Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 068 **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PbEU 2024, L 1260)**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 augustus 2026 en het nader rapport d.d. 9 november 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 april 2026, nr. 2026000727, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2026, nr. W16.26.00086/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2026, no.2026000727, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PbEU 2024, L 1260), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud wetsvoorstel
Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Europese Richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, door deze richtlijn om te zetten naar Nederlandse wetgeving. In deze zogenoemde Confiscatierichtlijn is het rechtskader aangescherpt om criminele winsten te ontnemen en te confisqueren. Daarmee wordt beoogd het ontnemen en confisqueren van vermogensbestanddelen in de hele Europese Unie te vergemakkelijken en doeltreffender te maken. Als gevolg van de implementatie

worden in de Nederlandse strafwetgeving onder meer twee nieuwe maatregelen opgenomen: de vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie.

Verhouding van de nationale koppen tot het recht op eigendom
De regering heeft er in het wetsvoorstel voor gekozen om het toepassingsbereik van de twee nieuwe maatregelen uit te breiden ten opzichte van de Confiscatierichtlijn (twee 'nationale koppen'). In de toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering deze uitbreiding echter niet afdoende getoetst aan de voorwaarden die de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt aan een inbreuk op het recht op eigendom. Daarbij vraagt de Afdeling advisering van de Raad van State in het bijzonder aandacht voor de mate waarin de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik zich verhoudt tot de proportionaliteitstoets.

Nevenschikking confiscatie en strafvervolging
De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over de keuze van de wetgever om de nieuwe maatregel van confiscatie nevenschikkend te maken aan de strafvervolging. De officier van justitie kan daardoor kiezen of hij overgaat tot strafvervolging, of dat hij een voorwerp confisqueert, of voor allebei. In de toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering niet gemotiveerd waarom deze keuze is gemaakt. Daarnaast heeft de regering in het wetsvoorstel onvoldoende kaders opgenomen waarbinnen de officier van justitie de keuze tussen de verschillende opties kan maken. Het advies aan de regering is dan ook om de kaders en de toelichting alsnog te geven.

Ontbreken hoger beroep
Verder maakt het wetsvoorstel het niet mogelijk om in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechtbank over de nieuwe maatregelen. Een belanghebbende kan hierdoor alleen in cassatie gaan bij de Hoge Raad. De Afdeling adviseert de regering te motiveren waarom een feitelijke beroepsinstantie wordt overgeslagen en het wetsvoorstel zo nodig op dit punt aan te passen.

Gegevensdeling
Het voorstel wijzigt de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Door deze wijziging ontstaat de mogelijkheid om gegevens te delen die zijn verzameld over de tenuitvoerlegging van beslissingen die gaan over de nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld met de reclassering of gemeenten. In het voorstel wordt niet uitgelegd waarom dit nodig is. Daarom adviseert de Afdeling de regering om deze toelichting alsnog te geven of anders deze mogelijkheid uit te sluiten.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Met het wetsvoorstel wordt de Richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (verder: Confiscatierichtlijn) geïmplementeerd.[1] Deze richtlijn wijzigt het rechtskader voor de opsporing en identificatie, bevriezing, confiscatie en beheer van hulpmiddelen, opbrengsten of goederen.[2] De richtlijn verbreedt daarnaast de taak van de bureaus voor ontneming van vermogensbestanddelen.[3] Deze wijzigingen zijn

---

[1] Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. De term 'confiscatie' wordt in de richtlijn als verzamelbegrip gebruikt voor de definitieve ontneming van goederen, bevolen door een rechter in verband met een strafbaar feit. Zie artikel 3 onder 6 van de richtlijn.
[2] Overweging 6 en7 preambule Richtlijn (EU) 2024/1260.
[3] Overweging 7 en 15 preambule Richtlijn (EU) 2024/1260.

volgens de Richtlijn nodig om makkelijker en doeltreffender de illegale winsten van criminele organisaties te ontnemen en hun activiteiten te verstoren. Zo kan worden voorkomen dat deze organisaties infiltreren in de legale economie, en daarmee de integriteit van de economie en samenleving bedreigen en de rechtsstaat en grondrechten uithollen.[4]

In de Nederlandse strafwetgeving zijn de instrumenten die de Confiscatierichtlijn bevat al grotendeels aanwezig in de vorm van de bijkomende straf verbeurdverklaring en de maatregelen onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het wetsvoorstel voegt hier twee nieuwe maatregelen aan toe: vervallenverklaring aan de staat[5] *en de maatregel van confiscatie.*[6] *Kenmerkend aan deze nieuwe maatregelen is dat ze de mogelijkheid bieden om bepaalde voorwerpen af te pakken zonder dat er een veroordeling aan ten grondslag ligt.*[7] *De maatregelen zijn dan ook niet gericht op een verdachte, maar op het voorwerp dat in verband staat tot een strafbaar feit.*[8] *Naast deze twee nieuwe maatregelen bevat het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn (aanvullende) bepalingen over onder andere de opsporing en identificatie van vermogensbestanddelen.*

De regering heeft eerder een civielrechtelijke mogelijkheid voorgesteld om goederen te kunnen confisqueren zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De Afdeling adviseerde kritisch over dat voorstel, onder meer omdat de juiste balans tussen de bescherming van de fundamentele rechten en het belang om ondermijnende criminaliteit effectief te bestrijden nog niet was gevonden.[9] *In afwachting van de Confiscatierichtlijn is het voorstel vervolgens niet ingediend bij de Tweede Kamer.*[10]

Leeswijzer
In het navolgende gaat de Afdeling eerst in op de constitutionele aspecten van het recht op eigendom (punt 2). Vervolgens gaat de Afdeling in op de door de regering voorgestelde uitbreiding van de nieuwe maatregelen en bespreekt zij de verhouding van deze uitbreiding tot het recht op eigendom (punt 3). Daarna gaat de Afdeling in op de nevenschikking van procedures (punt 4), de rechtsmiddelen (punt 5) en de gegevensverwerking (punt 6).

2. Constitutionele aspecten van het recht op eigendom

De regering heeft in het wetsvoorstel met de vervallenverklaring aan de staat en de confiscatie twee maatregelen voorgesteld die voor wat betreft hun toepassingsbereik verder gaan dan de Confiscatierichtlijn voorschrijft (zie verder hiervoor punt 3.) De regering doet dit met het oog op het aanpakken van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Dit is van wezenlijk belang, onder meer omdat daarmee de integriteit van het maatschappelijk verkeer wordt beschermd en wordt voorkomen dat de opbrengsten van crimineel handelen infiltreren in de legale economie.[11] *De Afdeling heeft begrip voor het nastreven van dit doel. Tegelijk hoort bij de democratische rechtsstaat ook dat het toepassingsbereik van de maatregelen niet breder is dan noodzakelijk, zodat de maatregelen verenigbaar zijn met de grondrechten. Deze rechten zijn vastgelegd in de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU.*

---

[4] Overwegingen 1 t/m 3 preambule Richtlijn (EU) 2024/1260.
[5] Voorgesteld artikel 36g Sr.
[6] Voorgesteld artikel 36h Sr.
[7] Dit wordt ook wel *non conviction based confiscation* (NCBC) genoemd.
[8] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.1 Inleiding, tweede alinea.
[9] Advies Afdeling advisering over de Wet confiscatie criminele goederen (W16.22.00186/II).
[10] Stcrt. 2024, 7988, p. 15.
[11] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 8.1 (Het recht op eigendom), zevende alinea.

Bij maatregelen waarbij goederen kunnen worden ontnomen door de overheid, is in het bijzonder het recht op eigendom van belang. Dit recht wordt beschermd door artikel 17 van het EU-Grondrechtenhandvest, dat overeenstemt met artikel 1 van het Eerste Protocol (hierna: EP) bij het EVRM. Deze laatste bepaling is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in confiscatiezaken nader uitgewerkt. De Afdeling zal hierna ingaan op het juridisch kader dat het EHRM hanteert, voor zover dit voor de beoordeling van het wetsvoorstel van belang is. Dit dient als basis voor de opmerking die zij onder punt 3 zal maken over de verruiming van het toepassingsbereik van de vervallenverklaring aan de staat en maatregel van confiscatie.

Indien sprake is van een inmenging in het recht op eigendom, beoordeelt het EHRM of deze inmenging gerechtvaardigd is. Voor deze beoordeling hanteert het EHRM op basis van de tekst van artikel 1 EP EVRM drie vereisten. Het eerste vereiste is dat de inmenging gebaseerd moet zijn op een wettelijke regeling. Bij de invulling van dit vereiste bekijkt het EHRM of de beginselen van de rechtsstaat worden gerespecteerd, of er geen sprake is van willekeur en of de wettelijke grondslag voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is.[12]

Het tweede vereiste is dat de inmenging een algemeen belang moet dienen.[13] Het EHRM kent staten een ruime beoordelingsvrijheid toe als het gaat om de invulling van dit vereiste en toetst alleen terughoudend of een maatregel inderdaad gericht is op het realiseren van een algemeen belang.[14]

Het derde en laatste vereiste betreft de noodzakelijkheid van een maatregel om de nagestreefde algemene belangen te realiseren. In de rechtspraak wordt dit vereiste vaak vertaald naar een algemeen vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat de staat met de inbreuk op het eigendomsrecht een redelijk evenwicht moet hebben gevonden tussen het nagestreefde algemene belang en het eigendomsrecht.[15] Het EHRM betrekt verschillende factoren bij de beoordeling of aan dit criterium is voldaan, afhankelijk van het soort inmenging in het eigendomsrecht dat het voor zich heeft.[16]

Het EHRM heeft de proportionaliteitstoets specifiek uitgewerkt in het kader van zaken over confiscatie van goederen zonder dat hieraan een veroordeling ten grondslag ligt waarin de schuld van de verdachte is vastgesteld. Het uitgangspunt in dit soort zaken is dat een dergelijke confiscatie proportioneel kan zijn als het gaat om goederen die verband hielden met het vermeend begaan van ernstige delicten waaruit ongerechtvaardigde verrijking voortvloeide.[17] Het EHRM heeft er daarnaast op gewezen dat er gemeenschappelijke Europese en zelfs universele rechtsnormen bestaan die confiscatie van vermogen dat verband houdt met ernstige strafbare feiten aanmoedigt,

---

[12] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property (Updated on 28 February 2026)*, par. 127-129. Zie ook EHRM 13 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0713JUD005070511 (Todorov en anderen tegen Bulgarije), par. 183 en EHRM 25 september 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0925JUD003655122 (Isaia en anderen tegen Italië), par. 61. Todorov e.a. tegen Bulgarije, 2021, par. 183 en Isaia e.a. tegen Italië, 2025, par. 61.

[13] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property (Updated on 28 February 2026)*, par. 149.

[14] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property (Updated on 28 February 2026)*, par. 158, 423.

[15] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property (Updated on 28 February 2026)*, par. 161.

[16] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property (Updated on 28 February 2026)*, par. 167.

[17] Isaia e.a. tegen Italië, para. 70.

zonder dat daaraan noodzakelijkerwijs een stafrechtelijke veroordeling voorafgaat.[18]

Meer specifiek moeten in dit type confiscatiezaken volgens het EHRM de volgende factoren worden betrokken. De eerste factor betreft de aard van de gronddelicten. Daarbij gaat het in het bijzonder om de ernst daarvan en wordt de vraag onderzocht of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij wederrechtelijke inkomsten genereren. In dat verband heeft het EHRM zijn ernstige bezorgdheid geuit over nationale wetgeving die voorziet in procedures voor het opleggen van confiscatiemaatregelen bij delicten die niet bijzonder ernstig zijn en waaraan daarnaast geen strafrechtelijke veroordeling voorafgaat.[19]

De tweede factor betreft een vaststelbaar verband tussen de te confisqueren goederen en de gronddelicten die de betrokken persoon vermoedelijk heeft gepleegd.[20] *De nationale rechter moet op basis van voldoende concrete gegevens vaststellen of de te confisqueren vermogensbestanddelen uit de gestelde criminele gedragingen zijn voortgekomen. Ook moet de nationale rechter motiveren dat de vermogensbestanddelen de opbrengst konden zijn van de aangetoonde of veronderstelde criminele gedragingen.*

De derde relevante factor zijn volgens de EHRM-rechtspraak de geboden procedurele waarborgen.[21] *Het EHRM verlangt in het kader van de bewijsmaatstaf niet dat de wederrechtelijke herkomst van vermogen buiten redelijke twijfel wordt bewezen. Confiscatie zonder veroordeling is ook mogelijk als er een 'preponderance of evidence' (overwicht van bewijs) is. Met andere woorden: het is waarschijnlijker dat er een wederrechtelijke herkomst is dan dat de herkomst legaal is. Een andere bewijsmaatstaf die het EHRM heeft geaccepteerd is dat een hoge mate van waarschijnlijkheid bestaat over de wederrechtelijke herkomst van de goederen in combinatie met het uitblijven van een verklaring van de eigenaar over de rechtmatigheid daarvan.*[22]

Ten slotte slaat het EHRM soms acht op de periode waarbinnen geconfisqueerd wordt. Deze periode moet in duur zijn beperkt zodat wordt voorkomen dat het door tijdverloop en nieuwe gebeurtenissen voor de betrokkene buitensporig bezwarend wordt om het rechtmatige inkomen of de rechtmatige herkomst van het goed aan te tonen.[23]

3. <u>Toetsing van het voorstel aan het recht op eigendom</u>

a. Uitbreiding toepassingsbereik ten opzichte van de Confiscatierichtlijn

In de Confiscatierichtlijn zijn minimumvoorschriften opgenomen.[24] *Hierdoor hebben lidstaten de mogelijkheid om strengere regels in hun nationale recht op te nemen dan de regels die in de richtlijn zijn voorgeschreven. In Nederland geldt het uitgangspunt dat bij de omzetting van Europese regelingen naar Nederlandse geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (geen 'nationale koppen').*[25] *In het wetsvoorstel heeft de regering ervoor gekozen om van dit uitgangspunt af te wijken.*[26]

---

[18] Isaia e.a. tegen Italië, para. 71.
[19] Isaia e.a. tegen Italië, para. 72.
[20] Isaia e.a. tegen Italië, para. 73.
[21] Isaia e.a. tegen Italië, para. 76.
[22] Isaia e.a. tegen Italië, para. 76.
[23] Isaia e.a. tegen Italië, para. 76.
[24] Artikel 1 van Richtlijn (EU) 2024/1260.
[25] Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[26] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 10.3 (De wettelijke regeling voor vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp), en paragrafen 4.2.2 (De wettelijke

De voorgestelde maatregelen van vervallenverklaring aan de staat en van confiscatie kennen gelet op de voorgestelde wettekst een breder toepassingsbereik dan de Confiscatierichtlijn voorschrijft. In de Confiscatierichtlijn zijn beide maatregelen beperkt tot strafbare feiten die, of strafbaar gedrag dat, direct of indirect aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren.[27] In het wetsvoorstel is deze beperking losgelaten aangezien de regering verwacht dat de maatregelen alleen zullen worden ingezet bij voorwerpen die zijn verkregen met strafbare feiten en aanzienlijk voordeel hebben opgeleverd. Een beperking heeft daarom volgens de regering geen meerwaarde.[28]

Daarnaast is de maatregel van confiscatie in de richtlijn beperkt tot voorwerpen die verkregen zijn uit strafbaar gedrag in het kader van een criminele organisatie. Ook schrijft de richtlijn voor dat de maatregel van confiscatie pas kan worden ingezet als andere confiscatiemaatregelen uit de richtlijn overeenkomstig het nationale recht niet kunnen worden toegepast.[29] Ook deze twee beperkingen zijn in het wetsvoorstel niet overgenomen.

Ten aanzien van het weglaten van het verband tussen het voorwerp en de criminele organisatie geeft de regering aan dat hiervoor is gekozen omdat dit beter aansluit bij de praktijk. Daarnaast worden bewijsproblemen voorkomen omdat regelmatig voorwerpen worden gevonden waarbij het vermoeden bestaat dat ze afkomstig zijn uit de opbrengsten van een misdrijf, maar geen verband met een criminele organisatie kan worden gelegd.[30] Het loslaten van de tweede beperking heeft te maken met de nevenschikking van de strafvervolging en de maatregel van confiscatie, waar de Afdeling op zal ingaan onder punt 4.

b. Verenigbaarheid met het eigendomsrecht

De maatregel vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie worden in de toelichting getoetst aan het eigendomsrecht, maar deze toets is beperkt. In het bijzonder wordt niet ingegaan op het proportionaliteitsvereiste zoals hierboven in punt 2 uiteengezet.

Voor de toets zijn vooral de eerste en tweede factor die het EHRM betrekt in zijn beoordeling van de proportionaliteit van confiscaties zonder voorafgaande veroordeling relevant. Doordat in het wetsvoorstel het toepassingsbereik niet wordt beperkt tot ernstige misdrijven, bestaat het risico dat er geen verband kan worden vastgesteld tussen de ernst van het gronddelict en de vraag of op basis van dit delict redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hieruit wederrechtelijke inkomsten zijn genoten (eerste factor). Een ander risico is dat door de verruiming van het toepassingsbereik mogelijk geen verband meer kan worden gelegd tussen de te confisqueren goederen en de gronddelicten die de betrokken persoon vermoedelijk heeft gepleegd (tweede factor). Als het gronddelict een licht misdrijf betreft, lijkt het moeilijker om aan te nemen dat hieruit grote criminele winsten zijn voortgekomen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren of de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik van de vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie in overeenstemming zijn met de vereisten die voortvloeien uit het recht op

---

voorwaarden) en 4.3.2 (De wettelijke voorwaarden).
[27] Artikel 15, tweede lid, en artikel 16, eerste lid, Confiscatierichtlijn.
[28] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.3.2 (De wettelijke voorwaarden), vierde alinea.
[29] Artikel 16, eerste lid, Confiscatierichtlijn.
[30] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.3.2 (De wettelijke voorwaarden), derde alinea.

eigendom. Indien deze motivering niet kan worden gegeven, adviseert zij het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Het toepassingsbereik van de met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp is op punten inderdaad ruimer dan verplicht is op grond van de artikelen 15 en 16 van de Confiscatierichtlijn.[31] De richtlijn stelt minimumvoorschriften voor confiscatie in het kader van procedures in strafzaken; de lidstaten kunnen dus kiezen voor een ruimer toepassingsbereik. Van die ruimte is gebruik gemaakt. Daarbij zijn geen regels toegevoegd die geen verband houden met de richtlijn. De voorgestelde confiscatieprocedure draagt juist bij aan het doel van de richtlijn om georganiseerde criminaliteit te bestrijden door haar winsten te ontnemen.

Met de ruime reikwijdte van de voorgestelde maatregelen vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp is aangesloten bij het eerdere civielrechtelijke wetsvoorstel confiscatie criminele goederen dat niet bij de Tweede Kamer is ingediend omdat lidstaten op grond van de Confiscatierichtlijn gehouden zijn te komen tot een strafrechtelijke regeling voor confiscatie zonder voorafgaande veroordeling (zie ook paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting). Destijds is overwogen dat de zelfstandige civielrechtelijke procedure waarin dat wetsvoorstel voorzag, weinig meerwaarde zou hebben naast de strafrechtelijke procedure waartoe de richtlijn verplicht. Zoals ook is vermeld in een brief aan de Tweede Kamer van 15 maart 2024 ging de voorkeur uit naar een geheel strafrechtelijke procedure NCBC die dezelfde reikwijdte zou moeten krijgen als het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen, en die daarvoor in de plaats zou moeten komen (Kamerstukken II 2023/24, 29911, nr. 435). De in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor confiscatie zonder voorafgaande veroordeling voorziet hierin.

Dit advies van de Afdeling heeft evenwel aanleiding gegeven aan dit wetsvoorstel een extra voorwaarde voor toepassing van beide maatregelen toe te voegen. Hoewel de verwachting is dat de maatregelen vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp in de strafrechtspraktijk enkel worden toegepast ten aanzien van waardevolle voorwerpen, liet de versie van het wetsvoorstel die aan de Afdeling is voorgelegd voor advies enige ruimte voor het vorderen van de vervallenverklaring aan de staat of confiscatie van een voorwerp in geval van strafbare feiten die geen aanzienlijk economisch voordeel kunnen opleveren. Om zeker te stellen dat de maatregelen in deze gevallen niet worden gevorderd of opgelegd, is aan het wetsvoorstel een aanvullend criterium toegevoegd. Vervallenverklaring aan de staat van een voorwerp kan hierdoor enkel worden gevorderd en opgelegd indien de ingestelde vervolging betrekking had op een strafbaar feit dat *aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren*. Een vordering tot confiscatie van een voorwerp kan hierdoor enkel betrekking hebben op een voorwerp dat afkomstig is uit enig misdrijf dat *aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren*. Als de vordering betrekking heeft op de opbrengsten van een strafbaar feit, wat bij een vordering tot confiscatie steeds het geval zal zijn, kan uit de waarde van het voorwerp worden afgeleid of het strafbaar feit aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren. Als het voorwerp een aanzienlijke waarde heeft volgt daaruit immers dat het strafbaar feit waarmee het is verkregen tot aanzienlijk economisch voordeel kan leiden. Een vordering tot vervallenverklaring aan de staat van een voorwerp kan ook betrekking hebben op voorwerpen die anderszins in verband staan tot een strafbaar feit, bijvoorbeeld hulpmiddelen. In dat geval zal uit de aard van het feit waarvoor vervolging is ingesteld moeten worden afgeleid of dat

[31] Het toepassingsbereik van de maatregel confiscatie van een voorwerp is door het vereiste van voorafgaande inbeslagname dat lidstaten op grond van artikel 16, vijfde lid, mogen stellen, juist ingeperkt.

aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren.

Op grond van het eerdere wetsvoorstel confiscatie criminele goederen kwamen alleen voorwerpen vanaf een bepaalde waarde in aanmerking voor confiscatie. Daardoor kwam al via de band van de waarde van de voorwerpen tot uitdrukking dat de misdrijven waaruit zij afkomstig zijn aanzienlijk economisch voordeel kunnen opleveren. In zoverre sluit deze aanvullende voorwaarde aan bij dat eerdere wetsvoorstel. De aanvullende voorwaarde sluit evenwel beter aan bij de formulering van de artikelen 15 en 16 van de Confiscatierichtlijn door – anders dan in het eerdere wetsvoorstel het geval was – de maatregelen vervallenverklaring aan de staat en confiscatie in de wet niet tot voorwerpen van een bepaalde waarde te beperken.

Voor het verder inperken van het toepassingsbereik door het opnemen van de overige voorwaarden uit de Confiscatierichtlijn is niet gekozen. In paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht waarom dat ernstig afbreuk zou doen aan de effectiviteit van de voorgestelde regeling voor de confiscatie van voorwerpen en daarmee onwenselijk is.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren of de voorgestelde maatregelen in overeenstemming zijn met de vereisten die voortvloeien uit het recht op eigendom, is een passage toegevoegd aan paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting waarin nader wordt ingegaan op de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen.

4. Maatregel van confiscatie nevengeschikt aan strafvervolging

In de toelichting is aangegeven dat de maatregel van confiscatie en strafvervolging nevenschikkend kunnen worden ingezet. De officier van justitie kan dus kiezen voor een procedure tot confiscatie van een voorwerp, tot het instellen van strafvervolging, of voor allebei.[32] Het betekent ook dat de officier van justitie beslag kan leggen op een voorwerp terwijl nog geen definitieve keuze is gemaakt over de vraag of de verdachte daadwerkelijk wordt vervolgd of dat een confiscatieprocedure wordt ingezet.[33]

Uit de toelichting blijkt verder dat het aan de officier van justitie wordt overgelaten om af te wegen welke afhandelingsmodaliteiten worden ingezet. Hiervoor is een zorgvuldige afweging nodig, waarmee voorkomen wordt dat vergelijkbare situaties zonder toereikende rechtvaardiging verschillend worden behandeld.[34] De officier van justitie wordt door de regering bij uitstek in staat geacht om die afweging te maken. Bij de afweging moet de officier onder meer het belang van een effectieve en daadkrachtige criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving en de belangen van de betrokken verdachten en de slachtoffers meewegen. Het College van procureurs-generaal heeft toegezegd beleidsregels vast te stellen waarin het kader wordt geschetst wanneer van welke afhandelingsmodaliteit gebruik wordt gemaakt.[35]

In de toelichting is de noodzaak van de nevenschikking van de maatregel van confiscatie ten opzichte van de reguliere strafvervolging niet overtuigend toegelicht. Hoewel de maatregel van confiscatie gericht is op het voorwerp en het niet nodig is dat iemand als verdachte is aangemerkt, kan er wel iemand als verdachte in beeld zijn. De situatie kan

---

[32] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.6.1 Nevengeschikte procedures, vierde alinea.
[33] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.6.2 De inbeslagneming van voorwerpen en de beide strafvorderlijke procedures, derde alinea.
[34] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.6.1 Nevengeschikte procedures, vierde alinea.
[35] Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.6.1 Nevengeschikte procedures, vijfde alinea.

dan ontstaan dat de officier van justitie zowel het voorwerp kan confisqueren als over kan gaan tot strafrechtelijke vervolging. Door de nevenschikking bestaat in zulke gevallen het risico dat de officier van justitie vanuit efficiëntieoverwegingen eerder kiest voor de maatregel van confiscatie, aangezien de bewijsstandaard lager ligt en de procedure (dus) sneller is.[36] Dit terwijl een strafvervolging een belangrijke rol vervult in het kader van waarheidsvinding en indien dit uitmondt in een veroordeling daarnaast ook een functie heeft ten aanzien van vergelding, preventie en genoegdoening aan het slachtoffer.

Vanwege het opportuniteitsbeginsel is het begrijpelijk dat aan het Openbaar Ministerie wordt overgelaten te kiezen tussen verschillende afhandelingsmodaliteiten. Niettemin is het wenselijk dat de wetgever duidelijke kaders schetst waarbinnen het Openbaar Ministerie vervolgens een afweging moet maken. Deze kaders zijn in het voorstel onvoldoende aangebracht, mede in het licht van wat hierboven is geschetst over de belangrijke rol van strafvervolging. De Afdeling adviseert deze kaders daarom alsnog in het voorstel op te nemen.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de nevenschikking van de maatregel van confiscatie ten opzichte van de strafvervolging dragend te motiveren. Indien deze motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies is aan paragraaf 4.6.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een passage toegevoegd waarin een nadere onderbouwing is gegeven van de noodzaak van de nevenschikking van de maatregel confiscatie van een voorwerp en de vervolging.

De confiscatieprocedure en de strafprocedure dienen verschillende doelen. Confiscatie heeft tot doel criminele opbrengsten af te pakken en is daderonafhankelijk. Vervolging is dadergericht en heeft (ook) bestraffing als doel en genoegdoening aan slachtoffers van strafbare feiten. Bedoeld gevolg van de nevenschikking van vervolging en de maatregel confiscatie van een voorwerp is dat beide procedures opeenvolgend of gelijktijdig kunnen worden toegepast, zodat aan deze doelen recht kan worden gedaan en zo effectief mogelijk kan worden opgetreden tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Met de confiscatieprocedure kunnen voorwerpen die van criminaliteit afkomstig zijn snel uit het maatschappelijk verkeer worden gehaald. Dat kan aangewezen zijn niet alleen wanneer geen verdachte in beeld is maar ook wanneer wel een verdachte in beeld is of in beeld zou kunnen komen.

De uit het advies van de Afdeling sprekende vrees dat omdat er al een vordering tot confiscatie is ingediend geen vervolging meer wordt ingesteld terwijl dat wel mogelijk en wenselijk is, wordt dezerzijds niet gedeeld. De officier van justitie wordt bij uitstek in staat geacht om op basis van alle omstandigheden van het geval en de betrokken belangen af te wegen door middel van welke (combinatie van) procedure(s) het meest effectief kan worden opgetreden, waarbij tevens recht kan worden gedaan aan de belangen die zijn gediend met confiscatie en vervolging. Een uitkomst van deze afweging kan ook zijn dat niet tot het indienen van een confiscatieprocedure of instellen van vervolging wordt overgegaan: de officier van justitie beslist over de confiscatieprocedure en over de vervolging, en kan daar ook vanaf zien. De beleidsregels die het openbaar

---

[36] Het criterium van ‘aannemelijkheid’ voor de bewijsstandaard is ingegeven door de behoefte aan een snelle interventieprocedure om voorwerpen met een criminele herkomst aan het maatschappelijke verkeer te kunnen onttrekken, zie Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 4.6.1 Nevengeschikte procedures.

ministerie zal opstellen zullen een op de praktijk toegesneden kader bieden voor deze afweging.

Bij de beoordeling van een vordering tot confiscatie oordeelt de rechter in het licht van deze beleidsregels of is voldaan aan de, in het wetsvoorstel opgenomen, wettelijke voorwaarde dat de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een vordering tot confiscatie van een voorwerp. Indien dit niet het geval is verklaart hij de officier van justitie niet-ontvankelijk in de confiscatievordering. Als een strafbaar feit niet wordt vervolgd, kan een belanghebbende zich daarover beklagen (artikel 12 Sv). Dat kan ook wanneer (wel) een confiscatieprocedure is gestart. Zo kan ook de beslissing om niet te vervolgen aan de rechter worden voorgelegd. Het is tegen de achtergrond van de in deze wettelijke kaders neergelegde waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing en van de beleidsregels van het openbaar ministerie over de confiscatieprocedure dat de officier van justitie zijn afweging maakt welke procedure of procedures wordt of worden gestart.

Het advies van de Afdeling om in het wetsvoorstel in aanvulling op het beschreven wettelijke kader nog nadere algemene voorschriften op te nemen voor de afweging van de officier van justitie over de verschillende afdoeningsmodaliteiten is niet gevolgd. Het opnemen van dwingende wettelijke kaders voor de afweging over de confiscatievordering zou afbreuk doen aan de beslisvrijheid van de officier van justitie, die past bij het uitgangspunt van nevenschikking. Het kabinet wil vasthouden aan het uitgangspunt van nevenschikking, en acht het daarom niet wenselijk een voorrangsregeling aan het wetsvoorstel toe te voegen. Ook het in het wetsvoorstel opnemen van algemene wegingsfactoren wordt niet wenselijk geacht. Algemene, wettelijke wegingsfactoren zouden onvoldoende zeggingskracht hebben voor de afweging van de officier van justitie over de in te stellen procedure(s) en daarom weinig meerwaarde hebben. Bovendien zou met het in het wetsvoorstel opnemen van algemene wegingsfactoren voor de beslissing over de confiscatievordering worden afgeweken van de beslissing over de vervolging, waarvoor in het Wetboek van Strafvordering ook geen afwegingskader is opgenomen. Ook dat acht het kabinet niet wenselijk. De eerder genoemde beleidsregels van het openbaar ministerie vormen een passender instrument voor het stellen van kaders voor de afweging van de officier van justitie omdat hierin op de praktijk toegesneden beoordelingsfactoren kunnen worden opgenomen. De officier van justitie zal tegen de achtergrond van de beschreven wettelijke kaders en van de beleidsregels van het openbaar ministerie een weloverwogen beslissing moeten nemen over de in te stellen procedure(s). Die beslissing kan vervolgens door de rechter worden getoetst. Hiermee wordt voorzien in waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van de confiscatieprocedure.

5. Rechtsmiddelen

De vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie worden op vordering van de officier van justitie bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing uitgesproken. De vordering wordt door de raadkamer in het openbaar behandeld. Bekende belanghebbenden worden opgeroepen voor deze behandeling en als ze bij de behandeling aanwezig zijn, worden ze in de gelegenheid gesteld om op de vordering te reageren. Tegen de beschikking van de raadkamer staat beroep in cassatie open voor de officier van justitie en voor de belanghebbende die bij de behandeling is gehoord of daarvoor is opgeroepen. Andere belanghebbenden hebben het recht van beklag.[37] Deze belanghebbenden en het openbaar ministerie kunnen tegen de beschikking op het

[37] Zie de voorgestelde artikelen 576 e.v. Sv over de raadkamerprocedure.

klaagschrift beroep in cassatie instellen.[38]

In de toelichting is aangegeven dat met de mogelijkheid tot het instellen van cassatie aansluiting is gezocht bij de doorgaans in het Wetboek van Strafvordering geboden mogelijkheid tot het instellen van beroep in cassatie tegen beschikkingen van de raadkamer, zoals in de beklagprocedure (artikel 552a Sv) en tegen de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen bij afzonderlijke rechterlijke beschikking (artikel 552f Sv). Deze zijn voor wat betreft de vormgeving vergelijkbaar met de vervallenverklaring aan de staat en maatregel van confiscatie van een voorwerp bij afzonderlijke rechterlijke beschikking, aldus de toelichting.[39]

Een mogelijkheid van hoger beroep waarbij de vordering helemaal opnieuw wordt beoordeeld ontbreekt voor de twee voorgestelde maatregelen. Dit terwijl voor de bewijsstandaard voor deze maatregelen is aangesloten bij de regeling van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, en tegen die maatregel staat wel hoger beroep open.[40] *Daarnaast ligt de bewijslast niet geheel bij het openbaar ministerie, maar geldt een zekere bewijslastverdeling tussen het openbaar ministerie en de belanghebbende.*[41]

Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de belanghebbende zou de mogelijkheid van hoger beroep in de rede liggen. De beoordeling van de herkomst van een goed (is het aannemelijk dat het direct of indirect afkomstig is uit enig misdrijf?) en de beoordeling van de positie van de belanghebbende (denk aan: is de belanghebbende hypotheekhouder te goeder trouw?) zal immers voornamelijk van feitelijke aard zijn, en in cassatie wordt niet inhoudelijk naar feiten en bewijs gekeken. Wanneer het wetsvoorstel op dit punt niet wordt gewijzigd, zal slechts in één instantie een beslissing over de feiten en het bewijs kunnen worden genomen. Dat is ongebruikelijk. Vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen is dit daarom onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te motiveren waarom niet wordt voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep en indien nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Dit advies is opgevolgd. Onderschreven wordt dat de beoordeling of een voorwerp van enig misdrijf afkomstig is dat aanzienlijk economisch voordeel kan opleveren voornamelijk inhoudelijk van aard zal zijn. Dit geldt ook voor de beoordeling van de positie van de belanghebbende. Voor de belanghebbende die met deze procedure een waardevol voorwerp kan verliezen kan er in voorkomende gevallen veel op het spel staan. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming wordt in het wetsvoorstel daarom voor de belanghebbende die bij de behandeling van de desbetreffende vordering is gehoord, althans daartoe is opgeroepen, voorzien in de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beschikking naar aanleiding van de vordering tot vervallenverklaring aan de staat of tot confiscatie van een voorwerp, voorafgaand aan de mogelijkheid van beroep in cassatie. Zo wordt ook aangesloten bij de regeling voor de ontnemingsprocedure na een veroordeling waarin ook de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie open staat. In de toelichting op het voorgestelde artikel 584 Sv wordt nader ingegaan op

---

[38] Voorgestelde wijziging van artikel 552d Sv en artikelsgewijze toelichting onderdeel K (Wijziging artikel 552d).
[39] Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 584 Sv.
[40] Voor de voordeelsontneming is weliswaar een veroordeling nodig, maar de maatregel kan ook worden toegepast op andere strafbare feiten dan waarvoor de persoon veroordeeld is, als er voldoende aanwijzingen zijn dat deze door de veroordeelde zijn begaan, zie artikel 36e, tweede lid, Sv.
[41] Memorie van Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.4.2 (De procedure op hoofdlijnen), en paragraaf 10.3 (De wettelijke regeling voor vervallenverklaring aan de staat en confiscatie van een voorwerp)

het hoger beroep in de confiscatieprocedure.

6. Gegevensverwerking

Het voorstel wijzigt artikel 51c eerste lid van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg), waardoor voortaan de tenuitvoerleggingsgegevens[42] in verband met andere strafrechtelijke beslissingen dan vrijheidsbenemende straffen of maatregelen moeten worden vernietigd overeenkomstig de bewaartermijn van 5 jaar. De verruiming is volgens de toelichting noodzakelijk zodat ook de vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie onder dit regime vallen. De huidige bepaling is beperkt tot tenuitvoerleggingsgegevens van veroordeelden.

In het tweede en derde lid van artikel 51c van de Wjsg is een bevoegdheid voor de verwerkingsverantwoordelijke opgenomen om de tenuitvoerleggingsgegevens aan personen of instanties te verstrekken, bijvoorbeeld aan de reclassering of gemeenten.[43] De verruiming in het eerste lid werkt door in het tweede en derde lid, waardoor na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook tenuitvoerleggingsgegevens in verband met de nieuwe maatregelen kunnen worden verstrekt.

De Afdeling maakt uit de toelichting op dat een verdergaande wijziging dan het mogelijk maken van de vernietiging van tenuitvoerleggingsgegevens over beslissingen waarbij de vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie is uitgesproken, niet door de wetgever lijkt te zijn beoogd.[44] Gelet daarop adviseert zij in artikel 51c, tweede en derde lid, Wjsg een beperking aan te brengen waardoor de verstrekkingsmogelijkheid van deze gegevens wordt vermeden. Dit kan bijvoorbeeld door deze artikelleden te beperken tot de tenuitvoerleggingsgegevens van veroordeelden. Indien het wel de bedoeling van de wetgever is geweest om de nieuwe maatregelen onder de verstrekkingsmogelijkheid te brengen, adviseert de Afdeling om dit nader in de toelichting te motiveren.

De Afdeling adviseert in de toelichting de verstrekkingsbevoegdheid van tenuitvoerleggingsgegevens over beslissingen waarbij de vervallenverklaring aan de staat en de maatregel van confiscatie zijn uitgesproken te motiveren of het wetsvoorstel aan te passen, in die zin dat dit uitdrukkelijk wordt uitgesloten.

Dit advies is opgevolgd. Met de wijziging van artikel 51c Wjsg werd niet beoogd de verstrekking van tenuitvoerleggingsgegevens van belanghebbenden bij een voorwerp waarvan de vervallenverklaring aan de staat of confiscatie is uitgesproken mogelijk te maken voor andere doeleinden dan de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechter. Het wetsvoorstel is op dit punt verduidelijkt.

De vernietigstermijn voor tenuitvoerleggingsgegevens van belanghebbenden bij een voorwerp waarvan bij rechterlijke beslissing de vervallenverklaring aan de staat of confiscatie is uitgesproken, wordt vastgesteld in het nieuwe vijfde lid van artikel 51c Wjsg. In dat artikellid is ook bepaald dat de artikelen 51c, tweede lid, onderdelen b tot en e, 51ca en 51cb Wjsg – op grond waarvan tenuitvoerleggingsgegevens voor bepaalde doeleinden kunnen worden verstrekt aan personen, instanties of samenwerkingsverbanden – niet van toepassing zijn op de verwerking van

---

[42] Tenuitvoerleggingsgegevens zijn persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, die in een dossier of een ander gegevensbestand zijn of worden verwerkt. Zie hiervoor artikel 1, onderdeel d, Wjsg.
[43] *Kamerstukken II* 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 116-117.
[44] Memorie van Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10.4 (Gegevensverwerking), laatste alinea.

tenuitvoerleggingsgegevens van belanghebbenden bij een voorwerp waarvan de vervallenverklaring aan de staat of confiscatie is uitgesproken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enkele redactionele en inhoudelijke verbeteringen aan te brengen. Zo is de vernietigingstermijn voor strafvorderlijke gegevens van belanghebbenden bij een voorwerp waarvan de vervallenverklaring aan de staat of confiscatie is uitgesproken verlengd tot twintig jaar zodat deze gegevens nog beschikbaar zijn indien een belanghebbende die op een later moment bekend is geworden met de beslissing zich daarover beklaagt op grond van het voorgestelde artikel 552ba Sv. Voor de tenuitvoerleggingsgegevens van belanghebbenden bij een voorwerp waarvan de vervallenverklaring aan de staat is uitgesproken is de vernietigingstermijn eveneens verlengd tot twintig jaar in verband met de tenuitvoerleggingstermijn voor deze maatregel. Deze tenuitvoerleggingstermijn is toegelicht in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting.

Daarnaast is de regeling voor het bureau voor de ontneming van vermogensbestanddelen (Asset Recovery Office of ARO) op twee punten verbeterd. Ten eerste is de mogelijkheid van beslag voorafgaand aan de ontvangst en erkenning van een bevriezingsbevel verruimd tot situaties waarin dit bevel niet vooraf is gegaan door een ARO-verzoek, zodat het ook in dergelijke gevallen mogelijk is voorwerpen veilig te stellen totdat een bevriezingsbevel is uitgevaardigd (artikel 11, tweede lid, van de Confiscatierichtlijn). Hiertoe dienen de voorgestelde artikelen 5.5.2a en 5.5.14a Sv. Ten tweede is in het voorgestelde artikel 5.9.3, tweede lid, Sv verduidelijkt dat een ARO-verzoek uit een andere lidstaat een zelfstandige grondslag vormt voor toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens op grond van artikel 126nd Sv. Als daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist is, kan die worden verleend door de rechter-commissaris bij de rechtbank die bevoegd is in zaken die worden aangebracht vanuit het functioneel parket.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel