deelnemingszaken. Dat leidt ertoe dat zowel nieuwe als lopende ernstige (ondermijnings)zaken – met meerdere verdachten en vaak een veelheid aan ernstige strafbare feiten – niet altijd door de daarvoor meest aangewezen rechtbank kunnen worden berecht. Wat betreft lopende (ondermijnings)zaken komt daar als tweede beperking bij dat een strafzaak slechts tot aan de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting door de officier van justitie kan worden verplaatst naar een andere rechtbank, bijvoorbeeld om die zaak te verenigen met een zaak die bij die andere rechtbank in onderzoek is. Na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting is verplaatsing naar een andere rechtbank niet meer mogelijk. Naar aanleiding van dit gesignaleerde knelpunt wordt voorgesteld te voorzien in ruimere mogelijkheden om deelnemingszaken te kunnen vervolgen voor de rechtbank die daarvoor in de omstandigheden van het geval het meest in aanmerking komt. In de eerste plaats wordt de wettelijke regeling van relatieve competentie van de rechtbanken bij strafzaken verruimd, door de dwingende voorrangregeling van het huidige artikel 6, tweede lid, Sv te laten vervallen. In de tweede plaats wordt ruimte geboden om een eenmaal aangevangen vervolging ook na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting naar een andere rechtbank te kunnen verplaatsen. Daartoe wordt aan de rechtbank de bevoegdheid toegekend om na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, de aanhangige strafzaak te verwijzen naar een andere rechtbank, indien – kort gezegd – behandeling van de zaak door die rechtbank in het belang van een goede rechtsbedeling is. In hoger beroep wordt aan het gerechtshof dezelfde

verwijzingsbevoegdheid toegekend. De beoogde wetswijzigingen worden in paragraaf 3.3.2 nader toegelicht.

Binnen het kader van de competentieverdeling van het openbaar ministerie – het tweede onderdeel – wordt de wettelijke taakomschrijving van het functioneel parket gewijzigd. Die wijziging strekt ertoe de aanduiding van de vervolgingsbevoegdheid van officieren van justitie bij het functioneel parket te actualiseren. Deze is nu beperkt tot de vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van een bijzondere opsporingsdienst behoort. Die aanduiding spoort niet meer met de praktijk, waarin het taakgebied van het functioneel parket aanmerkelijk breder is. Dit voorstel komt tegemoet aan de kenbaar gemaakte wens van het openbaar ministerie. In het verlengde daarvan wordt voorgesteld de aanduiding van de relatieve competentie van de vier zogenoemde concentratierechtbanken te vereenvoudigen. Een en ander komt in paragraaf 3.3.3 nader aan de orde.

Het geheel van voorgestelde wetswijzigingen draagt eraan bij dat effectiever en doelmatiger kan worden opgetreden tegen ernstige en complexe (ondermijnings)delicten.

### *3.4.2 Omvangrijke deelnemingszaken: forumkeuze bij het aanbrengen van nieuwe zaken en het verplaatsen van lopende zaken*

#### *3.4.2.1 Knelpunten in de praktijk*

Opsporingsonderzoeken naar zware georganiseerde (ondermijnings)criminaliteit hebben betrekking op ernstige strafbare feiten waaraan doorgaans meerdere personen – bijvoorbeeld als medepleger, uitlokker of medeplichtige – hebben deelgenomen. Het kan zijn dat parallel lopende onderzoeken naar ernstige strafbare feiten waarbij telkens meerdere verdachten zijn betrokken ogenschijnlijk niet met elkaar in verband staan, en resulteren in clusters van deelnemingszaken die bij verschillende rechtbanken worden aangebracht. Bij de vervolging van dergelijke omvangrijke deelnemingszaken kan zich een knelpunt voordoen. Soms blijkt namelijk pas in de loop van die vervolgingen dat ogenschijnlijk op zichzelf staande clusters van deelnemingszaken, die gelijktijdig voor verschillende rechtbanken worden vervolgd, feitelijk zodanig verweven zijn dat het wenselijk is één of meer strafzaken alsnog bij de andere rechtbank aan te brengen. Die verwevenheid kan, zo wordt hierna aan de hand van voorbeelden toegelicht, bestaan in een materiële of een processuele samenhang tussen beide clusters van deelnemingszaken. Bedoelde situatie kan zich bij langdurige en complexe strafvorderlijke onderzoeken naar ernstige strafbare feiten gemakkelijk voordoen, ook omdat na aanvang van de vervolging mede naar aanleiding van ingediende onderzoekswensen vaak veel aanvullend onderzoek wordt verricht. In dit type ernstige zaken bevinden de verdachten zich doorgaans in voorlopige hechtenis. Dan kan de situatie ontstaan dat zelfs in de fase van pro-formazittingen – derhalve na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting – pas blijkt van een nauwe samenhang met een ander cluster van omvangrijke deelnemingszaken dat al voor een andere rechtbank wordt vervolgd. Twee voorbeelden uit de praktijk kunnen dit verduidelijken.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op clusters van deelnemingszaken waarvan pas later blijkt dat die materieel samenhangen. Stel dat naar aanleiding van een grootschalig opsporingsonderzoek de personen A, B en C in Amsterdam in voorlopige hechtenis worden gesteld op verdenking van het gezamenlijk begaan van grootschalige drugshandel en het witwassen van de opbrengsten daarvan, alsook het opdracht geven tot het liquideren van de personen X en Y. Het landelijk parket van het openbaar ministerie vervolgt dit cluster van deelnemingszaken voor de rechtbank Amsterdam. Voor de rechtbank Noord-Nederland lopen dan al strafvervolgingen tegen D en E ter zake van het medeplegen van de moord op een andere persoon, te weten Z. In die zaken is het onderzoek ter terechtzitting al aangevangen. In de fase van pro-formazittingen bij de rechtbank Amsterdam – dus nadat ook daar het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen – rijst uit aanvullend onderzoek het ernstige vermoeden dat A, B en C ook de opdrachtgevers zijn geweest van de moord op Z. Op grond daarvan wenst het openbaar ministerie dit drietal ook ter zake van deelneming aan de moord op Z voor de rechtbank Amsterdam te vervolgen, zodat deze strafzaken worden verenigd met de feiten die al voor de rechtbank Amsterdam worden vervolgd. De huidige wettelijke regeling verzet zich er

echter tegen dat deelnemers aan de moord op Z gelijktijdig voor verschillende rechtbanken worden vervolgd. Het concentreren van beide clusters van deelnemingszaken tegen A, B en C bij één rechtbank (in dit voorbeeld: rechtbank Amsterdam) dient evenwel diverse belangen. Die samenvoeging is allereerst van betekenis voor een evenwichtige beoordeling van het geheel van liquidaties en de andere ernstige feiten waarbij A, B en C telkens gezamenlijk betrokken zijn geweest alsook voor een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting. Daarnaast voorkomt concentratie bij één rechtbank dat elk van de verdachten ter zake van samenhangende strafzaken voor twee verschillende gerechten terecht moet staan, zowel in eerste aanleg als – in het geval appel wordt ingesteld – in hoger beroep. Welbeschouwd is het wenselijk om in ieder geval een deel van de deelnemingszaken ter zake van de moord op Z – de zaken tegen A, B en C – ook bij de rechtbank Amsterdam te kunnen aanbrengen.

Een tweede praktijkvoorbeeld ziet op een geval van processuele samenhang tussen verschillende clusters van deelnemingszaken, waarbij het aanbrengen van alle deelnemingszaken ter zake van de moord op Z bij de rechtbank Amsterdam – waaronder begrepen verplaatsing van de zaken tegen D en E naar die rechtbank – aangewezen zou zijn. Het betreft de situatie, variërend op het hiervoor gegeven voorbeeld, dat gedurende de verschillende strafvervolgingen persoon F – die voor de rechtbank Amsterdam ter zake van weer een ander levensdelict (de moord op W) wordt vervolgd – als kroongetuige heeft verklaard over de moord op X, Y en Z. Bij betrokkenheid van een kroongetuige pleit voor concentratie bij één rechtbank in het bijzonder dat het in processueel opzicht van groot belang is dat één rechtbank – en eventueel in hoger beroep: één gerechtshof – oordeelt over de betrouwbaarheid van de kroongetuigeverklaringen met het oog op het gebruik ervan voor de bewijsvoering enerzijds en de eventuele strafvermindering voor de kroongetuige in ruil voor het afleggen van die verklaringen anderzijds. Deze twee beoordelingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; het is essentieel dat er één rechter is die daarover gaat.

De huidige wettelijke regeling laat in beide voorbeelden geen ruimte om het geheel of een deel van deze zaken aan te brengen bij de meest aangewezen rechtbank (in de voorbeelden: rechtbank Amsterdam).

Een eerste beletsel dat zich in het tweede voorbeeld ten aanzien van de personen D en E voordoet, is dat de al voor de rechtbank Noord-Nederland vervolgd strafzaken slechts in het stadium vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting vatbaar zijn voor verplaatsing naar een andere rechtbank. Dat houdt verband met het volgende. Zolang de terechtzitting niet is aangevangen komt het in beginsel aan het openbaar ministerie toe om te beslissen over de (voortzetting van de) vervolging. Dit in de wet verankerde uitgangspunt brengt mee dat het aan de officier van justitie is om, binnen de grenzen van de wettelijke competentieregeling, te kiezen bij welke rechtbank de strafzaak wordt aangebracht. In het geval de strafzaak al voor een rechtbank wordt vervolgd kan de officier van justitie besluiten om – indien de verdachte al was gedagvaard: na intrekking van de dagvaarding – de strafzaak te verenigen met een zaak die bij een andere rechtbank in onderzoek is (artikel 246 in verbinding met artikel 266 Sv, eerste lid, Sv). Een 'vervolging' voor de rechtbank vangt volgens het geldende recht aan op het moment dat het openbaar ministerie voor het eerst de rechter inschakelt, bijvoorbeeld bij een vordering tot inbewaringstelling van de verdachte. De genoemde mogelijkheid om zaken te verenigen, vormt een uitzondering op het strafvorderlijk uitgangspunt dat een eenmaal aangevangen vervolging bij dezelfde rechtbank moet worden voortgezet (beginsel van eenheid van instantie). Ná aanvang van het onderzoek op de terechtzitting is het evenwel niet meer mogelijk de strafzaak te verenigen met een zaak die bij een andere rechtbank in onderzoek is. In dat processtadium kan de dagvaarding niet meer worden ingetrokken, terwijl in de huidige strafvorderlijke regeling aan de zittingsrechter niet de bevoegdheid is toegekend om een aanhangige strafzaak naar een andere, bevoegde rechtbank te verwijzen.

Een tweede beletsel, dat in beide voorbeelden aan de orde is, wordt gevormd door de voorrangregeling van artikel 6, tweede lid, Sv. Deze is onderdeel van de in artikel 6 neergelegde competentieregeling voor gevallen van deelneming van meer dan één persoon aan hetzelfde strafbare feit. Het eerste lid van deze bepaling behelst een uitbreiding van de relatieve competentie: is de rechtbank op grond van het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 Sv bevoegd om een als dader of medeplichtige verdachte persoon te berechten (vgl. de artikelen 47 en 48 Sr), dan is zij op

grond van artikel 6 Sv tevens bevoegd van strafzaken tegen overige daders of medeplichtigen kennis te nemen. Aldus kan het onderzoek naar al deze deelnemingsfeiten bij één rechtbank worden geconcentreerd. Dat dient niet alleen een doelmatige procesvoering (voorkoming van dubbel onderzoek naar de feiten), zo was destijds de gedachte van de wetgever, maar is ook van belang voor een evenwichtige beoordeling van die feiten en een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting (vgl. Kamerstukken II 1913/14, 286, nr. 3, blz. 65 en 1982/83, 17744, nr. 4, blz. 2). In het onderhavige wetsvoorstel is van betekenis dat bij *gelijktijdige* vervolging voor verschillende rechtbanken de voorrangregeling van het tweede lid geldt. Er is sprake van gelijktijdige vervolging, indien op het moment dat de verdachte als deelnemer wordt gedagvaard en daarmee het rechtsgeding in eerste aanleg aanvangt (artikel 258 Sv), de vervolging van een andere deelnemer voor een andere rechtbank nog niet is beëindigd.<sup>25</sup> Bij gelijktijdige vervolging van dader en medeplichtige voor verschillende rechtbanken, blijft uitsluitend bevoegd de rechtbank voor welke de dader wordt vervolgd. Bij gelijktijdige vervolging van (mede)daders voor verschillende rechtbanken, blijft uitsluitend bevoegd de rechtbank waarvoor de vervolging het eerst is aangevangen. Deze voorrangregeling bewerkstelligt dat – uitsluitend op grond van de aard van de deelnemingsvorm en de volgordelijkheid van vervolging – slechts één rechtbank exclusief bevoegd is om het geheel aan zaken tegen de verschillende verdachten te berechten. Het absolute karakter van die voorrangregeling laat geen ruimte om strafzaken op andere gronden bij een andere rechtbank aan te brengen (vgl. het eerste voorbeeld ten aanzien van de personen A, B en C) of – in het geval de strafvervolging al was aangevangen – daarheen te verplaatsen (vgl. het tweede voorbeeld ten aanzien van de personen D en E). In de hiervoor gegeven praktijkvoorbeelden staat deze voorrangregeling er telkens aan in de weg dat de rechtbank Amsterdam kennisneemt van de strafzaken die verband houden met de moord op Z. Op grond van die regeling is de rechtbank Noord-Nederland exclusief bevoegd om de strafzaken van alle verdachte deelnemers aan de moord op Z te berechten (de personen A tot en met E). Bij gelijktijdige vervolging van daders voor verschillende rechtbanken, blijft immers uitsluitend bevoegd de rechtbank waarvoor de vervolging het eerst is aangevangen.

Het kabinet vindt het van belang dat de vervolging zoveel mogelijk daar plaatsvindt waar dat in het concrete geval, gelet op de betrokken belangen, het meest aangewezen is. De regeling van relatieve competentie van de rechtbanken moet daarvoor voldoende ruimte laten. Met de rechtspraak en het openbaar ministerie ben ik van oordeel dat de huidige voorrangregeling van artikel 6, tweede lid, Sv – die van toepassing is op situaties van gelijktijdige vervolging van verschillende deelnemers aan hetzelfde strafbare feit – meebrengt dat die ruimte nu niet in alle gevallen bestaat. Bij gelijktijdige vervolging ter zake van een ernstig deelnemingsfeit verplicht deze voorrangregeling er immers steeds toe om alle deelnemers voor dezelfde, exclusief bevoegde rechtbank te vervolgen, ook als er zwaarwegende redenen zijn om al deze strafzaken of een deel daarvan bij een andere, bevoegde rechtbank aan te brengen. Die zwaarwegende redenen kunnen aan de orde zijn in gevallen waarin gedurende de vervolging van het desbetreffende cluster van deelnemingszaken blijkt van nauwe materiële of processuele samenhang met een ander cluster van deelnemingszaken, dat voor een andere rechtbank wordt vervolgd. Met het oog op die gevallen laat de huidige regeling onvoldoende ruimte voor het maken van een casusgerichte belangenafweging. Hierdoor kunnen ernstige strafzaken niet steeds in volle omvang voor de meest aangewezen rechtbank worden vervolgd. De huidige voorrangregeling kan ertoe leiden dat één en dezelfde verdachte zich in eerste en tweede aanleg ter zake van nauw samenhangende strafbare feiten moet verantwoorden voor meerdere gerechten. De huidige regeling kan ook meebrengen dat meerdere gerechten de betrouwbaarheid van hetzelfde bewijsmateriaal moeten beoordelen, waaronder mogelijk verklaringen die zijn afgelegd door een kroongetuige, met mogelijk tegenstrijdige beoordelingen daarvan tot gevolg. De consequentie die de genoemde voorrangregeling nu in concrete gevallen kan hebben, beantwoordt niet aan de daaraan ten grondslag liggen doelen om een doelmatige procesvoering, evenwichtige beoordeling van de feiten en een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting te verzekeren.

---

<sup>25</sup> Vgl. Conclusie A-G Knigge voorafgaande aan HR 25 september 2007, NJ 2007/528 en G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrecht, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer, hoofdstuk V, paragraaf 5.2.

### 3.4.2.2 Voorgestelde wetswijzigingen

Voorgesteld wordt de regeling van de relatieve competentie te verruimen, door de voorrangsregeling van artikel 6, tweede lid, Sv te laten vervallen. Dit brengt mee dat elke rechtbank die op grond van het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 Sv bevoegd is om een als dader of medeplichtige verdachte persoon te berechten, *altijd* bevoegd is om van strafzaken tegen overige daders of medeplichtigen kennis te nemen (artikel 6, eerste lid, Sv). Bij gelijktijdige vervolging voor verschillende bevoegde rechtbanken wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen daders en medeplichtigen. Evenmin is doorslaggevend bij welke rechtbank de vervolging het eerst is aangevangen. Voor de gelijktijdige vervolging van verweven ernstige deelnemingszaken betekent dit dat méér rechtbanken in aanmerking komen om die zaken te berechten. Daarmee worden ruimere mogelijkheden geboden om strafzaken te kunnen concentreren bij de rechtbank die daarvoor in het concrete geval het meest in aanmerking komt. Toegesпитst op de hiervoor gesignaleerde praktijkvoorbeelden: bij afschaffing van de voorrangsregeling van artikel 6, tweede lid, Sv zijn de rechtbank Amsterdam en de rechtbank Noord-Nederland gelijkelijk bevoegd om kennis te nemen van een of meer van de strafzaken tegen de personen A tot en met E ter zake van de moord op Z.

Afschaffing van de genoemde voorrangsregeling voorziet dus in een praktische behoefte. Ook op andere gronden kan de huidige voorrangsregeling worden gemist. Het is allereerst de vraag of het daarin gemaakte onderscheid tussen daders en medeplichtigen geheel gerechtvaardigd is. Een tegen een medeplichtige ingezette strafvervolging loopt volgens de huidige regeling uit op de onbevoegdheid van de rechtbank als het openbaar ministerie – misschien op het laatste moment – een vervolging tegen een als 'dader' aan te merken verdachte begint bij een andere rechtbank. Bovendien kan het voorkomen dat vooruitlopend op de procedure nog niet goed is uit te maken wie dader is en wie medeplichtige, anders dan afgaande op de formulering van de tenlastelegging. Wezenlijker is nog dat aan een dwingende regel als deze geen behoefte bestaat. Het kan aan het openbaar ministerie worden overgelaten of berechting van deelnemers door één rechtbank plaatsvindt (dat zal uitgangspunt blijven), of dat er uitzonderlijke redenen zijn – zoals verwevenheid met een ernstige strafzaak elders – die een andere keus rechtvaardigen.

Met het vervallen van de voorrangsregeling zijn meer rechtbanken bevoegd om verdachten van deelneming aan een strafbaar feit te berechten. Daardoor kan tevens meer ruimte worden geboden om een eenmaal aangevangen vervolging bij een andere, bevoegde rechtbank voort te zetten. De procedure waarlangs de desbetreffende strafzaak kan worden verplaatst, hangt af van de procesfase waarin de te verplaatsen zaak zich bevindt.

In het stadium vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kan, zo bleek hiervoor al, in de huidige regeling de officier van justitie zelf de reeds vervolgte strafzaak verenigen met een strafzaak die bij een andere rechtbank in onderzoek is. De behandeling van de zaak kan dan zonder tussenkomst van de rechtbank waarvoor de zaak werd vervolgd bij de andere rechtbank worden voortgezet. De laatstgenoemde rechtbank zal dienen te toetsen of zij relatief bevoegd is om van de zaak kennis te nemen.

Ná aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kan de strafzaak, zo wordt voorgesteld, uitsluitend door de rechter worden verplaatst naar een andere rechtbank. In dit processtadium is de zaak immers onder de rechter. De officier van justitie kan de dagvaarding dan niet meer intrekken (artikel 266, eerste lid, Sv); de rechter moet op grondslag van de daarin opgenomen tenlastelegging einduitspraak doen (artikelen 348 en 350 Sv). Voor dit processtadium wordt een wettelijke voorziening getroffen die het mogelijk maakt om de aanhangige strafzaak langs de weg van een rechterlijke beslissing van de rechtbank waarvoor de zaak wordt vervolgd bij een andere rechtbank voort te zetten. Daartoe wordt in het voorgestelde artikel 282b Sv aan de zittingsrechter de bevoegdheid toegekend om, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, een aanhangige strafzaak middels een verwijzingsbeslissing naar een andere rechtbank te verplaatsen. De bevoegdheid om een externe verwijzingsopdracht te geven (te weten: naar een andere, bevoegde rechtbank) vormt een aanvulling op de bestaande bevoegdheid van de zittingsrechter om interne verwijzingsopdrachten te geven, waaronder begrepen de verwijzing van

een strafzaak naar de meervoudige kamer of politierechter van dezelfde rechtbank (respectievelijk artikel 369 en 282a Sv). In het kader van het voorgestelde artikel 282b Sv dient de zittingsrechter te toetsen of vereniging van de zaak met een zaak die voor een andere rechtbank in onderzoek is in het belang van een goede rechtsbedeling is. Die toetssteen biedt een ruim afwegingskader waarbinnen een casusgerichte belangenafweging kan worden gemaakt. In dat verband zullen alle belangen, zowel proceseconomische belangen en verdedigingsbelangen – die bijvoorbeeld uitdrukking kunnen vinden in de ernst van de aan de orde zijnde misdrijven, de mate van samenhang tussen die misdrijven (inclusief de eventuele aanwezigheid van een kroongetuige) en het belang van een evenwichtige beoordeling van alle relevante feiten en een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting door de rechter – als de belangen van slachtoffers, kunnen worden meegewogen. De goede rechtsbedeling-maatstaf vindt tevens elders in het Wetboek van Strafvordering uitdrukking (vgl. bijvoorbeeld artikel 410a, eerste lid en 482a, eerste lid, Sv), ook – in het kader van rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging – als toetsingsmaatstaf voor verwijzing naar een ander gerecht (artikel 6:6:1, vierde lid, Sv). Daarbij wordt aangesloten. Voorts voorziet het voorgestelde artikel 282b Sv in enkele procedurele waarborgen, waaronder de op de verwijzende rechtbank rustende verplichting om – alvorens te beslissen – de officier van justitie en de verdachte die op de terechtzitting aanwezig is te horen. Aan de verwijzingsbeslissing wordt slechts gevolg gegeven indien de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen, met die verwijzing instemt. Deze verwijzingsregeling sluit aan bij de soortgelijke regeling die is neergelegd in artikel 8:13 Awb (zie nader het artikelsgewijs deel). De verwijzingsregeling is via de schakelbepaling van artikel 415 Sv ook van toepassing in hoger beroep; langs die weg kan het gerechtshof – in afwijking van artikel 60, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie – de zaak op grond van het genoemde toetsingscriterium verenigen met een zaak die voor een ander gerechtshof in onderzoek is. Verwacht mag worden dat, indien in eerste aanleg is voorzien in ruimere mogelijkheden tot verplaatsing van strafzaken, het gerechtshof alleen in hoogst uitzonderlijke gevallen van de verwijzingsbevoegdheid gebruik zal hoeven maken.

Tot slot wordt opgemerkt dat het kan zijn dat ten tijde van de verplaatsing van de strafzaak, ofwel vóórdat ofwel nádat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, sprake is van lopend onderzoek van de rechter-commissaris of na de verplaatsing van de zaak blijkt dat aanvullend onderzoek moet worden verricht door de rechter-commissaris. Dan zal het in de regel aangewezen zijn dergelijk onderzoek respectievelijk over te dragen of te laten verrichten door de rechter-commissaris van de rechtbank waarnaar de zaak is verplaatst, tenzij het op grond van de bijzondere omstandigheden van het geval wenselijk is dat de rechter-commissaris in de verwijzende rechtbank nog bepaalde onderzoekshandelingen verricht of afrondt. De wettelijke regeling biedt daartoe ruimte. De rechter-commissaris is immers bevoegd om binnen het rechtsgebied van een andere rechtbank onderzoekshandelingen te verrichten dan wel onderzoekshandelingen over te dragen aan de rechter-commissaris in de rechtbank in het rechtsgebied waarbinnen zij moet plaatshebben (artikel 178a Sv).

### *3.4.3 Actualisering van de taakomschrijving van het functioneel parket*

De vervolgingsbevoegdheid van de officieren van justitie bij het functioneel parket wordt wettelijk aangeduid en begrensd in artikel 9, derde lid, Sv. Daarin is bepaald dat de officier van justitie is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van een bijzondere opsporingsdienst behoort (hierna: BOD-feiten). Tot vervolging van andere strafbare feiten is deze niet bevoegd. In de praktijk blijkt evenwel behoefte te bestaan aan een bredere categorie strafzaken bij het functioneel parket te kunnen beleggen. Het gaat dan om strafzaken die strikt genomen buiten het opsporingsdomein van de bijzondere opsporingsdiensten vallen, maar die vanwege hun aard en juridische complexiteit – bijvoorbeeld door de toepasselijkheid van ingewikkelde regelgeving of de betrokkenheid van diverse overheidsinstanties dan wel gevaar voor de volksgezondheid of de infrastructuur – wél de specifieke deskundigheid van het functioneel parket vergen. Ook komt het steeds vaker voor dat het functioneel parket wordt verzocht het strafrechtelijk onderzoek naar ernstige nautische zaken – zoals aanvaringen met dodelijk gevolg of met gevolgen voor de infrastructuur – op zich te nemen. Teneinde artikel 9, derde lid, Sv beter te laten aansluiten op de praktijkbehoefte om het functioneel

parket breder te kunnen inschakelen, wordt voorgesteld die bevoegdheidsbepaling te flexibiliseren. De daarin opgenomen beperking tot BOD-feiten komt te vervallen. In plaats daarvan wordt voorzien in een wettelijke grondslag om het taakgebied van het functioneel parket bij algemene maatregel van bestuur nader te omlijnen. De vervolgingsbevoegdheid van officieren van justitie bij de twee andere landelijke parketten – het landelijk parket en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie – wordt al bij algemene maatregel van bestuur nader aangeduid (vgl. artikel 9, tweede en vierde lid, Sv). Daarbij wordt aangesloten.

In het verlengde van de wijziging van artikel 9, derde lid, Sv wordt voorgesteld artikel 2, eerste lid, laatste onderdeel, Sv – welke bepaling deel uitmaakt van de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken – te vereenvoudigen. Laatstgenoemde bepaling wijst vier rechtbanken aan die, naast rechtbanken die op grond van de gewone competentieregels relatieve competentie toekomt, gelijkelijk bevoegd zijn om kennis te nemen van “bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen” strafbare feiten met de vervolging waarvan de officier van justitie bij het functioneel parket is belast (vgl. Kamerstukken II 2016/17, nr. 3, blz. 21; zogenoemde aanvullende rechterlijke concentratie). Deze delegatiegrondslag kan komen te vervallen. Daarmee zal de relatieve competentie van de rechtbanken op grond van artikel 2, eerste lid, laatste onderdeel, Sv zich komen uit te strekken tot de verzameling strafbare feiten die op grond van het voorgestelde artikel 9, derde lid, Sv komen te vallen onder de vervolgingsbevoegdheid van de officieren bij het functioneel parket.

#### 3.4.4 Verhouding tot hoger recht

De regeling van de competentie van de rechtbanken bij strafzaken in artikel 2 tot en met 6 Sv staat in nauw verband met de in artikel 17 van de Grondwet neergelegde waarborg dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent (*ius de non evocando*). De competentieregeling beoogt onder andere wettelijk vast te leggen welke rechtbank onder welke omstandigheden bevoegd is om van strafzaken kennis te nemen, waarbij de vervolging zoveel mogelijk daar plaatsheeft waar dat gelet op de betrokken belangen het meest geëigend is (vgl. B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, 14<sup>e</sup> druk (2021), § 5.2.2). De huidige voorrangsregeling van artikel 6, tweede lid, Sv strekt tot bevordering van een doelmatige procesvoering, een evenwichtige beoordeling van de feiten en een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting. De hiervoor geschetste knelpunten laten echter zien dat deze voorrangsregeling in concrete gevallen eraan in de weg kan staan dat een ernstige deelnemingszaak wordt vervolgd voor de rechtbank die met het oog op die belangen daarvoor het meest in aanmerking komt. Bij afschaffing van de voorrangsregeling van artikel 6, tweede lid, Sv blijven meer rechtbanken relatief bevoegd. Dat betekent dat het openbaar ministerie meer ruimte krijgt om een deelnemingszaak aan te brengen bij de rechtbank die daarvoor – gelet op de betrokken belangen – het meest aangewezen is. Het kan aan het openbaar ministerie worden overgelaten of berechting van deelnemers door één rechtbank plaatsvindt (dat zal uitgangspunt blijven), of dat er uitzonderlijke redenen zijn – zoals verwevenheid met een ernstige strafzaak elders – die een andere keus rechtvaardigen. Daarbij komt alleen aan de rechter de voorgestelde bevoegdheid toe om lopende strafzaken na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting op grond van een wettelijk toetsingscriterium te verplaatsen naar een ander gerecht. Bij elkaar genomen wordt geen afbreuk gedaan aan het bepaalde in artikel 17 van de Grondwet.

#### **3.5 Het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie** (artikel VI, onderdelen A, B, C en D, en artikel VII)

Het betalingsverkeer verloopt steeds sneller, vindt in toenemende mate digitaal plaats en is niet gebonden aan grenzen. Deze ontwikkelingen, die in de toekomst nog zullen doorzetten, maken het moeilijker om criminele geldstromen te onderscheppen omdat geld dat afkomstig is van, of bestemd is voor, misdrijven wordt doorgesluisd voordat er beslag kan worden gelegd in het belang van de strafvordering. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat een Financiële inlichtingen eenheid uit een andere lidstaat contact opneemt met de Nederlandse autoriteiten die zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen naar aanleiding van een transactie die – gezien de soort transactie of het rekeninggedrag van de rekeninghouder – aanleiding geeft tot vragen omtrent de achtergrond van de transactie en een verband met witwassen niet uitgesloten lijkt. Er kan dan onvoldoende aanleiding

zijn tot strafvorderlijk optreden, in het kader waarvan beslag kan worden gelegd op het tegoed van een persoon bij de betreffende bank. De bank kan proberen het uitvoeren van een transactie uit te stellen, zodat de Financiële inlichtingen eenheid (FIE) de gelegenheid wordt geboden om nader onderzoek te verrichten naar de transactie, maar doet dit voor eigen rekening en risico en kan hier door een cliënt op worden aangesproken.

In dergelijke gevallen is het essentieel dat onverwijld kan worden gehandeld, om te voorkomen dat het geld verdwenen is tegen de tijd dat het onderzoek naar de transactie heeft geleid tot aanvullende informatie, op grond waarvan strafvorderlijk kan worden opgetreden of juist kan worden besloten dat er geen aanleiding bestaat tot dit optreden. Er is thans geen wettelijke bevoegdheid voor de FIE om de uitvoering van een transactie gedurende een beperkte periode tijdelijk aan te houden, totdat meer duidelijkheid bestaat of de gegevens rond de transactie van belang zijn voor het voorkomen en opsporen van witwassen en onderliggende basisdelicten, alsmede financieren van terrorisme (art. 13, onder a en b, Wvwwft). Een dergelijke bevoegdheid heeft tot gevolg dat de cliënt tijdelijk niet kan beschikken over het tegoed bij de bank ter grootte van de uit te voeren transactie en biedt de FIE de mogelijkheid om helderheid te verkrijgen over de achtergrond van de transactie, ten behoeve van een goede uitvoering van haar wettelijke taak.

De FIE's in andere lidstaten, zoals België, Duitsland en Luxemburg, beschikken wel over een soortgelijke bevoegdheid. In Nederlandse opsporingsonderzoeken wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deze FIE's ten dienste van een Nederlands opsporingsonderzoek te verzoeken gebruik te maken van hun bevoegdheid de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden. In deze gevallen kan door gebruikmaking van deze bevoegdheid sneller worden voorkomen dat crimineel geld wordt verplaatst door de uitvoering van de transactie tijdelijk aan te houden en het financiële tegoed gedurende die periode feitelijk tijdelijk te blokkeren. De mogelijkheid van de FIE om de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden is aanvullend op, en bij een positieve uitslag voorafgaand aan, de reeds bestaande mogelijkheid van het openbaar ministerie om op strafvorderlijke titel beslag te leggen op illegaal verkregen vermogen (artikel 94 en 94a Sv).

Door de bevoegdheid tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een transactie toe te delen aan de Nederlandse FIE kan ook in eigen land beter worden voorkomen dat crimineel geld wordt verplaatst en krijgt de FIE een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van landen waar een soortgelijke bevoegdheid reeds bij de FIE van dat land is belegd. Tevens bevordert dit de internationale samenwerking tussen FIE's en de wederkerigheid van de samenwerkingsrelatie met FIE's die reeds beschikken over een mogelijkheid de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wvwwft) een nieuw artikel 17a op te nemen dat voorziet in de bevoegdheid voor de FIE om een bank te verzoeken om het uitvoeren van één of meerdere financiële transactie(s) gedurende een beperkte periode aan te houden. Hiermee wordt bedoeld het tijdelijk niet uitvoeren van handelingen door een bank ten behoeve van een cliënt. Die handeling kan er ten eerste in bestaan dat een bank aan wie wordt verzocht een geldovermaking uit te voeren, deze tijdelijk (nog) niet uitvoert. Ten tweede kan het verzoek zich richten tot een bank die een geldovermaking van een andere bank heeft ontvangen ter voorkoming dat de begunstigde (cliënt van de ontvangende bank) de beschikking krijgt over het geld dat door de bank is ontvangen.

Gedurende de periode dat het uitvoeren van de transactie wordt aangehouden, kan de cliënt tijdelijk niet beschikken over het financiële tegoed bij de bank ter grootte van de transactie en heeft de FIE de mogelijkheid nader onderzoek te doen naar de achtergrond van de transactie en te beoordelen of de transactie als verdacht kan worden aangemerkt, en aan de opsporingsautoriteiten moet worden doorgegeven. Het kan hierbij gaan om een enkele transactie maar niet uitgesloten is dat het verzoek betrekking heeft op meerdere transacties van een cliënt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij meerdere gelijktijdige meldingen van ongebruikelijke transacties ten aanzien van dezelfde cliënt door een bank, of als uit het onderzoek van de FIE naar een ongebruikelijke transactie andere transacties naar voren komen waarvan het opportuun is deze vooralsnog niet uit te voeren omdat nader onderzoek naar de achtergrond van deze transacties aangewezen is.



Het aanhouden van het uitvoeren van een transactie heeft tot gevolg dat de rekeninghouder niet kan beschikken over het tegoed bij de bank, ter grootte van het bedrag van de aangehouden transactie(s). Indien het meerdere transacties betreft die worden aangehouden, betekent dit dat de cliënt niet kan beschikken over het bedrag ter grootte van de aangehouden transacties tezamen. Voor zover de totale waarde van de aangehouden transactie(s) het totaalbedrag van de bankrekening niet overstijgt, kan de cliënt over het resterende bedrag beschikken. Overstijgt de totale waarde van de verschillende transacties het totaalbedrag van de bankrekening, dan betekent het aanhouden van de uitvoering van de transactie feitelijk dat het gebruik van de bankrekening tijdelijk wordt opgeschort.

Voorstelbaar is dat een cliënt zich gedurende de periode dat de transactie niet wordt uitgevoerd tot de bank richt met de vraag waarom de beschikkingsmacht over diens rekening is beperkt. De geheimhoudingsverplichting van artikel 22, eerste lid, Wwft staat er in dat geval aan in de weg dat een bank diens cliënt er over informeert dat de uitvoering van de transactie op verzoek van de FIE tijdelijk wordt aangehouden.

Het verzoek kan door de FIE worden gericht aan een bank, bedoeld in artikel 1a, tweede lid, Wwft. Het verzoek kan worden gedaan ingeval van aanwijzingen dat een geldovermaking verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme en het met het oog hierop van belang is te voorkomen dat het geld wordt doorgesluisd of uit handen wordt gehouden van een begunstigde, gedurende het nader onderzoek om te beoordelen of de transactie als verdacht dient te worden aangemerkt. Van deze bevoegdheid kan allereerst gebruik worden gemaakt naar aanleiding van een verzoek van een FIE uit het buitenland. In lijn met de richtlijnen van de Egmont Group zal uit een verzoek van een buitenlandse FIE duidelijk de reden, het doel en de urgentie van het verzoek moeten blijken.

Daarnaast kan de FIE op eigen initiatief aan een bank een verzoek doen tot het aanhouden van het uitvoeren van een transactie als hiervoor op basis van het onderzoek naar een ongebruikelijke transactie aanwijzingen bestaan. Dergelijke aanwijzingen kunnen blijken uit door een bank bij het doen van een melding op grond van artikel 16, eerste lid, Wwft aangeleverde gegevens, maar ook uit het samenbrengen van door de FIE ten behoeve van het onderzoek vergaarde gegevens. Te denken valt aan een eerdere geldoverboeking ten behoeve van dezelfde cliënt, waarmee de cliënt de criminele herkomst aan het oog van justitie wilde onttrekken, het direct na ontvangst van een groot geldbedrag verspreiden van het geld over meerdere rekeningen, of een overboeking van geld naar een begunstigde die in verband kan worden gebracht met financiering van terrorisme.

Het verzoek om het uitvoeren van één of meerdere transacties aan te houden kan slechts voor een beperkte periode gelden. Vanwege het voorlopige karakter enerzijds en het ingrijpende rechtsgevolg voor de partijen die belang hebben bij het uitvoeren van de transactie anderzijds, is een zeer korte termijn aangewezen voor de duur van de bevoegdheid. Voorgesteld wordt een duur van ten hoogste vijf werkdagen. Deze periode kan met ten hoogste vijf werkdagen worden verlengd. Deze verlengingsmogelijkheid is beperkt tot gevallen waarin de FIE gebruik maakt van de bevroingsbevoegdheid op verzoek van een FIE van een andere staat. Van deze mogelijkheid zal voornamelijk gebruik worden gemaakt bij verzoeken uit landen waarin het vanwege de administratieve handelingen rond een door de buitenlandse justitiële autoriteiten in te dienen rechtshulpverzoek niet haalbaar is om binnen vijf werkdagen te beoordelen of de transactie in verband staat met witwassen of financiering van terrorisme en overigens aanleiding geeft tot strafvorderlijk optreden. De in het eerste lid genoemde termijn van vijf werkdagen volstaat dan niet.

Op het moment dat het onderzoek naar de achtergronden van de transactie is afgerond en het aanhouden van de uitvoering van de transactie niet langer nodig is, dient de FIE het verzoek in te trekken en de bank daarvan in kennis te stellen. Hiermee wordt gewaarborgd dat het aanhouden van de uitvoering van de transactie niet langer duurt dan strikt noodzakelijk.

#### **4. Uitvoerings- en financiële consequenties**

Het in kaart brengen van de uitvoerings- en financiële consequenties is nog niet volledig afgerond. Deze consequenties worden gedurende de consultatieperiode nader uitgewerkt en aangevuld. Voor zover de kosten niet binnen de eigen begroting van de uitvoerende instanties kunnen worden opgevangen, kunnen de uitvoeringskosten naar verwachting worden gedekt met de beschikbaar gestelde middelen in de strijd tegen ondermijning.

In het navolgende wordt voor de daar genoemde onderdelen van het wetsvoorstel beschreven wat de verwachte uitvoerings- en financiële consequenties zijn.

##### *4.1 Confiscatie zonder veroordeling voor een strafbaar feit*

De NCBC is een nieuwe civielrechtelijke procedure die kan leiden tot de confiscatie van vermogen dat in verband staat met criminaliteit. Vooralsnog is slechts een grove inschatting ("weging op de hand") van de kosten van uitvoering mogelijk gebleken. Het in kaart brengen van de uitvoerings- en financiële consequenties is nog niet volledig afgerond. Deze consequenties worden tijdens de komende consultatieprocedure samen met betrokken partijen nader uitgewerkt en aangevuld. Het ligt in de bedoeling dat gestart wordt met een klein team van FIOD, politie en OM en op basis van die ervaring wordt uitgebreid. Het beleid inzake NCBC dient onder het gezag van het OM ook te worden vormgegeven. Voor zover de kosten niet binnen de eigen begroting van de uitvoerende instanties kunnen worden opgevangen, kunnen de uitvoeringskosten naar verwachting gedekt worden met de beschikbaar gestelde middelen in de strijd tegen ondermijning. Het is de verwachting dat deze nieuwe confiscatieprocedure ook inverdieneffecten zal hebben, omdat vermogen dat verband houdt met criminele activiteiten sneller kan worden afgenomen.

##### *4.2 Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket*

De Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie voorzien dat de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot verplaatsing van strafzaken geen financiële consequenties heeft, althans geen consequenties die niet binnen de eigen begroting kunnen worden opgevangen. De actualisering van de taakomschrijving van het functioneel parket heeft op zichzelf beschouwd geen financiële consequenties.

##### *4.3 Tijdelijk aanhouden financiële transacties*

De bevoegdheid voor de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden is een nieuwe bevoegdheid voor de FIE. Deze extra bevoegdheid zal voor de FIE gevolgen hebben. Een voorlopige schatting van de kosten die deze gevolgen met zich zullen brengen zijn overzienbaar nu de FIE – vooralsnog – inschat 0,5 fte nodig te hebben om het wetsvoorstel te kunnen uitvoeren.

#### **5. Adviezen**

Volgt na consultatie.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I (Wet confiscatie criminele goederen)**

#### **Artikel 1**

##### *Eerste lid*

In dit lid wordt een omschrijving gegeven van het begrip 'confiscatie'. Onder confiscatie wordt verstaan het verval van een goed aan de staat door een hiertoe strekkende beschikking van de

rechter. Na een onherroepelijke rechterlijke beslissing tot confiscatie gaat de eigendom van het goed over op de staat.

Het begrip 'goed' is omschreven in artikel 1 van Boek 3 BW. Goederen zijn alle zaken en alle vermogensrechten.

#### *Tweede lid*

In dit lid is de verhouding geregeld tussen de regels van dit wetsvoorstel en Rv. Op een procedure NCBC zijn de bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering inzake de verzoekschriftprocedure van overeenkomstige toepassing, tenzij in deze wet anders is bepaald. Zoals in het algemeen deel aan de orde is gekomen, omschrijft het wetsvoorstel het verloop van deze bijzondere procedure waarbij de artikelen in het wetsvoorstel benoemen waar van de artikelen in Rv wordt afgeweken. Zo vermeldt bijvoorbeeld artikel 3 van het wetsvoorstel, in afwijking van de algemene eisen in artikel 278 Rv, welke informatie in het inleidende verzoekschrift moet worden opgenomen en geeft artikel 6 een afwijkende regeling met betrekking tot de relatieve bevoegdheid van de rechter.

Vanwege de afwijkende regeling in het wetsvoorstel voor de relatieve bevoegdheid van de rechtbank zal de tweede afdeling van de derde titel van het Eerste Boek Rv, over de bevoegde rechtbank, buiten toepassing moeten blijven. Ditzelfde geldt voor de derde en vierde afdeling van de derde titel van het Eerste Boek Rv, over de oproeping en het verloop van de verzoekschriftprocedure. Dit met uitzondering van de bepalingen over de behandeling van het verzoekschrift door de rechter, die eveneens van toepassing zijn op de procedure NCBC.

## **Artikel 2**

#### *Eerste lid*

Dit lid omschrijft wanneer een goed in aanmerking komt voor een verzoek tot confiscatie. Vereist is dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. In het algemeen deel is ingegaan op de redenen voor dit drempelbedrag (paragraaf 2.3.4). Daarnaast is vereist dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. In het algemeen deel is dit vereiste nader toegelicht (paragraaf 2.3.4).

Ook vatbaar voor confiscatie zijn meerdere goederen met een gezamenlijke waarde van ten minste 25.000 euro die onderling nauw samenhangen vanwege de omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen. In dat geval geldt onverkort het vereiste dat die goederen geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf.

#### *Tweede lid*

In dit lid is bepaald dat de schatting van de waarde van het goed geschiedt door of namens de officier van justitie. De officier van justitie is vrij in de wijze van de bepaling van de waarde van het goed. Het ligt in de rede dat de officier van justitie – zeker in de gevallen waarin de waarde van het goed is gelegen dicht bij het drempelbedrag van ten minste 25.000 euro – daarvoor gebruik maakt van de diensten van een taxateur en het taxatierapport aan de rechter overlegt. De waarde van het goed is niet alleen van belang voor de mogelijkheid van conservatoir beslag ter confiscatie, maar ook voor de beslissing over de confiscatie van het goed als zodanig. De verwachting is dat de procedure NCBC zal worden gebruikt voor goederen met een (gezamenlijke) waarde die aanzienlijk hoger ligt dan de minimumwaarde van ten minste 25.000 euro. Ingeval er in de praktijk twijfel zou zijn over de vraag of het goed - of de goederen gezamenlijk - een waarde heeft (of hebben) van ten minste 25.000 euro, kan de rechter op verzoek van een partij of ambtshalve het oordeel inwinnen van een deskundige (artikel 194, eerste lid, jo. 284 Rv). In het geval de rechter, al dan niet op basis van het oordeel van een deskundige, tot het oordeel komt dat het goed geen geschatte waarde van ten minste 25.000 euro heeft, zal hij het verzoek om verloop tot conservatoir beslag dan wel het verzoek tot confiscatie moeten afwijzen.

### **Artikel 3**

#### *Eerste lid*

In dit lid is geregeld dat de confiscatie van een goed kan worden uitgesproken door de rechter, op verzoek van de officier van justitie namens het openbaar ministerie. De achtergrond van deze bepaling is in het algemeen deel van deze toelichting uitgebreid aan de orde gekomen.

In de procedure NCBC treedt het openbaar ministerie op als partij, waarbij de inleiding en de behandeling van de zaak op grond van artikel 43 Rv geschieden volgens de gewone regels van Rv, voor zover daarvan in dat artikel niet is afgeweken. Het OM kan in rechte optreden zonder advocaat, in cassatie is echter vertegenwoordiging door een advocaat bij de Hoge Raad vereist (artikel 43, tweede lid, Rv).

#### *Tweede lid*

Een verzoek tot confiscatie van een goed is uitsluitend mogelijk als verlop is verleend tot het leggen van conservatoir beslag. Voor de toelichting op dit lid wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2.3.5).

#### *Derde lid*

Dit lid regelt welke gegevens moeten worden opgenomen in het verzoekschrift tot confiscatie van een goed. Met de eisen aan de inhoud van het verzoekschrift voor de confiscatie van een goed wordt afgeweken van de regeling in Rv (artikel 278, eerste lid, Rv). De te vermelden gegevens zijn deels ontleend aan Rv. De wettelijke eisen kunnen nader worden ingevuld door de rechtspraak. Hiervoor kan worden gewezen op de beslagsyllabus (november 2020), die eisen bevat waaraan beslagrekesten moeten voldoen teneinde de voorzieningenrechter voldoende te informeren. Zo kan volgens de beslagsyllabus voor beslag op onroerende zaken worden volstaan met een bepaalde aanwijzing van de in beslag te nemen onroerende zaak, de kadastrale aanduiding behoeft niet te worden gebruikt.

#### *Vierde lid*

Vanwege de mogelijke repercussies van de confiscatie van een goed voor de positie van de belanghebbenden is het OM gehouden de nodige naspeuringen te verrichten naar degenen die als belanghebbenden zouden kunnen gelden als het reden heeft om aan te nemen dat niet alle belanghebbenden bij het goed bekend zijn. Dit criterium is ontleend aan artikel 552ca Sv, dat voorziet in een soortgelijke verplichting. De invulling die aan 'de nodige naspeuringen' moet worden gegeven, is in dat kader overgelaten aan het OM en de rechter (zie ook WvSv, A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., artikel 552ca Sv, aant. 6). Met de opneming van dit criterium in dit lid wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat van het OM de inspanningen mogen worden verwacht die, mede in het licht van de aard van het goed en de omstandigheden waaronder het conservatoir beslag is gelegd, redelijkerwijs van dit orgaan kunnen worden verwacht om de belanghebbenden op te sporen, met het oog op een procedure NCBC.

### **Artikel 4**

#### *Eerste lid*

Overeenkomstig de gewone verzoekschriftprocedure in Rv bepaalt de rechter na de indiening van het verzoekschrift onverwijld dag en uur waarop de behandeling van het verzoek plaatsvindt, tenzij hij zich aanstonds onbevoegd verklaart of het verzoek toewijst. Hierbij beveelt de rechter tevens de oproeping van de verzoeker en de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden en kan hij ook nog andere belanghebbenden doen oproepen. Dit artikellid verduidelijkt dat de behandeling van het verzoek tot confiscatie volgens deze algemene regeling in Rv verloopt. Dit brengt mee dat iedere belanghebbende overeenkomstig artikel 282 Rv tot de aanvang van de behandeling of met toestemming van de rechter in de loop van de behandeling een verweerschrift kan indienen.

### *Tweede lid*

Dit lid voorziet in de mogelijkheid voor de rechter om te bepalen dat de beschikking dezelfde kracht heeft als een in wettige vorm opgemaakte akte van degene die tot de rechtshandeling gehouden is. In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat het overgrote deel van de bepalingen uit het Tweede Boek van Rv (Van de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten) niet van toepassing is op de tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing (paragraaf 2.3.8). In het wetsvoorstel is aanvullend een regeling opgenomen voor de levering van een registergoed dat aan de staat vervalt. De voor overdracht van registergoederen vereiste levering geschiedt – normaal gesproken - door een daartoe bestemde, tussen partijen opgemaakte notariële akte, gevolgd door de inschrijving daarvan in de daartoe bestemde openbare registers (artikel 3:89 BW). De rechter kan bepalen dat een uitspraak in de plaats treedt van een akte bestemd tot levering van een registergoed. In dat geval kan deze uitspraak in de openbare registers worden ingeschreven indien de uitspraak is betekend aan degene die tot de levering werd veroordeeld en in kracht van gewijsde is gegaan (artikel 3:301, eerste lid, onder a, BW). De confiscatiebeslissing dient in het geval het een registergoederen betreft in de plaats te treden van de vereiste notariële akte. Daarom is dit expliciet in dit lid opgenomen.

### *Derde lid*

Met de verplichting voor de griffier om zo spoedig mogelijk een afschrift te verstrekken aan het OM en aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden wordt aangesloten bij de regeling in Rv (artikel 290, derde lid, Rv). Deze bepaling is in dit wetsvoorstel opgenomen ten behoeve van de helderheid.

Daarnaast wordt de beslissing tot confiscatie door de griffier gepubliceerd in de Staatscourant en in één of meer landelijke dagbladen. Met de publicatie in zowel de Staatscourant en in één of meer landelijke dagbladen wordt beoogd een zo groot mogelijke bekendheid te geven aan de beslissing, zodat ook eventuele niet in de procedure verschenen en bij de griffie in beeld zijnde belanghebbenden hiervan op de hoogte kunnen komen.

In zaken betreffende een nalatenschap wordt een afschrift van de beschikking betekend aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, aan de erfgenamen, of de executeur. Met deze regeling wordt afgeweken van de regeling in Rv, die erin voorziet dat de griffier zo spoedig mogelijk een afschrift van de beschikking verstrekt aan de verzoeker en aan de in de procedure verschenen belanghebbenden (artikel 290, tweede lid, Rv). Met het aanvullend betekenen van een afschrift van de beschikking aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, de erfgenamen of de executeur worden deze belanghebbenden in staat gesteld hun rechten op het goed te doen gelden. Zij kunnen dit doen door het instellen van een rechtsmiddel tegen het conservatoir beslag op het goed.

## **Artikel 5**

### *Eerste lid*

Dit lid betreft de mogelijkheid tot onmiddellijke vervreemding van het goed waarop conservatoir beslag is gelegd of confiscatie. De redenen voor het verzoek tot onmiddellijke vervreemding van het goed zijn ontleend aan de regeling in Wetboek van Strafvordering (artikel 117, tweede lid, Sv). Voor de toelichting op dit lid wordt overigens verwezen naar paragraaf 2.3.6.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

### *Tweede lid*

In dit lid wordt – aanvullend op de regeling van de verzoekschriftprocedure in Rv – bepaald dat de rechter op het verzoek tot onmiddellijke vervreemding beslist met voorrang. Aan het doel van de regeling, namelijk dat goederen niet langer worden bewaard dan wenselijk in het licht van de geschiktheid van het goed voor opslag, de kosten van de bewaring in relatie tot de waarde of de

vervangbaarheid van het goed, wordt ernstig afbreuk gedaan als de beslissing van de rechter op het verzoek tot onmiddellijke vervreemding lang op zich laat wachten.

Tegen de beslissing op het verzoek tot vervreemding staat geen hogere voorziening open. Met deze bepaling wordt afgeweken van de regeling in Rv (artikel 358 Rv). De reden hiervan is dezelfde als voor het voorschrift dat met voorrang op het verzoek wordt beslist. De opbrengst van de verkoop wordt ter beschikking gehouden in afwachting van een definitieve beslissing op het verzoek tot confiscatie. De verkoop vanwege de vervangbaarheid in verband met de te verwachten waardevermindering is in het belang van zowel de staat als de belanghebbenden, omdat na de beslissing over de confiscatie een hogere opbrengst ter beschikking komt van de staat (bij toewijzing van het verzoek) of de belanghebbenden (bij afwijzing van het verzoek). Overigens kan de rechter een geldelijke tegemoetkoming toekennen aan een belanghebbende die onevenredig wordt getroffen door de beslissing op het verzoek tot confiscatie.

#### *Derde lid*

Als de rechter het verzoek tot onmiddellijke vervreemding van het goed toewijst, blijft het conservatoir beslag rusten op de verkregen opbrengst. Met dit voorschrift, dat is overgenomen van de regeling in het Wetboek van Strafvordering (artikel 117, vierde lid, Sv), wordt verzekerd dat de opbrengst van de verkoop ter beschikking blijft in afwachting van een definitieve beslissing op het verzoek tot confiscatie.

### **Artikel 6**

Dit artikel regelt de relatieve bevoegdheid van de rechtbank. Deze regeling is zowel van belang voor de behandeling van het verzoek voor het verlot van de voorzieningenrechter tot het leggen van conservatoir beslag als voor het verzoek tot confiscatie van het goed. Met dit artikel wordt afgeweken van de regeling van de relatieve bevoegdheid bij de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg, in het Eerste Boek, Derde titel, Tweede afdeling Rv (Relatieve bevoegdheid; artikelen 262 tot en met 270 Rv). In het algemeen deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de redenen voor de voorgestelde concentratie van de rechtspraak inzake de procedure NCBC bij vier rechtbanken (paragraaf 2.3.5). De rechtbanken die bevoegd zijn om kennis te nemen van een verzoek tot confiscatie met betrekking tot een zaak zijn de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam, als de zaak zich ten tijde van het indienen van het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag respectievelijk bevindt binnen het ressort Amsterdam, het ressort 's-Hertogenbosch, het ressort Arnhem-Leeuwarden, en het ressort Den Haag. Als het goed zich ten tijde van het indienen van het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag niet in Nederland bevindt of het goed een vermogensrecht betreft, zijn voornoemde rechtbanken gelijkelijk bevoegd.

Met 'ten tijde van indiening van het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag' wordt verzekerd dat duidelijkheid bestaat over de bevoegde rechtbank en dat de behandeling van het verzoek tot confiscatie door dezelfde rechtbank geschiedt als die het verlot tot het leggen van conservatoir beslag heeft verleend. Hiermee wordt een efficiënte afhandeling van de confiscatieprocedure beoogd.

### **Artikelen 7 en 8**

Deze artikelen voorzien in een geldelijke tegemoetkoming voor een belanghebbende indien deze door toewijzing van het confiscatieverzoek door de rechter onevenredig wordt getroffen. De tegemoetkoming wordt aan een belanghebbende die hierom verzoekt tijdens de confiscatieprocedure toegekend bij de (toewijzende) eindbeschikking over het verzoek tot confiscatie (artikel 7), of op verzoek van de belanghebbende na het in kracht van gewijsde gaan van de eindbeschikking, bij afzonderlijke beslissing door de rechter (artikel 8).

De vraag of een belanghebbende onevenredig wordt getroffen en hem daarom een geldelijke tegemoetkoming toekomt, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Evenals bij toekenning van een geldelijke tegemoetkoming na strafrechtelijke verbeurdverklaring zijn hierbij van belang het gedrag van de betrokkene in relatie tot het goed, de

waarde van het goed en het voordeel dat de staat eventueel verkrijgt door de verkoop daarvan (HR 10 juli 2018, NJ 2018/328 en 12 maart 2019, NJ 2019/329, beide m.nt. Kooijmans).

De termijn voor het verzoek tot het toekennen van een geldelijke tegemoetkoming is drie maanden nadat de beschikking de belanghebbende bekend is geworden, hetzij door ontvangst van een afschrift van de uitspraak, hetzij doordat de uitspraak aan hem is betekend, hetzij doordat de belanghebbende anderszins met de uitspraak bekend is geworden en daarvan ook blijk heeft gegeven. Bij het verrichten van een daad van bekendheid wordt aangesloten bij de uitleg die in de rechtspraak is gegeven aan de daad van bekendheid na een bij verstek gewezen vonnis.

Deze termijn wordt verlengd tot zes maanden indien de belanghebbende ten tijde van de betekening of daad geen bekende woonplaats of bekend werkelijk verblijf in Nederland heeft, maar zijn woonplaats of werkelijk verblijf buiten Nederland bekend is. Met deze langere termijn is beoogd de belanghebbende voldoende tijd te geven om op de hoogte te raken van de confiscatie en een procedure in Nederland te starten waarin hij wordt bijgestaan door een in Nederland bevoegde advocaat.

### **Artikel 9**

Met dit artikel wordt in aanvulling op Rv voorzien in een bepaling over de voldoening van een geldelijke tegemoetkoming aan een belanghebbende, als deze door de rechter is toegekend. De geldelijke tegemoetkoming wordt dan betaald uit de schatkist van het Rijk.

### **Artikel 10**

#### *Eerste lid*

In dit lid is geregeld dat het OM conservatoir beslag legt op een goed dat vatbaar is voor confiscatie op de wijze als voorzien, afhankelijk van de aard van het goed, in Boek III, Titel 4 (Middelen tot bewaring van zijn recht) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, wordt het conservatoir beslag gelegd met overeenkomstige toepassing van de voorschriften, geldende voor het leggen van executoriaal beslag tot verhaal van een geldvordering op een goed van de soort als in beslag genomen wordt (artikel 702, eerste lid, Rv). Dit betreft de bepalingen van de eerste vier Titels van het Tweede Boek over het executoriaal beslag op roerende zaken die geen niet registergoederen zijn (artikel 439 – 474i Rv), dergelijk beslag onder derden (artikel 475 – 479r Rv), en beslag op onroerende zaken (artikel 502 – 513a Rv), schepen (artikel 562a – 582 Rv) en luchtvaartuigen (artikel 584a – 584r Rv).

In aanvulling op de algemene regeling van artikel 702 Rv zijn bepaalde artikelen van de eerste vier Titels van het Tweede Boek, over het executoriaal beslag, ingevolge artikel 1, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op het conservatoir beslag. Dit betreft het volgende:

- Roerende zaken die geen registergoederen zijn: de artikelen 441, eerste lid, 443-445, 447, 448, 451, 453a, 455a, 457 en 461d (artikel 712 Rv). Dit betreft onder meer de toegang van de deurwaarder tot elke plaats en de zaken waarop geen beslag mag worden gelegd.
- Beslag onder derden: de artikelen 475, derde lid, 475a tot en met 475i, 476a en 476b, 479 en 479a (artikel 720 Rv). Dit betreft onder meer de inhoud van het exploit tot beslaglegging, zaken waarop geen beslag mag worden gelegd en beslagvrije voet.
- Onroerende zaken: de artikelen 504a, eerste lid, 505, 506, 507a, 507b en 513a (artikel 726, eerste lid, Rv). Dit betreft onder meer de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.
- Schepen: de artikelen 566, 567 en 513a (artikel 728a, eerste lid, Rv). Dit betreft onder meer de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.

- Luchtvaartuigen: de artikelen 584c-584e en 513a (artikel 729d, tweede lid, Rv). Dit betreft onder meer de inhoud van het proces-verbaal van inbeslagneming en de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.

#### *Tweede lid*

Dit lid waarborgt dat conservatoir beslag alleen kan worden gelegd na daartoe verkregen verlof van de voorzieningenrechter. De relatieve bevoegdheid van de voorzieningenrechter is geregeld in artikel 6.

#### *Derde lid*

Dit lid regelt de inhoud van het verzoekschrift voor het verlof tot conservatoir beslag. De op te nemen gegevens zijn vrijwel gelijk aan die voor het verzoek tot confiscatie, zodat voor de toelichting op de op te nemen gegevens wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3, derde lid. Aanvullend is bepaald dat in het verzoekschrift ook de aan te wijzen gerechtelijke bewaarder wordt vermeld. Voor de toelichting op de aan te wijzen bewaarder wordt verwezen naar de toelichting op artikel 11, tweede lid. Vrees voor verduistering hoeft het OM niet te stellen, ongeacht het beslag waarvoor verlof wordt verzocht. De betekenis van het conservatoir beslag ter confiscatie voor de procedure NCBC is er in gelegen te voorkomen dat het goed, ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat het geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, wordt onttrokken aan het zicht van het OM voordat de rechter zich heeft kunnen uitspreken over het verzoek tot confiscatie. Nu het beslag dient tot bewaring van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank omtrent het goed wordt de vrees voor verduistering verondersteld.

#### *Vierde lid*

Dit lid houdt een inspanningsverplichting in voor de officier van justitie om zicht te verkrijgen op de belanghebbenden bij het goed, om deze in het verzoekschrift te kunnen vermelden. Hiermee wordt gewaarborgd dat belanghebbenden hun rechten ten aanzien van het inbeslaggenomen goed kunnen doen gelden. In het algemeen deel is nader ingegaan op de omvang van de inspanningsverplichting voor de officier van justitie (paragraaf 2.3.5).

#### *Vijfde lid*

In dit lid is bepaald dat het verlof tot conservatoir beslag ter confiscatie wordt verleend onder voorwaarde dat het verzoek tot confiscatie wordt ingediend binnen een termijn van uiterlijk veertien dagen na het beslag. Met de termijn van veertien dagen wordt afgeweken van de regeling in Rv, op grond waarvan een termijn geldt van ten minste acht dagen (artikel 700, derde lid, eerste volzin, Rv). De voorzieningenrechter kan de termijn verlengen indien het OM dit voor het verstrijken van de termijn verzoekt. Artikel 700, derde lid, vanaf de tweede volzin, Rv is van overeenkomstige toepassing op de procedure NCBC. Zo is tegen de beschikking ook geen hogere voorziening toegelaten.

#### *Zesde lid*

Dit lid voorziet in de mogelijkheid voor het OM en de rechter om een verzoek tot verlening van verlof voor het leggen van conservatoir beslag, respectievelijk de beslissing hierop mondeling te doen. De noodzaak van deze regeling is toegelicht in paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Zevende lid*

In dit lid is de verplichting voor het OM opgenomen om een afschrift van de beschikking tot verlof voor het leggen van het conservatoir beslag te verzenden aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden. De verzending geschiedt bij aangetekende brief. Daardoor komen de belanghebbenden op de hoogte van het beslag zodat zij vervolgens in de procedure kunnen verschijnen om hun rechten te doen gelden. Deze verplichting vormt een aanvulling op de regeling in Rv, op grond waarvan het verlof van de voorzieningenrechter en het verzoekschrift waarop het



is gegeven tezamen met het beslagexploot aan de beslagene worden betekend (artikel 702, tweede lid, Rv). Betekening aan de beslagene maakt verzending van de beschikking aan de beslagene als belanghebbende overbodig.

Daarnaast wordt het verleende verlot gepubliceerd in de Staatscourant en in één of meer landelijke dagbladen. Met de publicatie in zowel de Staatscourant en in één of meer landelijke dagbladen wordt beoogd een zo groot mogelijke bekendheid te geven aan het verlot, zodat ook eventuele belanghebbenden hiervan op de hoogte kunnen komen die nog niet bij het OM bekend zijn.

Voor de toelichting op de betekening in zaken betreffende een nalatenschap wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4, derde lid.

## **Artikel 11**

### *Eerste lid*

Indien de rechter verlot verleent voor het leggen van conservatoir beslag, beveelt hij tevens dat het goed ter gerechtelijke bewaring zal worden afgegeven aan een bewaarder die het OM in het verzoekschrift heeft aangedragen en door de voorzieningenrechter is aangewezen (zie artikel 10, derde lid). Het goed wordt vervolgens in opdracht van het OM door de deurwaarder onder zich genomen en onder de hoede gesteld van de gerechtelijke bewaarder. Met deze regeling wordt afgeweken van Rv, op grond waarvan de voorzieningenrechter na een daartoe strekkend verzoek kan bevelen dat de zaken tevens ter gerechtelijke bewaring zullen worden afgegeven aan een door de voorzieningenrechter aan te wijzen bewaarder (artikel 709, eerste lid, Rv). De verplichting tot het horen van de beslagene en eventuele andere belanghebbenden is niet van toepassing (artikel 709, derde lid, eerste volzin, Rv). De mogelijkheid van een hogere voorziening is evenmin aan de orde (artikel 709, derde lid, tweede volzin, Rv).

Wel kan de voorzieningenrechter het bevel tot gerechtelijke bewaring verlenen onder voorwaarde dat zekerheid wordt gesteld voor schade die door het beslag kan worden veroorzaakt, deze bepaling van Rv is onverminderd van toepassing (artikel 709, vierde lid, Rv).

### *Tweede lid*

De bepalingen van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen zijn van overeenkomstige toepassing op de bewaring van roerende zaken waarop conservatoir beslag ter confiscatie is gelegd. Dit besluit geeft regels omtrent de bewaring van voorwerpen die zijn inbeslaggenomen op grond van de artikelen 94 en 94a Sv. Nadat de zaak door de deurwaarder onder zich is genomen, wordt deze overgedragen aan een bewaarder. De verschillende bewaarders zijn opgesomd in artikel 1 Biv. De inbeslaggenomen voorwerpen worden in beginsel bewaard door de Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën; er zijn in het Biv echter speciale aanbieders aangewezen voor de bewaring van onder meer dieren, voedingsmiddelen, rijbewijzen en kentekenbewijzen. Inbeslaggenomen voorwerpen kunnen ook aan een andere door het OM aangewezen bewaarder in gerechtelijke bewaring worden gegeven, indien dit voor het behoud, de bestemming of de beveiliging van deze voorwerpen redelijkerwijs noodzakelijk is. De bepalingen omtrent de waarmerking (artikel 2), afgifte (3), storting van geld (4 en 5), opslag (6 en 8), maatregelen tegen beschadiging (7), en kosten (11) zijn eveneens van overeenkomstige toepassing.

## **Artikel 12**

### *Eerste lid*

In dit lid is expliciet de mogelijkheid voor een belanghebbende vastgelegd om het OM te verzoeken het gelegde conservatoir beslag te beëindigen. De wettelijke regeling van de procedure NCBC staat niet in de weg aan overleg tussen het OM en de belanghebbenden over de herkomst van het goed en daarmee over de noodzaak van een verzoek tot confiscatie. Als het OM op grond van dit overleg tot het inzicht komt dat er onvoldoende aanleiding bestaat voor een verzoek tot confiscatie, dient het conservatoir beslag te worden beëindigd. De officier van justitie willigt het

verzoek tot beëindiging in ieder geval in als blijkt dat het inbeslaggenomen goed geen goed betreft dat vatbaar is voor confiscatie.

#### *Tweede lid*

Dit lid bevat de gronden voor het vervallen van het conservatoir beslag. Deze gronden zijn aan de orde gekomen in paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Derde lid*

Als het OM de NCBC-procedure beëindigt, het verzoek om opheffing van het conservatoir beslag door de rechtbank wordt toegewezen of de - afwijzende - beslissing van de rechtbank op het verzoek tot confiscatie kracht van gewijsde heeft verkregen, wordt het goed teruggegeven aan de beslagene. Niet uitgesloten is dat tijdens de procedure blijkt dat het goed door middel van een misdrijf is verkregen, bijvoorbeeld diefstal of verduistering. In dat geval is het goed op grond van dit wetsvoorstel vatbaar voor confiscatie, omdat het geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Door een beslissing tot confiscatie zou de rechtmatige eigenaar van het goed echter ernstig worden benadeeld, en zou hij vervolgens de staat moeten aanspreken om de eigendom van het goed terug te krijgen. Om dit ongewenste gevolg van een procedure NCBC te voorkomen, kan de rechter het verzoek tot confiscatie afwijzen en beslissen tot teruggave van het goed aan de rechtmatige eigenaar.

#### *Vierde lid*

Dit lid hangt samen met de mogelijkheid van onmiddellijke vervreemding van het goed, op grond van artikel 5. Als de bewaarder niet kan voldoen aan de last tot teruggave van het goed omdat dit is vervreemd, wordt de opbrengst van de verkoop uitbetaald aan de persoon, bedoeld in artikel 12, derde lid.

### **Artikel 13**

#### *Eerste lid*

Dit lid voorziet in de mogelijkheid voor de belanghebbende om de voorzieningenrechter via een afzonderlijke, laagdrempelige verzoekschriftprocedure te verzoeken om opheffing van het conservatoir beslag op een goed of om teruggave van een inbeslaggenomen goed. Met deze procedure wordt de regeling in Rv aangevuld, die voorziet in de mogelijkheid van een kort geding tegen het conservatoir beslag bij de voorzieningenrechter die het verlot heeft verleend, onverminderd de bevoegdheid van de gewone rechter (artikel 705, eerste lid, Rv). Belanghebbenden hoeven niet op de door het OM ingestelde procedure NCBC te wachten, maar kunnen zich ook direct door middel van een verzoekschriftprocedure wenden tot de voorzieningenrechter met hun verzoek tot opheffing van het beslag.

#### *Tweede lid*

Het verzoekschrift wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vóór aanvang van de behandeling van het verzoek tot confiscatie ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die het verlot tot inbeslagneming heeft verleend. De voorzieningenrechter beslist in een afzonderlijke procedure zo spoedig mogelijk op het verzoek, mits het verzoekschrift is ingediend voor aanvang van de behandeling van het verzoek tot confiscatie. In paragraaf 2.3.9.1. van het algemeen deel zijn de toetsingsgronden en de verhouding tot het opheffingskort geding (artikel 705 Rv) aan de orde gekomen.

#### *Derde lid*

Vanwege de termijn van veertien dagen voor het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie is het niet uitgesloten dat de behandeling van het verzoekschrift tegen het conservatoir beslag op een goed nog niet heeft plaatsgevonden zodra het verzoekschrift tot confiscatie van het goed door het OM is ingediend bij de rechtbank. Indiening van het verzoek tot confiscatie staat niet in de weg aan behandeling van het verzoek tot opheffing van het beslag. Echter, als de behandeling van het

verzoek tot confiscatie is aangevangen, dan is het vanuit oogpunt van efficiëntie aangewezen dat de behandeling van het verzoek hierin wordt betrokken. Belanghebbenden kunnen overeenkomstig artikel 282, vierde lid, Rv, ook ter zitting een zelfstandig verzoek indienen tot opheffing van het beslag.

#### *Vierde lid*

Wijst het gerecht het verzoek toe, dan wordt het beslag opgeheven zodra de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan en wordt het inbeslaggenomen goed teruggegeven aan de beslagene.

#### *Vijfde lid*

In dit lid wordt verduidelijkt dat de mogelijkheid van indiening van een verzoekschrift tot opheffing van het conservatoir beslag niet in de weg staat aan de mogelijkheid van een kort geding, op grond van artikel 705 Rv. Met een kort geding kan een onmiddellijke voorziening bij voorraad van de voorzieningenrechter worden verkregen (artikel 254, eerste lid, Rv). Daarbij gelden echter wel de verplichting van advocatenbijstand en de betaling van griffierecht. Dit is in het algemeen deel aan de orde gekomen (paragraaf 2.3.9). Aldus heeft de beslagene die tegen het conservatoir beslag wil opkomen de keuze tussen een verzoekschrift bij de voorzieningenrechter, een kort geding bij de voorzieningenrechter of een verweerschrift bij de bevoegde rechtbank tijdens behandeling van het verzoek tot confiscatie.

### **Artikel 14**

#### *Eerste lid*

Dit lid geeft invulling aan artikel 283 Rv dat voorziet in de mogelijkheid het verzoek te wijzigen zolang nog geen eindbeschikking is gegeven. Een ingediend confiscatieverzoek kan worden ingetrokken totdat de rechter op het confiscatieverzoek heeft beslist.

#### *Tweede lid*

Tot intrekking gaat de officier van justitie in ieder geval over na beëindiging van het beslag door het OM of opheffing van het beslag door de voorzieningenrechter. In deze gevallen bestaat onvoldoende grond om nog langer aannemelijk te achten dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 2, eerste lid, dat sprake is van een voor confiscatie vatbaar goed dat geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. In dat geval is de officier van justitie gehouden het confiscatieverzoek in te trekken.

### **Artikel 15**

#### *Eerste lid*

Met de bepaling van het eerste lid wordt recht gedaan aan de strekking van het beginsel van 'nemo tenetur' dat ook uit artikel 6 EVRM voortvloeit. De informatie, die in het kader van een NCBC-procedure is verkregen, kan van belang zijn voor een strafzaak. Op grond van het Wetboek van Strafvordering geldt dat een verdachten het recht heeft om te zwijgen en om zichzelf niet te incrimineren; dit recht wordt gewaarborgd door de verplichting om de verdachte voor het verhoor mede te delen dat hij niet tot antwoorden is verplicht (artikel 29, tweede lid, Sv). Het recht van de verdachte om zichzelf niet te belasten is een uitvloeisel van het beginsel van 'nemo tenetur', dat betekent dat een persoon niet kan worden gedwongen mee te werken aan zijn eigen veroordeling door zichzelf te belasten. Dit recht vormt volgens de jurisprudentie van het EHRM onderdeel van het recht op een eerlijk proces, als neergelegd in artikel 6 EVRM. Hiervoor kan onder meer worden gewezen op de zaak Chambaz (EHRM 5 april 2012, nr. 11663/04, LJM BW 5997). Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad, waarin naar de rechtspraak van het EHRM wordt verwezen, is in een strafprocedure voor de vraag of het nemo tenetur-beginsel is geschonden, beslissend of het gebruik tot het bewijs van het onder dwang van de verdachte verkregen materiaal in een strafzaak zijn recht om te zwijgen en daarmee zijn recht om zichzelf niet te belasten van zijn betekenis zou ontdoen (zie onder meer ECLI:NL:HR:2021:202, NJ 2021/120).

Tegen deze achtergrond is in dit wetsvoorstel vastgelegd dat onder dwang verkregen verklaringen van de betrokkene in een procedure NCBC niet kunnen worden gebruikt voor punitieve doeleinden. Dit is (onder meer) het geval bij gebruik van de gegevens als bewijs in een strafzaak. Als een belanghebbende optreedt als partij in de procedure NCBC, is er weliswaar geen wettelijke verplichting om te verklaren, maar is wel sprake van een zekere feitelijke druk om te verklaren vanwege het risico van confiscatie. Als een belanghebbende niet als partij maar als getuige optreedt, staat de belanghebbende bovendien onder ede. Eenieder die daartoe op wettige wijze is opgeroepen, is verplicht getuigenis af te leggen, behoudens het recht zich te verschonen op één van de in artikel 165 Rv genoemde gronden. Om het risico dat het beginsel van nemo tenetur in het geding zou kunnen komen uit te sluiten, wordt voorgesteld te voorzien in een verbod om wat een belanghebbende in de procedure NCBC naar voren brengt met betrekking tot het goed vervolgens ook te gebruiken ten behoeve van strafvervolgning, een disciplinaire maatregel, een bestuursrechtelijke sanctie of een bestuurlijke maatregel. Op deze wijze is uitgesloten dat vanwege het bestraffende karakter van deze procedures strijd met het nemo tenetur-beginsel zou kunnen ontstaan.

#### *Tweede lid*

In dit lid is expliciet vastgelegd dat het verbod van het eerste lid niet in de weg staat aan vervolging van een getuige die in de procedure NCBC een verklaring heeft afgelegd vanwege meened (artikel 207 Sr). De reden hiervan is dat (vervolgning voor) het misdrijf meened geen betrekking heeft op een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is en evenmin op een misdrijf met betrekking tot dat goed zoals het witwassen daarvan.

#### *Derde lid*

Met dit lid wordt het verbod van het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard op gegevens en inlichtingen die op bevel van de officier van justitie door een belanghebbende zijn verstrekt. Naar aanleiding van een dergelijk bevel kunnen door een belanghebbende gegevens en inlichtingen zijn verstrekt die kunnen worden gebruikt in de procedure NCBC. Op deze verplicht verstrekte gegevens of inlichtingen is het verbod van het eerste lid van overeenkomstige toepassing omdat ook daarvoor geldt dat het latere gebruik van deze gegevens en inlichtingen in een procedure met een bestraffend karakter het beginsel nemo tenetur in het geding zou kunnen brengen.

### **Artikel 16**

#### *Eerste lid*

In dit lid is geregeld dat de officier van justitie aan eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens en inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging van een goed, kan bevelen deze gegevens en inlichtingen te verstrekken. Voor de toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar het algemeen deel. Vereist is een redelijk vermoeden dat een goed betreft een goed als bedoeld in artikel 2, en dat de vordering wordt gedaan in het belang van een procedure NCBC. Inhoudelijk is deze bevoegdheid aangesloten op de strafvorderlijke bevoegdheid van het vorderen van gegevens (artikel 126nd e.v. Sv). Gekozen is voor de term 'gegevens en inlichtingen' om te verduidelijken dat de vordering betrekking kan hebben op schriftelijke en mondelinge informatie.

Het bevel kan, op vertoon van een bewijs van de daartoe gegeven machtiging van de rechter-commissaris, opeenvolgend of gelijktijdig worden gegeven aan eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens en/of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging van een goed. De machtiging geldt voor een periode van ten hoogste zes maanden en kan op vordering van de officier van justitie telkens met ten hoogste zes maanden worden verlengd.

Op grond van de regeling in Rv (artikel 165, tweede lid, Rv) kunnen bepaalde personen zich verschonen van de verplichting getuigenis af te leggen. Dit betreft personen in een bepaalde graad

van bloed- of aanverwantschap van een partij en zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd. Voorts kan de getuige zich verschonen van het beantwoorden van een hem gestelde vraag, indien hij daardoor of zichzelf, of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of derde graad, of zijn echtgenoot of vroegere echtgenoot onderscheidenlijk zijn geregistreerde partner of vroegere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen (artikel 165, derde lid, Rv). Het verschoningsrecht op grond van Rv geldt onverkort en kan in de weg staan aan de verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen.

#### *Tweede lid*

In dit lid is vastgelegd dat het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen geen betrekking heeft op de zogenoemde gevoelige persoonsgegevens. Dit betreft persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging. Het vorderen van dergelijke gegevens vormt een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Omdat dergelijke gegevens niet onmisbaar lijken voor de voorbereiding van een procedure NCBC is gekozen voor een algemeen verbod.

#### *Derde lid*

Voor het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen is een machtiging vereist van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken. Aan een machtiging van de rechter-commissaris is de voorkeur gegeven boven verlof van de civiele rechter vanwege de inhoudelijk gelijkenis tussen deze vordering en de strafvorderlijke vordering tot verstrekking van gegevens ten behoeve van de opsporing van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. In het verzoekschrift worden vermeld (a) de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon tot wie het bevel is gericht (b) de aanduiding van het goed en, indien bekend, de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon of de personen waarover de gegevens of inlichtingen worden gevorderd, (c) een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gegevens of inlichtingen die worden gevorderd en de termijn waarbinnen, alsmede de wijze waarop deze dienen te worden verstrekt, (d) de titel van de vordering, bedoeld in het eerste lid, (e) de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld, en (f) de reden waarom de gegevens of inlichtingen in het belang van een procedure NCBC moeten worden verkregen (zie het vierde lid en het vijfde lid, onderdelen c en d). Met de titel van de vordering wordt het voorliggende artikel bedoeld, dat de bevoegdheid geeft voor het vorderen van gegevens of inlichtingen. Op basis van deze gegevens kan de rechter-commissaris zich een goed beeld vormen van de noodzaak en proportionaliteit van de vordering. Vanwege het belang van een zorgvuldige voorbereiding van een procedure NCBC geldt de machtiging voor een periode van ten hoogste zes maanden. Op vordering van de officier van justitie kan de machtiging worden verlengd, telkens met ten hoogste zes maanden.

#### *Vierde lid*

In dit lid is de inhoud van het bevel vastgelegd. Dit betreft de gegevens die in de toelichting op het derde lid zijn genoemd onder de onderdelen a tot en met d. Deze gegevens zijn van belang voor de opsporingsambtenaar die is belast met de uitvoering daarvan.

#### *Vijfde lid*

De officier van justitie doet van de verstrekking van gegevens of inlichtingen proces-verbaal opmaken, waarin worden vermeld (a) de te verstrekken gegevens of inlichtingen, (b) de verstrekte gegevens of inlichtingen, (c) de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld en (d) de reden waarom de gegevens of inlichtingen in het belang van de procedure NCBC moeten worden verkregen.

#### *Zesde lid*

In dit lid is de zogenaamde notificatieplicht geregeld, ten aanzien van de persoon over wie gegevens en inlichtingen zijn gevorderd. De achtergrond van deze plicht is dat een burger op wiens persoonlijke levenssfeer door de overheid een inbreuk is gemaakt, daarvan op enig moment op de hoogte moet worden gesteld. De mededeling moet schriftelijk geschieden, zodra het belang van de procedure tot confiscatie dat toelaat. De mededeling kan achterwege blijven als de persoon over wie inlichtingen en gegevens zijn gevorderd al op de hoogte is gekomen van de toepassing van de bevoegdheid.

#### *Zevende lid*

In dit lid is een geheimhoudingsplicht opgenomen voor degene tot wie het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen is gericht. De geheimhoudingsplicht is noodzakelijk om te voorkomen dat een belanghebbende de goederen voortijdig laat verdwijnen ten aanzien waarvan een procedure NCBC wordt voorbereid. Inhoudelijk is deze bepaling aangesloten op soortgelijke bepalingen in het Wetboek van Strafvordering, dit betreft de artikelen 126m, vijfde lid, en 126bb, vijfde lid, Sv. Opzettelijke schending van de geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 272 Sr, met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

### **Artikel 17**

#### *Eerste lid*

In dit lid is de wettelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie opgenomen om persoonsgegevens te verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van deze wet. Met deze wettelijke bevoegdheid wordt een grondslag geboden voor de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De noodzaak van deze bevoegdheid is in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde gekomen (paragraaf 2.3.11). Deze bevoegdheid omvat de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Op grond van de UAVG gelden specifieke regels voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (artikelen 32 en 33 UAVG). De verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard door het OM is noodzakelijk ter onderbouwing van de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering (artikel 32, eerste lid, onderdeel d, UAVG).

#### *Tweede lid*

In dit lid wordt het College van procureurs-generaal aangewezen als verwerkingsverantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een procedure NCBC. Op grond van de AVG kan in het lidstatelijke recht worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen. Als verwerkingsverantwoordelijke stelt het College het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vast (artikel 4, onderdeel 7, AVG).

#### *Derde lid*

Dit lid voorziet in de mogelijkheid tot verstrekking van persoonsgegevens, die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van deze wet, aan derden. Vereist is een zwaarwegend algemeen belang. Gelet op artikel 8, tweede lid, van het EVRM dient onder het begrip zwaarwegend algemeen belang te worden verstaan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Bij de gegevensverwerking dient de evenredigheid met het nagestreefde doel te worden gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens te worden geëerbiedigd en dienen passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (en artikel 9, tweede lid, onder g, AVG). Voor een nadere toelichting op de inhoud van het begrip zwaarwegend algemeen belang kan worden verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake de wijziging van de Wet justitiële gegevens (Kamerstukken II 2003/04, 28 886,

nr. 5). Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd indien die voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is. Toepassing van het criterium van het zwaarwegend algemeen belang impliceert een belangenafweging. Het belang dat gediend wordt met de verstrekking van de gegevens wordt afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.

De wenselijkheid van verstrekking aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren (onderdeel a) spreekt voor zich. De verstrekking aan ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012 (PW 2012) en ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (onderdeel b) is wenselijk vanwege het mogelijke belang van de persoonsgegevens voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Ditzelfde geldt voor de verstrekking aan de militairen van de Koninklijke marechaussee - die zijn belast met de uitvoering van de politietaak, onder meer op de luchthaven Schiphol (artikel 4, eerste lid, onderdelen b, c, en e, PW 2012) - en de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten (onderdeel c). De verstrekking aan instanties die zijn belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen of handelingen, zoals het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is noodzakelijk om deze instanties in staat te stellen tot een adequate tenuitvoerlegging van opgelegde sancties (onderdeel d). Ditzelfde geldt voor de verstrekking aan gerechtelijk bewaarders (onderdeel e). De verstrekking aan de andere deelnemers van een RIEC is noodzakelijk voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit door dit samenwerkingsverband (onderdeel f).

#### *Vierde lid*

Dit lid regelt de verwerkings- en vernietigingstermijnen van de persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van een procedure NCBC. De persoonsgegevens die door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC worden verwerkt worden niet langer bewaard dan strikt noodzakelijk, zoals voorgeschreven door artikel 17 van de AVG. Deze gegevens worden in ieder geval na twee jaar vernietigd. Als geen verlot voor het leggen van conservatoir beslag wordt verzocht en geen verzoek tot confiscatie wordt ingediend, worden de gegevens in ieder geval twee jaar na de datum van eerste verwerking vernietigd. Als wel verlot voor het leggen van conservatoir beslag is verzocht, maar de rechter geen uitspraak heeft gedaan over een verzoek tot confiscatie, worden de gegevens vernietigd uiterlijk twee jaar na de behandeling van het verzoek voor verlot voor het leggen van conservatoir beslag door de voorzieningenrechter. In de gevallen waarin de rechter een verzoek tot confiscatie heeft behandeld, gaat het om twee jaar na het onherroepelijk worden van de beslissing van de rechter over dit verzoek.

## **Artikel II (Wijziging Wetboek van Strafrecht)**

### *Onderdeel A (Wijziging artikel 36e, zevende lid)*

De voorgestelde wijziging van dit lid voorziet in toevoeging van het derde lid aan het zevende lid van artikel 36e. Hierdoor kan de veroordeelde eveneens hoofdelijk dan wel voor een door de rechter te bepalen deel aansprakelijk zijn voor een gezamenlijke betalingsverplichting als bij een rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een misdrijf dat naar de wettelijke omschrijving wordt bedreigd met een geldboete van de vijfde categorie de verplichting wordt opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, indien aannemelijk is dat of dat misdrijf of andere strafbare feiten op enigerlei wijze ertoe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft verkregen. Voor de toelichting kan overigens worden verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel B (Wijziging artikel 152)*

Artikel 152 regelt de ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht bij veroordeling wegens spam of bombing met terroristisch oogmerk (artikel 138b, vijfde lid) dan wel deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a). Voorgesteld wordt om aan artikel 152 een nieuw tweede lid toe te voegen. Hierin wordt bepaald dat de strafrechter een schuldige bij veroordeling wegens deelname aan criminele organisatie kan ontzetten uit de in artikel 28, onder 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, vermelde rechten. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een schuldige zijn of haar functie of beroep nogmaals misbruikt ten behoeve van ondermijnende criminaliteit. Het ligt voor de hand om de voornoemde ontzetting van rechten mogelijk te maken bij veroordeling voor de in de artikelen 138b, vijfde lid, en 140a omschreven misdrijven, omdat dit ernstige strafbare feiten zijn met een ondermijnend karakter.

#### *Onderdeel C (Wijziging artikel 176c)*

Artikel 176c bepaalt dat ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht kan worden opgelegd bij veroordeling wegens het plegen van de delicten genoemd in artikel 157, 159, 160, 161bis, 161quater, 161sexies, 162, 162a, 164, 166, 168, 170, 172, 173a en 174, begaan met een terroristische oogmerk, en artikel 176b. Voorgesteld wordt om aan artikel 176c twee leden toe te voegen ter verruiming van de mogelijkheden om ontzetting van rechten uit te spreken. Het voorgestelde artikel 176c, tweede lid, bepaalt dat de strafrechter bij veroordeling wegens het in artikel 173a omschreven misdrijf ontzetting kan uitspreken van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, vermelde rechten. Daarnaast regelt het voorgestelde artikel 176c, derde lid, dat ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, vermelde rechten kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens één van de strafbare feiten omschreven in het eerste lid. Dit zijn zeer ernstige strafbare feiten, die met een terroristisch oogmerk zijn begaan. Gelet op de uitbreiding van de ontzetting van rechten bij veroordeling wegens het in artikel 173a omschreven misdrijf, ligt het voor de hand om dit ook voor deze zeer ernstige strafbare feiten mogelijk te maken.

#### *Onderdeel D (Wijziging artikel 179)*

In artikel 179 wordt het gewelddadig afdwingen van een ambtsverrichting dan wel het gewelddadig doen afzien van een ambtsverrichting strafbaar gesteld. Voorgesteld wordt om aan dit artikel een lid toe te voegen waarmee de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, vermelde rechten mogelijk wordt gemaakt, ter bescherming van de integriteit van de samenleving.

#### *Onderdeel E (Nieuw artikel 194a)*

Dit artikel betreft de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen krachtens artikel 16 van het voorstel voor de Wet confiscatie criminele goederen. Voorgesteld wordt dit als een afzonderlijk strafbaar feit in Titel VIII (Misdrijven tegen het openbaar gezag) van het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen. In deze titel zijn reeds verschillende gedragingen strafbaar gesteld die nauw zijn verwant aan het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens ten behoeve van een strafrechtelijke procedure. Gewezen kan worden op het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten (artikel 184, eerste lid), het opzettelijk niet voldoen aan een bevel van een parlementaire enquêtecommissie tot het verstrekken van schriftelijke inlichtingen (artikel 192b) of het weigeren dan wel opzettelijk onjuiste of onvolledige inlichtingen geven door degene die in staat van faillissement is verklaard en wettelijk verplicht is tot het geven van inlichtingen (artikel 194).

Vanwege de inhoudelijk nauwe raakvlakken met de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan de inlichtingenplicht door degene die in staat van faillissement is verklaard wordt voorgesteld de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens



en inlichtingen op te nemen in het Wetboek van Strafrecht als een nieuw artikel 194a. Voor wat betreft de strafbedreiging wordt voorgesteld een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Deze strafbedreiging is in overeenstemming met de ernst van het feit. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de strafbedreiging voor het opzettelijk weigeren de vereiste inlichtingen te geven door degene die in staat van faillissement is verklaard.

#### *Onderdeel F (Wijziging artikel 197a)*

Bij veroordeling wegens mensensmokkel kan de schuldige worden ontzet uit het recht van de uitoefening van het beroep of ambt waarin hij dit misdrijf begaan heeft (artikel 197a, derde lid). Hiermee wordt bedoeld op de ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 5°, vermelde recht. In aanvulling hierop wordt voorgesteld om aan artikel 197a een lid toe te voegen, waarin de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten wordt geregeld. Deze aanpassing wordt wenselijk geacht ter bescherming van de integriteit van de samenleving.

#### *Onderdeel G (Wijziging artikel 286)*

De wijziging van artikel 286 behelst een wetstechnische overheveling van 'artikel 285, tweede lid' van artikel 286 naar artikel 286a.

#### *Onderdeel H (Wijziging artikel 286a)*

Artikel 286a regelt de ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht bij veroordeling wegens wederrechtelijke vrijheidsberoving met terroristische oogmerk (artikel 282b), samenspanning tot dit misdrijf (artikel 282c) of bedreiging met terroristisch oogmerk (artikel 285, derde lid). Voorgesteld wordt om aan artikel 286a een lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in het eerste, tweede of derde lid van artikel 285 ontzetting kan worden uitgesproken van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5° vermelde rechten. Voorkomen moet worden dat een veroordeelde een beroep of functie bekleedt, terwijl degene blijkt heeft gegeven hiervoor ongeschikt te zijn. Dit kan komen doordat veroordeling niet met de aard van een beroep of functie te verenigen is of dat er risico op herhaling bestaat. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een veroordeelde een burgemeester heeft bedreigd met een terroristisch oogmerk. Gelet op de uitbreiding om ontzetting van rechten uit te spreken bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in het eerste tot en met derde lid van artikel 285, ligt het in de rede om dit ook voor de artikelen 282b en 282c te regelen.

#### *Onderdeel I (Wijziging artikel 311, eerste lid)*

Artikel 311, eerste lid, regelt verschillende strafverzwarringsgronden bij het delict diefstal. Deze gekwalificeerde vormen van diefstal worden bedreigd met een geldboete van de vierde categorie. Met deze wijziging wordt voorgesteld om de boetecategorie te verhogen van de vierde categorie naar de vijfde categorie. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Artikel III (Wijziging Wetboek van Strafvordering)**

#### *Onderdeel A (artikel 2, eerste lid, laatste onderdeel)*

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel B (artikel 6, tweede lid)*

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel C (artikel 9, derde lid, laatste onderdeel)*

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel D (artikel 70, tweede lid)*

In het stadium vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kan de officier van justitie een reeds vervolgte strafzaak verenigen met een zaak die bij een andere rechtbank in onderzoek is. Indien de verdachte zich ten tijde van de voorgenomen verplaatsing van de zaak ter zake van die feiten in voorlopige hechtenis bevindt, moet verzekerd zijn dat de voorlopige hechtenis kan doorlopen. Daartoe wordt in artikel 70, tweede lid, opgenomen dat de officier van justitie kan bepalen dat in geval van vereniging van de strafzaak met een zaak die bij een andere rechtbank in onderzoek is als bedoeld in de artikelen 246, tweede lid en 247, aanhef en onder b, het bevel tot voorlopige hechtenis met drie dagen wordt verlengd. Door indiening van een daartoe strekkende vordering bij de andere rechtbank dient het OM vervolgens te bewerkstelligen dat door die andere rechtbank tijdig een bevel tot voorlopige hechtenis wordt verleend.

#### *Onderdeel E (Wijziging artikel 119)*

In artikel 119 is geregeld hoe de bewaarder voldoet aan een last tot teruggave van een inbeslaggenomen voorwerp. In het vierde lid is bepaald dat de bewaarder het voorwerp niet terug geeft zolang er een conservatoir of executoriaal beslag op rust, door een derde gelegd op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, tenzij degene door wie de last tot teruggave is gegeven uitdrukkelijk anders bepaalt. Voorgesteld wordt in dit lid het conservatoir beslag ter confiscatie toe te voegen, zodat de bewaarder het inbeslaggenomen voorwerp in beginsel evenmin teruggeeft zolang er een conservatoir beslag ter confiscatie op rust. Dit vereenvoudigt de effectuering van het conservatoir beslag ter confiscatie in de gevallen waarin reeds een strafrechtelijk beslag is gelegd.

#### *Onderdeel F (artikel 282b)*

Deze bepaling – die op grond van de schakelbepaling van artikel 415 ook in hoger beroep van toepassing is – bevat het toetsingscriterium en de procedureregels voor de situatie waarin de rechtbank waarvoor de strafzaak wordt vervolgd, die zaak na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting verwijst naar een andere, bevoegde rechtbank. De verwijzing strekt ertoe dat de verwezen strafzaak gelijktijdig met een of meer andere zaken tegen de verdachte of tegen medeverdachten voor de desbetreffende rechtbank kan worden vervolgd. Niet vereist is dat de andere strafzaak waarmee de zaak wordt verenigd, een zaak tegen de verdachte betreft. Het kan – net als in het kader van artikel 246, tweede lid – ook gaan om een zaak tegen een medeverdachte.

#### *Eerste lid*

Dit lid bevat de bevoegdheid van de rechtbank om een zaak te verwijzen naar een andere, bevoegde rechtbank. Toetsingsmaatstaf is dat vereniging van de zaak met een zaak die voor een andere, bevoegde rechtbank in onderzoek is in het belang is van een goede rechtsbedeling. Het criterium van een goede rechtsbedeling is in het algemeen deel toegelicht. Net als in het kader van artikel 246, tweede lid, wordt onder 'vereniging' verstaan: gelijktijdige vervolging en/of behandeling, al dan niet met voeging (vgl. Kamerstukken II 1982/83, 17744, nr. 4, blz. 8 en Kamerstukken II 1975/76, 13916, nrs. 1-3, blz. 5). Betreft de vereniging meerdere zaken tegen dezelfde verdachte dan zullen deze – nadat de verwezen zaak overeenkomstig het voorgestelde vierde lid van artikel 282b afzonderlijk aanhangig is gemaakt door oproeping van de verdachte tegen de dag van de nadere terechtzitting – in de regel op enig moment op bevel van de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen kunnen worden gevoegd (artikel 285, tweede lid). Gevolg van de voeging is dat de

rechtbank de verschillende strafbare feiten die aan de verdachte zijn tenlastegelegd gezamenlijk behandelt en zij in één vonnis over alle gevoegde strafbare feiten beslist, waarbij in het geval van een veroordeling één straf wordt opgelegd. Voeging is niet verplicht: de afzonderlijk aangebrachte zaken tegen de verdachte kunnen ook blijvend op verschillende terechtzittingen worden behandeld. Bij gelijktijdige vervolging zonder voeging volgt een afzonderlijk vonnis in elke zaak. De vereniging met zaken tegen medeverdachten kan ertoe leiden dat de verwezen zaak tegen de verdachte gelijktijdig met die andere zaken op dezelfde terechtzitting(en) wordt behandeld (gelijktijdige behandeling, in de regel zonder voeging) dan wel dat de behandeling van de verwezen zaak plaatsvindt op één of meer afzonderlijke terechtzittingen (gelijktijdige vervolging, zonder gelijktijdige behandeling of voeging). Bij elkaar genomen laat de verenigingsvoorwaarde veel ruimte aan de rechtbank om de verwezen zaak op de meest aangewezen wijze te berechten. Wel is steeds vereist dat ten tijde van de beoogde verwijzing naar een andere rechtbank de strafzaak waarmee de verwezen zaak zal worden verenigd, nog voor die andere rechtbank in onderzoek is. Daarvan is sprake tot aan de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting (artikel 345, eerste lid). Hierin ligt besloten dat aan verwijzing in de weg staat dat de rechtbank in eerstgenoemde strafzaak al einduitspraak heeft gedaan of die zaak al in hoger beroep aanhangig is.

De verwijzingsbeslissing heeft betrekking op 'de zaak'. Wanneer in de inleidende dagvaarding meerdere strafbare feiten zijn tenlastegelegd (cumulatieve tenlastelegging) waarvan slechts een deel samenhangt met de zaak die bij de andere rechtbank in onderzoek is, kan de behoefte bestaan om uitsluitend deze samenhangende strafbare feiten naar die andere rechtbank te verwijzen. De verwijzingsbeslissing kan zich daartoe beperken. In dat geval dient de verwijzende rechtbank die samenhangende strafbare feiten eerst op grond van artikel 285, derde lid, af te splitsen van de oorspronkelijke zaak die aanhangig is, op de grond dat de voeging niet in het belang van het onderzoek is. Het afgesplitste deel – dat een nieuwe zaak vormt die los is komen te staan van het resterende deel van de oorspronkelijke zaak – kan vervolgens worden verwezen naar de andere, bevoegde rechtbank. De verwezen zaak kan vervolgens met de andere zaak worden verenigd op een wijze als in de vorige alinea beschreven.

De verwijzingsbeslissing wordt in de loop van het onderzoek ter terechtzitting gegeven, maar maakt geen einde aan de zaak. Daarmee heeft die beslissing het karakter van een tussenbeslissing. De verwijzingsbevoegdheid kan slechts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman worden toegepast (artikel 282b, eerste lid, in verbinding met artikel 331, eerste lid). De verwijzingsbeslissing moet worden gemotiveerd. In die motivering geeft de rechter blijk van diens belangenafweging. De beslissing en de motivering daarvan worden in het proces-verbaal van de terechtzitting aangetekend. Tegen de verwijzingsbeslissing staat geen zelfstandig hoger beroep open. Dat rechtsmiddel staat in het kader van interne verwijzingsopdrachten evenmin ter beschikking tegen een beslissing van de politierechter om de zaak op grond van artikel 369, tweede lid, naar de meervoudige kamer van de rechtbank te verwijzen (vgl. Hoge Raad 29 april 1986, NJ 1987/75). Daarbij is aangesloten.

Doorgaans zal de verdachte zich ten tijde van de verwijzingsbeslissing ter zake van de te verwijzen zaak in voorlopige hechtenis bevinden, op grond van een door de rechtbank gegeven bevel tot gevangenhouding. Een dergelijk bevel blijft van kracht totdat zestig dagen na de dag van de einduitspraak zijn verstreken (artikel 66, tweede lid), terwijl de regeling van artikel 282 verzekert dat de voorlopige hechtenis periodiek op de terechtzitting door de rechter wordt getoetst. Van belang is dat die tussentijdse rechterlijke controle op de voortduring van de voorlopige hechtenis ook na verwijzing – waarmee de controle op de voortduring van de voorlopige hechtenis in handen is gelegd van de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen – is gewaarborgd. Daartoe is artikel 282 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat brengt mee dat het onderzoek ter terechtzitting bij de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen in beginsel binnen één maand, bij klemmende redenen in elk geval binnen drie maanden, moet worden hervat (vgl. in ander verband Gerechtshof Amsterdam 13 juli 2005, ECLI:NL:GHAMS:2005:AU1206).

*Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat de rechtbank niet tot verwijzing overgaat dan nadat zij de officier van justitie en de verdachte die op de terechtzitting aanwezig is hieromtrent heeft gehoord. Hiermee is gewaarborgd dat deze procespartijen hun zienswijze naar voren kunnen brengen en dat de rechtbank hun belangen in haar afweging kan betrekken. Dit draagt eraan bij dat de verwijzingsbeslissing op zorgvuldige wijze tot stand komt.

#### *Derde lid*

In lijn met de verwijzingsregeling in artikel 8:13 Awb is in het derde lid van artikel 282b tot uitdrukking gebracht dat aan een verwijzing alleen gevolg wordt gegeven als daarmee wordt ingestemd door de rechtbank waarnaar is verwezen. Deze instemming, die impliciet kan blijken uit het verder in behandeling nemen van de zaak door laatstgenoemde rechtbank, zal in de regel een formaliteit zijn. Verwacht mag immers worden dat over een voorgenomen verwijzingsbeslissing in de praktijk vooraf afstemming plaatsvindt tussen de betrokken rechtbanken.

#### *Vierde lid*

De verwijzingsbeslissing tast de inleidende dagvaarding – de mededeling aan de verdachte van de beschuldiging op grondslag waarvan hij wordt berecht en door het uitbrengen waarvan het rechtsgeding een aanvang neemt (vgl. Corstens/Borgers en Kooijmans 2021, Hoofdstuk XIV, paragraaf 1) – niet aan. Deze is immers niet ingetrokken of vervallen en evenmin is de zaak geëindigd door een einduitspraak. Wel zal de behandeling van de zaak op een nadere terechtzitting en bij een andere rechtbank worden voortgezet. Daarom zal de zaak bij de rechtbank waarnaar deze is verwezen op de bestaande tenlastelegging aanhangig moeten worden gemaakt door oproeping van de verdachte vanwege de officier van justitie. Daarmee wordt ook de verdachte die niet aanwezig was op de terechtzitting waarbij de voorgenomen verwijzing is besproken, schriftelijk geïnformeerd dat de behandeling van de zaak bij een andere rechtbank zal worden voortgezet en op de hoogte gesteld van de voorgenomen dag, tijd en plaats van die behandeling op de terechtzitting. Gelet op de ernstige misdrijven waarop omvangrijke deelnemingszaken betrekking hebben, zal de verdachte zich in de berechtingsfase doorgaans in voorlopige hechtenis bevinden. Dan kan de oproeping eenvoudig aan de verdachte in persoon worden uitgereikt. De hiervoor geschetste wijze waarop de reeds vervolgte zaak na een externe verwijzingsopdracht bij een ander gerecht aanhangig wordt gemaakt, sluit aan bij de regeling op dit punt bij interne verwijzingsopdrachten van de meervoudige kamer en de politierechter (vgl. de artikelen 282a en 377).

Artikel 320 is van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee is onder andere voorzien in oproeping van overige procesdeelnemers voor de nadere terechtzitting van de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen. Dit betreft – in voorkomende gevallen en zoals nader omschreven in artikel 320, eerste lid – het slachtoffer, diens vertegenwoordiger op grond van artikel 51e, zesde of zevende lid, of de nabestaande, de getuigen, deskundigen, tolken en verschenen benadeelde partijen. Daarbij kan de verwijzende rechtbank bepaalde getuigen en deskundigen die reeds op de terechtzitting zijn gehoord alsook tolken aanwijzen wier aanwezigheid bij de nadere behandeling wordt vereist (artikel 320, tweede lid). Ook regels voor, kort gezegd, de dagvaardingstermijn zijn van overeenkomstige toepassing (artikel 320, derde lid).

#### *Vijfde en zesde lid*

Deze artikelliden bevatten nadere regels voor de wijze waarop het onderzoek op de terechtzitting bij de rechtbank waarnaar die zaak is verwezen wordt hervat alsook voor de grondslagen van de beraadslaging door de desbetreffende rechtbank. De processuele context waarbinnen het onderzoek moet worden hervat en de beraadslaging vorm moet krijgen, vertoont sterke gelijkens met de situatie waarin gevolg is gegeven aan een interne verwijzingsopdracht van de meervoudige kamer of de politierechter (vgl. de artikelen 282a, tweede en derde lid, en 377, tweede en derde lid). De

daarop toepasselijk regelingen – die vrijwel gelijklopend zijn – zijn gebaseerd op de uitgangspunten die gelden voor de situatie dat het onderzoek op de terechtzitting moet worden hervat nadat dit geschorst is geweest en de samenstelling van de rechtbank is gewijzigd (artikel 322, derde en vierde lid) en sporen met de benadering in hoger beroep, waar is voorgeschreven dat het gerechtshof zich mede baseert op het onderzoek zoals dat in eerste aanleg heeft plaatsgehad (artikel 422, tweede lid).

Bij dit samenstel van regels is aangesloten. De zaak wordt op de gewone wijze voortgezet, zo volgt uit het vijfde lid, met dien verstande dat de beraadslaging bedoeld in de artikelen 348 en 350, mede geschiedt naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting voor de rechtbank die de zaak heeft verwezen. De kenbron voor dat onderzoek is het proces-verbaal ter terechtzitting. Dat artikel 322, vierde lid, van overeenkomstige toepassing is verklaard, betekent dat de daarin omschreven beslissingen van de verwijzende rechtbank in voorkomende gevallen in beginsel in stand blijven (Kamerstukken II 2003/04, 29254, nr. 3, blz. 17). Die beslissingen binden de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen is evenwel niet; desgewenst kan zij de betreffende onderwerpen opnieuw aan de orde stellen en daarvoor eigen beslissingen in de plaats stellen. Het zesde lid drukt als uitgangspunt uit dat bij de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen het onderzoek op de terechtzitting opnieuw wordt aangevangen. Daarvan kan de rechtbank afzien als de officier van justitie en de verdachte instemmen met hervatting in de stand waarin het onderzoek zich op het tijdstip van de verwijzing bevond.

#### *Onderdelen G en H (Wijziging artikelen 513 en 515)*

Deze onderdelen betreffen de wijziging van de artikelen 513, vijfde lid, en 515 in verband met de wijziging van de wrakingsregelingen in de diverse rechtsgebieden. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Artikel IV (Wijziging Opiumwet)**

#### *Onderdeel A (Wijziging artikel 11, tweede lid)*

Artikel 11, tweede lid, regelt de sanctionering van de verboden, neergelegd in artikel 3, onder B, C en D. Opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 3, onder B, C of D gegeven verbod, wordt bedreigd met een geldboete van de vierde categorie. De voorgestelde wetswijziging voorziet in verhoging van de boetecategorie naar de vijfde categorie. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De verhoging van het boetemaximum zal tevens gevolgen hebben voor de toepassing van bepaalde bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (vgl. art. 36e, derde lid, Sr).

#### *Onderdeel B (Wijziging artikel 13a)*

De Opiumwet kent thans geen mogelijkheid tot ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sr vermelde rechten. Het voorgestelde artikel 13a, tweede lid voorziet in een grondslag om de voornoemde ontzetting van rechten toe te passen. Dit wordt mogelijk bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in de artikelen 10, tweede tot en met vijfde lid, 10a, eerste lid, 11, derde tot en met vijfde lid en 11b, eerste lid. Dit betreft ernstige strafbare feiten, die met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar of meer worden bedreigd. Hiermee kan worden voorkomen dat een veroordeelde zijn of haar beroep of functie misbruikt ten behoeve van drugscriminaliteit.

### **Artikel V (Wijziging artikel 55a Wet wapens en munitie)**

Op dit moment kan een schuldige bij veroordeling wegens de in artikel 55, vijfde lid, omschreven misdrijven worden ontzet uit het actieve en passieve kiesrecht. Voorgesteld wordt om aan artikel 55a een lid toe te voegen. Hierin wordt bepaald dat ontzetting van de in artikel 28, eerste lid,

onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sr vermelde rechten kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in artikel 55, derde tot en met zevende lid. Deze aanvulling wordt noodzakelijk geacht in het licht van de ernst van de in deze leden opgenomen misdrijven, waarop een maximale gevangenisstraf van vier jaar of acht jaar is gesteld. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

## **Artikel VI (Wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)**

### *Onderdeel A (Nieuw artikel 17a)*

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid voor de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden. Aan dit verzoek dient een bank onverwijld gevolg te geven op straffe van een last onder dwangsom, bestuurlijke boete of sanctionering op grond van de WED. Voor de toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

### *Onderdeel B (Nieuw artikel 20c)*

Het voorgestelde artikel 20c voorziet in civielrechtelijke vrijwaring voor een bank en diens medewerkers met betrekking tot het uitvoeren van een verzoek van de FIE tot het tijdelijk aanhouden van het uitvoeren van een transactie van een cliënt. Zodra een bank gevolg geeft aan het verzoek van de FIE, als bedoeld in artikel 17a, eerste lid, om het uitvoeren van een transactie tijdelijk aan te houden heeft dit tot gevolg dat een cliënt niet kan beschikken over het door de bank geblokkeerde financiële tegoed. Dit kan tot gevolg hebben dat een cliënt zich tot de bank wendt met de mededeling schade te hebben geleden als gevolg van de vertraagde uitvoering van de transactie en aan de bank het verzoek doet tot vergoeding van geleden schade. Een bank kan zich tegen een dergelijke claim verweren met een beroep op de wettelijke verplichting tot het opvolgen van het verzoek van de FIE tot het aanhouden van de uitvoering van een transactie. In de voorgestelde wijziging van artikel 20c, wordt expliciet vastgelegd dat een bank, inclusief diens medewerkers, die op grond van artikel 17a, vierde lid, gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de FIE om het uitvoeren van een transactie tijdelijk aan te houden, wordt gevrijwaard van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Hierdoor is verzekerd dat de bank die uitvoering heeft gegeven aan het verzoek tot het tijdelijk aanhouden van het uitvoeren van een transactie niet aansprakelijk is voor schade die een derde dientengevolge lijdt.

Dit artikel strekt voorts tot het bieden van arbeidsrechtelijke bescherming aan werknemers van een bank die ter uitoefening van hun taak gevolg geven aan een verzoek van de FIE om het uitvoeren van een transactie tijdelijk aan te houden. Deze werknemers mogen door de bank waarvoor zij werkzaam zijn niet worden benadeeld als gevolg van de uitvoering van deze taak.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de door een bank (en diens medewerkers) aan de FIE verstrekte gegevens en inlichtingen, op basis waarvan de FIE een bank verzoekt de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden, niet kunnen worden gebruikt ten behoeve van een opsporingsonderzoek of strafrechtelijke vervolging van de bank ter zake van witwassen of financieren van terrorisme. Deze gegevens en inlichtingen maken onderdeel uit van de melding die een bank doet op grond van artikel 16. Artikel 19 biedt de bank en diens medewerkers ten aanzien hiervan vrijwaring tegen strafrechtelijke vervolging ter zake van witwassen of financieren van terrorisme.

### *Onderdelen C en D (Wijziging artikelen 29, onderdeel a, en 30, onderdeel a)*

Deze voorgestelde wijziging maakt het mogelijk om aan een bank een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen als geen gevolg wordt gegeven aan het verzoek van de FIE tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een transactie, als bedoeld in artikel 17a, eerste lid.

## **Artikel VII (Wijziging Wet op de economische delicten)**

Met de voorgestelde wijziging in de Wet op de economische delicten wordt het niet onverwijld voldoen aan het verzoek van de FIE tot het aanhouden van het uitvoeren van een transactie aangemerkt als een economisch delict. Op grond van het voorgestelde artikel 17a, vierde lid, is de bank waaraan overeenkomstig het eerste lid van dat artikel een verzoek is gedaan, gehouden hieraan onverwijld gevolg te geven. Om te bewerkstelligen dat een bank daadwerkelijk aan deze verplichting voldoet wordt in aanvulling op de bestuursrechtelijke mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete voorzien in strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten.

Overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wwft die zijn opgenomen in artikel 1, onder 2°, WED kunnen als misdrijf worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar als deze economische delicten opzettelijk zijn begaan (art. 2, eerste lid, en 6, eerste lid, onder 2, WED). De economische delicten die niet opzettelijk zijn begaan kunnen als overtreding worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 2, eerste lid, en 6, eerste lid, onder 5, WED).

Niet naleving van de verplichting bedoeld in het voorgestelde artikel 17a, vierde lid, kan een onderzoek naar ernstige strafbare feiten frustreren. Witwassen en het financieren van terroristische activiteiten zijn strafbare feiten waarmee groot financieel voordeel is te behalen, respectievelijk de rechtsorde ernstige schade kan worden toegebracht. Gelet hierop wordt voor de hierboven beschreven economische delicten een sanctie van maximaal twee jaar gevangenisstraf als zij opzettelijk zijn begaan, passend en proportioneel geacht voor gevallen waarin een bestuursrechtelijke maatregel of sanctie onvoldoende corrigerende werking heeft.

## **Artikel VIII (Wijziging Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden)**

### *Onderdeel A (Wijziging artikel 2:17)*

De wijziging van dit artikel betreft de toevoeging van de civielrechtelijke handhaving aan het doel van de gegevensverwerking door de Regionale Informatie- en Expertisecentra. Het voorstel om de civielrechtelijke handhaving toe te voegen aan artikel 2.17 is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (par. 3.11.3). Thans is bij de Eerste Kamer aanhangig het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, A). Dit wetsvoorstel beoogt een wettelijk kader te scheppen voor de gezamenlijke verwerking van gegevens door bepaalde samenwerkingsverbanden ten behoeve van een doelstelling van zwaarwegend algemeen belang. Als samenwerkingsverbanden in de zin van deze wet worden aangewezen de Regionale Informatie- en Expertisecentra (artikel 2.16). De RIEC's verwerken uitsluitend gegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers op het terrein van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke handhaving in het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 2.17, eerste lid). Met de voorgestelde aanpassing van de doelomschrijving in artikel 2.17, eerste lid, kunnen, zodra het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden kracht van wet heeft verkregen, de RIEC's ook gegevens verwerken met betrekking tot een procedure NCBC.

## **Artikel IX (Wijziging Awb)**

### *Onderdeel A (Wijziging artikel 1:6)*

Teneinde buiten twijfel te stellen dat handelingen van het openbaar ministerie in het kader van de procedure NCBC niet als een besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, wordt voorgesteld de toepasselijkheid van de Awb uit te zonderen. Hiertoe wordt artikel 1:6 aangepast. Het voorstel voor de Wet confiscatie van criminele goederen voorziet ten aanzien van het conservatoir beslag en de confiscatieprocedure in de nodige rechtswaarborgen voor de belanghebbende, die zijn gebaseerd op Rv. De rechtsbescherming op basis van het civiele recht staat in de weg aan toepassing van het bestuursrecht. Om een ongewenste vermenging van rechtssferen te voorkomen, is het aangewezen de bepalingen van de Awb – met uitzondering van

de hoofdstukken 1 (Inleidende bepalingen) en 9 (Klachtbehandeling) – buiten toepassing te verklaren op de procedure NCBC.

*Onderdelen B en C (Wijziging artikelen 8:16, vijfde lid en 8:18)*

Deze onderdelen betreffen de wijziging van de artikelen 8:16, vijfde lid, en 8:18 in verband met de wijziging van de wrakingsregelingen. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel X (Wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)**

*Onderdelen A en B (Wijziging artikelen 37, vijfde lid, en 39)*

Deze onderdelen betreffen de wijziging van 37, vijfde lid, en 39 in verband met de wijziging van de wrakingsregelingen. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel XI (Inwerkingtreding)**

Voor de inwerkingtreddingsbepaling is aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 4.21). Daarbij is voorzien in de mogelijkheid om voor de verschillende artikelen of onderdelen van dit wetsvoorstel een verschillend tijdstip van inwerkingtreding vast te stellen (Ar. 4.22, onder C).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,