



## Advies Raad van State inzake wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II

### Nader Rapport

31 oktober 2023

Nr. 4879898

Directie Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### Nader rapport inzake wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 december 2022, nr. 2022002933, 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 3 mei 2023, nr. W16.22.00219/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de meerwaarde en de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de hoofdelijke oplegging bij de ontnemingsmaatregel, de voorgestelde uitbreiding van de strafbare feiten waarbij de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en de toepasselijkheid van het voorstel op Caribisch Nederland. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft en dat de memorie van toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

*Bij Kabinetsmissive van 29 december 2022, no.2022002933, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met verdere versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel bevat verschillende onderdelen die tot doel hebben de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te versterken.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de meerwaarde en de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de hoofdelijke oplegging bij de ontnemingsmaatregel. Voorts gaat de Afdeling in op de voorgestelde uitbreiding van de strafbare feiten waarbij de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de grondslag(en) voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens in dit verband. De Afdeling heeft tevens vragen over de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en de toepasselijkheid van het voorstel op Caribisch Nederland. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het voorstel wenselijk.*

### 1. Context en inhoud van het wetsvoorstel

*Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op de versterking van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Het is onderdeel van een breder wetgevingsprogramma, dat bestaat uit meerdere wetsvoorstellen op het terrein van het bestuursrecht en het strafrecht.<sup>1</sup> Binnen dat bredere kader is het voorliggende wetsvoorstel een opvolger van de Wet versterking strafrechtelijke ondermijnende criminaliteit I.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

<sup>2</sup> Stb. 2021, 544.



Het bevat verschillende onderdelen van uiteenlopende aard. Allereerst introduceert het voorstel een strafbaarstelling voor het opzettelijk toerusten, inrichten of voorhanden hebben van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken.<sup>3</sup> Het voorstel voorziet daarnaast in de verruiming van de mogelijkheid om de ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te leggen.<sup>4</sup> Tevens worden de bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten uitgebreid. In dat verband maakt het wetsvoorstel het mogelijk bij veroordeling voor bepaalde delicten een verbod tot het uitoefenen van bepaalde rechten op te leggen.<sup>5</sup> Ook wordt voor diverse delicten de boetecategorie verhoogd.<sup>6</sup> Het wetsvoorstel voorziet voorts in een wijziging van de wettelijke regelingen die de wraking van rechters betreffen.<sup>7</sup> Daarnaast wordt de relatieve competentie van rechtbanken en de taakomschrijving van het functioneel parket verruimd.<sup>8</sup> Tot slot wordt een nieuwe bevoegdheid voor banken gecreëerd om financiële transacties tijdelijk aan te houden.<sup>9</sup>

De Afdeling plaatst in het hiernavolgende kanttekeningen bij enkele van deze voorstellen.

## 2. Hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel

### a. Context en inhoud van de voorgestelde maatregel

De ontnemingsmaatregel is destijds ingevoerd om de opbrengsten van strafbare feiten te kunnen afnemen van veroordeelde daders.<sup>10</sup> Daarmee wordt voorkomen dat zij nog langer kunnen profiteren van de opbrengsten van hun crimineel handelen. Het is niet de bedoeling om de veroordeelde te straffen door hem bijvoorbeeld meer vermogen te ontnemen dan hij door het strafbare feit heeft verdiend. De Hoge Raad heeft daarom bepaald dat bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden gekeken naar het voordeel dat de veroordeelde daadwerkelijk heeft behaald.<sup>11</sup>

Wanneer meerdere daders samen strafbare feiten hebben gepleegd, is het soms moeilijk aan te tonen wie welk voordeel heeft genoten. Sinds 2011 kan de rechter dan bepalen dat een veroordeelde, naast voor een deel, ook hoofdelijk aansprakelijk is voor de gezamenlijke betalingsverplichting.<sup>12</sup> Uit het zevende lid van artikel 36e Sr volgt dat hoofdelijke oplegging alleen mogelijk is als de betalingsverplichting voortvloeit uit het eerste of tweede lid van dat artikel. Dat zijn de gevallen waarin sprake is van voordeel dat is verkregen door middel van of uit de baten van (i) het feit waarvoor de persoon is veroordeeld of (ii) andere strafbare feiten waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de veroordeelde zijn begaan.<sup>13</sup> Wanneer de rechter de ontnemingsvordering oplegt op grond van het derde lid van artikel 36e Sr, kan de veroordeelde dus niet hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor het wederrechtelijk verkregen voordeel.<sup>14</sup>

Het voorstel beoogt hoofdelijke oplegging ook mogelijk te maken in dat laatste geval. Dit lid betreft situaties waarin het aannemelijk is dat andere strafbare feiten op enigerlei wijze ertoe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft verkregen. Daarbij is niet vereist dat de veroordeelde die strafbare feiten zelf heeft begaan. Bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt vaak gebruik gemaakt van een kasopstelling of een vermogensvergelijking. Uitgaven of vermogensgroei in de zes jaar voorafgaand aan het strafbare feit, worden vermoed wederrechtelijk verkregen voordeel te zijn als hiervoor geen legale inkomstenbron kan worden aangewezen.

Volgens de toelichting kan het bij de toepassing van het derde lid van artikel 36e Sr voorkomen dat het niet of zeer moeilijk is aan te tonen welk deel van het wederrechtelijk verkregen voordeel bij welke dader is terechtgekomen. In de toelichting wordt de situatie beschreven van een echtbaar dat een economische eenheid vormt en dat wordt veroordeeld wegens medeplegen van witwassen. Normaliter verdeelt de rechter het wederrechtelijk verkregen voordeel in gelijke delen over het aantal medeplegers. Als het voordeel echter geconcentreerd is bij één van de echtgenoten, kan het voordeel niet op de ander worden verhaald. Hierdoor vist de staat grotendeels achter het net. De uitbreiding

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel G, en artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdelen A, D, E, F, H, I en J van het wetsvoorstel.

<sup>6</sup> Artikel III en artikel IV van het wetsvoorstel.

<sup>7</sup> Artikel II, onderdelen H, I en J, artikel VII en artikel VIII van het wetsvoorstel.

<sup>8</sup> Artikel II, onderdelen A, B, C, E, F en G, van het wetsvoorstel.

<sup>9</sup> Artikel V, onderdelen A, B, C, D, van het wetsvoorstel.

<sup>10</sup> Zie W. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 45–55.

<sup>11</sup> HR 7 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:878. Zie ook HR 29 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:853; HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1024.

<sup>12</sup> Stb. 2011, 171. Zie W. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 139–151.

<sup>13</sup> Uit de jurisprudentie volgt dat dit zodanig moet worden uitgelegd dat dit niet kan worden aangenomen indien niet buiten redelijke twijfel kan worden vastgesteld dat andere strafbare feiten door de betrokkene zijn begaan, zie HR 29 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1523.

<sup>14</sup> HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1552.



van de hoofdelijke oplegging is voor dergelijke gevallen wenselijk, aldus de toelichting.<sup>15</sup>

#### **b. De toegevoegde waarde en risico's van de voorgestelde maatregel**

*In het kader van de voorgestelde hoofdelijke aansprakelijkheid noemt de toelichting als voorbeeld alleen de situatie waarin echtgenoten zijn veroordeeld wegens het medeplegen van witwassen. In de consultatiereacties<sup>16</sup> is erop gewezen dat in dit voorbeeld sprake is van een veroordeling voor een concreet delict (witwassen), als gevolg waarvan de ontnemingsmaatregel al hoofdelijk kan worden opgelegd op grond van de bestaande regeling.<sup>17</sup> Dat roept de vraag op wat in de praktijk de meerwaarde zal zijn van de voorgestelde verruiming.*

*De voorgestelde verruiming van de hoofdelijke oplegging roept bovendien vragen op over de bewijspositie van de veroordeelde. Bij de ontnemingsprocedure wordt immers een civielrechtelijke bewijslastverdeling gehanteerd, waarbij meer van de veroordeelde wordt verwacht dan in de strafprocedure. Hierdoor rijst de vraag of de veroordeelde zich voldoende kan verweren tegen de stelling dat hij beschikking heeft gehad over het vermeende voordeel. Ook roept het voorstel de vraag op of de veroordeelde zich voldoende kan verweren met betrekking tot de legale herkomst van het vermeende voordeel. Indien dit het onverklaarde vermogen van de medepleger (in het voorbeeld van de toelichting: de andere echtgenoot) betreft, kan dat moeilijk zijn voor de veroordeelde. In hoeverre kan bijvoorbeeld van een veroordeelde worden verwacht dat hij bewijs kan aanvoeren met betrekking tot de legale inkomsten van de medepleger van de afgelopen zes jaar? Dit vergroot het risico dat veroordeelden aansprakelijk worden gesteld voor voordeel dat zij niet genoten hebben.*

*Deze bewijsproblemen zullen zich eerder voordoen bij het derde lid van artikel 36e Sr dan bij de eerste twee leden van deze bepaling, omdat bij de toepassing van het derde lid wordt gekeken naar onverklaard vermogen. In tegenstelling tot het eerste of tweede lid hoeft niet aannemelijk te worden gemaakt dat de veroordeelde het strafbare feit heeft gepleegd waaruit dat vermogen afkomstig is. Daarnaast wordt van onverklaard vermogen in de zes jaar voorafgaand aan het strafbare feit vermoed dat dit wederrechtelijk verkregen is. De reikwijdte van het derde lid is dus aanzienlijk ruimer dan die van het eerste of tweede lid van artikel 36e Sr.*

*De bewijsproblemen bij het derde lid gelden temeer voor verdachten die geen gemeenschappelijke financiële huishouding (economische eenheid) met de medepleger hebben gevoerd. Het wetsvoorstel en de toelichting sluiten echter niet uit dat ook in dergelijke situaties de voorgestelde regeling van toepassing zal zijn.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de meerwaarde en de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid bij de ontnemingsmaatregel, mede in het licht van de genoemde bewijsproblematiek.*

## **2. Hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel**

Het advies van de Afdeling is opgevolgd. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de meerwaarde van de regeling. Naar aanleiding van het door de Afdeling gesignaleerde risico voor de bewijspositie van de veroordeelde wordt voorgesteld in het zevende lid van artikel 36e Sr toepassing op het derde lid van dit artikel mogelijk te maken als aannemelijk is geworden dat de veroordeelden een economische eenheid vormden, welke eenheid het wederrechtelijk verkregen voordeel heeft genoten. Daartoe is het wetsvoorstel aangepast en is tevens de memorie van toelichting op dit onderdeel aangevuld.

## **3. Ontzetting van rechten**

### **a. Inhoud van de voorgestelde maatregel**

*Om de mogelijkheid tot het opnieuw plegen van strafbare feiten in de uitoefening van een functie te beperken, kan bij veroordeling voor bepaalde delicten thans als bijkomende straf een verbod tot het uitoefenen van bepaalde rechten worden opgelegd.<sup>18</sup> Dit wordt geregeld in artikel 28, eerste lid, van*

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel).

<sup>16</sup> Nederlandse Orde van Advocaten, consultatiereactie wetsvoorstel confiscatie criminele goederen 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), 24 januari 2022, p. 20–23; Raad voor de rechtspraak, Advies wetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II, 9 februari 2022, p. 11–12; Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, consultatiereactie, 24 maart 2022.

<sup>17</sup> De ontnemingsmaatregel kan dan worden opgelegd op grond van eerste of tweede lid van artikel 36e Sr.

<sup>18</sup> Artikel 28, onderdeel 1 tot en met 5, Wetboek van Strafrecht.



het Wetboek van Strafrecht, dat in de onderdelen 1 tot en met 5 een vijftal rechten noemt waarvan de schuldige door de strafrechter kan worden ontzet.

Kenmerkend voor de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is dat gebruik wordt gemaakt van legale structuren om het plegen van strafbare feiten mogelijk te maken, zo stelt de toelichting. Tegen die achtergrond strekt dit voorstel tot uitbreiding van de groep van strafbare feiten waarbij de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd en tot aanvulling van het aantal rechten waarvan de schuldige kan worden ontzet. Zo kan voor ernstige strafbare feiten waarvan een ondermijnd effect op de samenleving uitgaat, de ontzetting van rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd worden uitgesproken.<sup>19</sup>

#### **b. Grondslag voor verstrekking van strafrechtelijke gegevens**

Om de ontzetting van rechten te effectueren, worden persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verstrekt aan relevante organisaties en instellingen. Zo meldt de toelichting dat de rechter of het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de reclassering opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van deze bijkomende straf. Ook Justis beschikt over de strafrechtelijke gegevens, zodat er geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wordt afgegeven wanneer deze wordt aangevraagd voor een ambt of beroep dat de aanvrager niet mag bekleden of uitoefenen. Daarnaast kan in voorkomende gevallen, als een veroordeelde uit een functie is ontzet waarvoor registratie in een register verplicht is, de organisatie die verantwoordelijk is voor het desbetreffende register over de ontzetting worden geïnformeerd zodat veroordeelde kan worden uitgeschreven en een eventuele herregistratie kan worden voorkomen.<sup>20</sup>

Op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming is de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard slechts toegestaan wanneer dit geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, dan wel door verwerkingsverantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).<sup>21</sup> Mede tegen die achtergrond heeft de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd of de verstrekking van strafrechtelijke gegevens omtrent de ontzetting van rechten in het wetsvoorstel adequaat is geregeld.<sup>22</sup> In reactie daarop vermeldt de toelichting slechts dat er sprake is van een 'voldoende grondslag', zonder dit nader te specificeren en te motiveren.<sup>23</sup>

De Afdeling wijst er in dat verband op dat het CJIB thans op grond van artikel 51c, tweede lid, onder a, van de Wjsg bevoegd is om, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, gegevens te verstrekken ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing. Wanneer de reclassering de opdracht heeft gekregen toezicht te houden op de naleving van de ontzetting van het recht om een ambt of een beroep uit te oefenen, kunnen dergelijke gegevens ook aan de reclassering worden verstrekt. Voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitvoering van de reclassering, kan zij daarover tevens andere relevante organisaties en instellingen informeren. Artikel 52, eerste lid, van de Wjsg biedt daarvoor ruimte. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de reclassering verneemt dat de veroordeelde in dienst zal treden of in dienst is getreden in een ambt of beroep dat diegene op grond van een strafrechtelijke beslissing niet mag bekleden. De (toekomstige) werkgever van de veroordeelde kan dan worden geïnformeerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de grondslagen voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens in het kader van de ontzetting van rechten.

### **3. Ontzetting van rechten**

Het advies van de Afdeling is opgevolgd. In de memorie van toelichting zijn de grondslagen voor de verstrekking van tenuitvoerleggingsgegevens in het kader van de tenuitvoerlegging van de ontzetting van rechten vermeld (zie paragraaf 10).

### **4. Samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel**

Uit het oogpunt van wetgevingskwaliteit is het van belang dat de verschillende onderdelen van een

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.1 (Ontzetting uit rechten).

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10 (Adviezen, onder het kopje 'Ontzetting uit rechten').

<sup>21</sup> Artikel 33, eerste lid, onder a, Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>22</sup> Autoriteit Persoonsgegevens, Advies consultatievoorstel voor de wet versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II, 24 februari 2022, p. 17–18.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10 (Adviezen, onder het kopje 'Ontzetting uit rechten').



wetsvoorstel voldoende samenhang hebben.<sup>24</sup> Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel hebben de verschillende onderdelen met elkaar gemeen dat zij dienen ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.<sup>25</sup> Dat volgt ook uit het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel. Naar het oordeel van de Afdeling maakt de toelichting echter onvoldoende inzichtelijk hoe een tweetal onderdelen specifiek gericht is op het bijdragen aan deze doelstelling of anderszins samenhangt met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Zo wordt voorgesteld de wettelijke regelingen over de wraking van rechters aan te passen, met als doel onnodige vertragingen in rechtszaken te voorkomen.<sup>26</sup> Deze wijzigingen werden eerder aangekondigd in het kader van het programma ter versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.<sup>27</sup> Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende hoe deze wijzigingen specifiek gericht zijn op de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit of anderszins samenhangen met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de wijziging van de wettelijke taakomschrijving van het functioneel parket van het OM. Deze wijziging strekt ertoe de aanduiding van de vervolgingsbevoegdheid van officieren van justitie bij het functioneel parket te actualiseren, zo stelt de toelichting.<sup>28</sup> Deze bevoegdheid 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 (hierna: BOD-feiten). In de praktijk blijkt evenwel behoefte te bestaan een bredere categorie strafzaken bij het functioneel parket te kunnen beleggen. Volgens de toelichting betreft het strafzaken die strikt genomen buiten het opsporingsdomein van de bijzondere opsporingsdiensten vallen, maar die vanwege hun aard en juridische complexiteit wel de specifieke deskundigheid van het functioneel parket vergen.<sup>29</sup>

De toelichting verwijst in dit verband naar zaken waarop ingewikkelde regelgeving van toepassing is, waarbij of diverse overheidsinstanties betrokken zijn of waarbij sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid of infrastructuur. Tevens noemt de toelichting ernstige nautische zaken, waarbij het functioneel parket steeds vaker wordt verzocht het strafrechtelijk onderzoek op zich te nemen.<sup>30</sup> Gelet op deze behoefte vanuit de praktijk wordt voorgesteld om de vervolgingsbevoegdheid voorzien in artikel 9, derde lid, Sv te flexibiliseren.<sup>31</sup> De toelichting maakt evenwel niet inzichtelijk hoe deze wijziging specifiek gericht is op de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit of anderszins samenhangt met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Hoewel de Afdeling de behoefte aan de voornoemde wijzigingen op zichzelf begrijpt, acht zij van belang dat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel voldoende inzichtelijk is. Wanneer een dergelijke samenhang niet evident is, is een heldere toelichting in dit verband aangewezen.

In het licht hiervan adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de samenhang van de voornoemde wijzigingen met de andere onderdelen van het wetsvoorstel en indien nodig tevens het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel aan te passen.

#### 4. Samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel

Het advies van de Afdeling is opgevolgd. Ten aanzien van de door de Afdeling genoemde onderdelen van het wetsvoorstel is in de memorie van toelichting nader verduidelijkt hoe deze onderdelen bijdragen aan de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit (zie de inleiding en paragraaf 6.3).

#### 5. Toepasselijkheid op Caribisch Nederland

Lange tijd gold terughoudendheid als normatief uitgangspunt voor de invoering van nieuwe wetgeving voor Europees Nederland. De reden hiervoor was het beperkte absorptieniveau van de openbare

<sup>24</sup> Zie in dit verband ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 6.4 (Toelaatbaarheid verzamelwetten) en de toelichting daarbij.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

<sup>26</sup> Zie artikel II, onderdelen H, I en J, artikel VII en artikel VIII van het wetsvoorstel.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 573.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket, onder het kopje 'Inleiding').

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket, onder het kopje 'Actualisering van de taakomschrijving van het functioneel parket').

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Artikel II, onderdeel C, van het wetsvoorstel.



*lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In oktober 2019 is dit uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid evenwel losgelaten, om zo een meer gelijkwaardig voorzieningenniveau te bewerkstelligen binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Daarom geldt thans als uitgangspunt dat wetgeving ook toepasselijk dient te zijn op het Caribisch deel van Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit betekent dat dat nieuwe wetgeving – waaronder ook de wijziging van bestaande wetgeving – ofwel van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen, ofwel wordt toegelicht waarom daarvoor niet gekozen is.<sup>32</sup>*

*In het licht van het normatieve uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’ adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen of toe te lichten waarom niet is gekozen voor toepasselijkheid van het wetsvoorstel op Caribisch Nederland.*

## 5. Toepasselijkheid op Caribisch Nederland

Als uitgangspunt van het kabinetsbeleid geldt dat alle Nederlanders gelijk behandeld worden.<sup>33</sup> Hieruit volgt onder meer dat de burgers in Caribisch Nederland hetzelfde niveau van strafrechtelijke bescherming wordt geboden als de burgers in het Europese deel van Nederland. Daarom wordt in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoveel mogelijk aangesloten bij de toepasselijke wetgeving in Europees Nederland.

Dit wetsvoorstel bevat meerdere wijzigingsvoorstellen, die ieder afzonderlijk een bijdrage leveren aan de verdere versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit in Europees Nederland. Het betreft zowel materieelrechtelijke bepalingen alsook procesrechtelijke wijzigingsvoorstellen, die betrekking hebben op verschillende wetten. Deze voorstellen sluiten aan op het beleid dat het kabinet voert om de georganiseerde ondermijnende criminaliteit effectief te kunnen aanpakken, in de context van Europees Nederland.<sup>34</sup> Dit laat het uitgangspunt van het kabinet onverlet, dat Caribisch Nederland qua strafrechtelijke aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit niet achter dient te blijven bij Europees Nederland. Ook voor Caribisch Nederland is de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit een prioriteit. Een belangrijk element in de verdere versterking van de aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Caribisch Nederland is dat deze aanpak aansluit bij de lokale context aldaar. De lokale context kan in meer of mindere mate relevant zijn voor de uitvoerbaarheid en – voor zover van toepassing – de handhaving van de voorgestelde wijzigingen. Aandacht hiervoor is des te meer van belang nu het wijzigingsvoorstellen van verschillende aard betreft die zijn verspreid over meerdere wetten. Met inachtneming hiervan zal de toepasselijkheid in Caribisch Nederland van het wetsvoorstel voor ieder onderdeel afzonderlijk in kaart worden gebracht. Hierbij zal tevens in aanmerking worden genomen of het materieelstrafrechtelijke wijzigingen betreft (die in de regel toepasselijk zullen zijn in Caribisch Nederland) of dat het gaat om procesrechtelijke wijzigingen (waarin dit niet altijd het geval is).

De beoordeling van de toepasselijkheid van de wijzigingsvoorstellen uit het onderhavige wetsvoorstel dient te worden gezien tegen de achtergrond van alle maatregelen die worden genomen om de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit verder te versterken. Op deze wijze kan de integraliteit van deze aanpak in Caribisch Nederland zo goed mogelijk worden geborgd. Daarom zal ook worden gezien of de met de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit<sup>35</sup> tot stand gekomen wetswijzigingen eveneens toepasselijk dienen te zijn in Caribisch Nederland. Vanwege de ten tijde van de voorbereiding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit I geldende legislatieve terughoudendheid zijn deze wijzigingen momenteel niet toepasselijk in Caribisch Nederland.

Indien blijkt dat toepasselijkheid van wijzigingen uit het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II of de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit I gewenst is, zal hierin via een afzonderlijk wetstraject worden voorzien.

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

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

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2019/20, 25 300 IV, nr. 11, p. 3. Zie ook Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 20a.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2019/20, 25 300 IV, nr. 11, p. 2.

<sup>34</sup> Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, p. 20.

<sup>35</sup> Stb. 2021, 544.



---

Ik moge u hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Financiën, verzoeken het 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. Yeşilgöz-Zegerius.*



## Advies Raad van State

No. W16.22.00219/II  
's-Gravenhage, 3 mei 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 december 2022, no.2022002933, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met verdere versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat verschillende onderdelen die tot doel hebben de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te versterken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de meerwaarde en de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de hoofdelijke oplegging bij de ontnemingsmaatregel. Voorts gaat de Afdeling in op de voorgestelde uitbreiding van de strafbare feiten waarbij de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de grondslag(en) voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens in dit verband. De Afdeling heeft tevens vragen over de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en de toepasselijkheid van het voorstel op Caribisch Nederland. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het voorstel wenselijk.

### 1. Context en inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op de versterking van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Het is onderdeel van een breder wetgevingsprogramma, dat bestaat uit meerdere wetsvoorstellen op het terrein van het bestuursrecht en het strafrecht.<sup>1</sup> Binnen dat bredere kader is het voorliggende wetsvoorstel een opvolger van de Wet versterking strafrechtelijke ondermijnende criminaliteit I.<sup>2</sup>

Het bevat verschillende onderdelen van uiteenlopende aard. Allereerst introduceert het voorstel een strafbaarstelling voor het opzettelijk toerusten, inrichten of voorhanden hebben van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken.<sup>3</sup> Het voorstel voorziet daarnaast in de verruiming van de mogelijkheid om de ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te leggen.<sup>4</sup> Tevens worden de bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten uitgebreid. In dat verband maakt het wetsvoorstel het mogelijk bij veroordeling voor bepaalde delicten een verbod tot het uitoefenen van bepaalde rechten op te leggen.<sup>5</sup> Ook wordt voor diverse delicten de boetecategorie verhoogd.<sup>6</sup> Het wetsvoorstel voorziet voorts in een wijziging van de wettelijke regelingen die de wraking van rechters betreffen.<sup>7</sup> Daarnaast wordt de relatieve competentie van rechtbanken en de taakomschrijving van het functioneel parket verruimd.<sup>8</sup> Tot slot wordt een nieuwe bevoegdheid voor banken gecreëerd om financiële transacties tijdelijk aan te houden.<sup>9</sup>

De Afdeling plaatst in het hiernavolgende kanttekeningen bij enkele van deze voorstellen.

### 2. Hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel

#### *a. Context en inhoud van de voorgestelde maatregel*

De ontnemingsmaatregel is destijds ingevoerd om de opbrengsten van strafbare feiten te kunnen afnemen van veroordeelde daders.<sup>10</sup> Daarmee wordt voorkomen dat zij nog langer kunnen profiteren

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

<sup>2</sup> Stb. 2021, 544.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel G, en artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdelen A, D, E, F, H, I en J van het wetsvoorstel.

<sup>6</sup> Artikel III en artikel IV van het wetsvoorstel.

<sup>7</sup> Artikel II, onderdelen H, I en J, artikel VII en artikel VIII van het wetsvoorstel.

<sup>8</sup> Artikel II, onderdelen A, B, C, E, F en G, van het wetsvoorstel.

<sup>9</sup> Artikel V, onderdelen A, B, C, D, van het wetsvoorstel.

<sup>10</sup> Zie W. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 45–55.





van de opbrengsten van hun crimineel handelen. Het is niet de bedoeling om de veroordeelde te straffen door hem bijvoorbeeld meer vermogen te ontnemen dan hij door het strafbare feit heeft verdiend. De Hoge Raad heeft daarom bepaald dat bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden gekeken naar het voordeel dat de veroordeelde daadwerkelijk heeft behaald.<sup>11</sup>

Wanneer meerdere daders samen strafbare feiten hebben gepleegd, is het soms moeilijk aan te tonen wie welk voordeel heeft genoten. Sinds 2011 kan de rechter dan bepalen dat een veroordeelde, naast voor een deel, ook hoofdelijk aansprakelijk is voor de gezamenlijke betalingsverplichting.<sup>12</sup> Uit het zevende lid van artikel 36e Sr volgt dat hoofdelijke oplegging alleen mogelijk is als de betalingsverplichting voortvloeit uit het eerste of tweede lid van dat artikel. Dat zijn de gevallen waarin sprake is van voordeel dat is verkregen door middel van of uit de baten van (i) het feit waarvoor de persoon is veroordeeld of (ii) andere strafbare feiten waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de veroordeelde zijn begaan.<sup>13</sup> Wanneer de rechter de ontnemingsvordering oplegt op grond van het derde lid van artikel 36e Sr, kan de veroordeelde dus niet hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor het wederrechtelijk verkregen voordeel.<sup>14</sup>

Het voorstel beoogt hoofdelijke oplegging ook mogelijk te maken in dat laatste geval. Dit lid betreft situaties waarin het aannemelijk is dat andere strafbare feiten op enigerlei wijze ertoe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft verkregen. Daarbij is niet vereist dat de veroordeelde die strafbare feiten zelf heeft begaan. Bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt vaak gebruik gemaakt van een kasopstelling of een vermogensvergelijking. Uitgaven of vermogensgroei in de zes jaar voorafgaand aan het strafbare feit, worden vermoed wederrechtelijk verkregen voordeel te zijn als hiervoor geen legale inkomstenbron kan worden aangewezen.

Volgens de toelichting kan het bij de toepassing van het derde lid van artikel 36e Sr voorkomen dat het niet of zeer moeilijk is aan te tonen welk deel van het wederrechtelijk verkregen voordeel bij welke dader is terechtgekomen. In de toelichting wordt de situatie beschreven van een echtpaar dat een economische eenheid vormt en dat wordt veroordeeld wegens medeplegen van witwassen. Normaliter verdeelt de rechter het wederrechtelijk verkregen voordeel in gelijke delen over het aantal medeplegers. Als het voordeel echter geconcentreerd is bij één van de echtgenoten, kan het voordeel niet op de ander worden verhaald. Hierdoor vist de staat grotendeels achter het net. De uitbreiding van de hoofdelijke oplegging is voor dergelijke gevallen wenselijk, aldus de toelichting.<sup>15</sup>

#### *b. De toegevoegde waarde en risico's van de voorgestelde maatregel*

In het kader van de voorgestelde hoofdelijke aansprakelijkheid noemt de toelichting als voorbeeld alleen de situatie waarin echtgenoten zijn veroordeeld wegens het medeplegen van witwassen. In de consultatiereacties<sup>16</sup> is erop gewezen dat in dit voorbeeld sprake is van een veroordeling voor een concreet delict (witwassen), als gevolg waarvan de ontnemingsmaatregel al hoofdelijk kan worden opgelegd op grond van de bestaande regeling.<sup>17</sup> Dat roept de vraag op wat in de praktijk de meerwaarde zal zijn van de voorgestelde verruiming.

De voorgestelde verruiming van de hoofdelijke oplegging roept bovendien vragen op over de bewijspositie van de veroordeelde. Bij de ontnemingsprocedure wordt immers een civielrechtelijke bewijslastverdeling gehanteerd, waarbij meer van de veroordeelde wordt verwacht dan in de strafprocedure. Hierdoor rijst de vraag of de veroordeelde zich voldoende kan verweren tegen de stelling dat hij beschikking heeft gehad over het vermeende voordeel. Ook roept het voorstel de vraag op of de veroordeelde zich voldoende kan verweren met betrekking tot de legale herkomst van het vermeende voordeel. Indien dit het onverklaarde vermogen van de medepleger (in het voorbeeld van de toelichting: de andere echtgenoot) betreft, kan dat moeilijk zijn voor de veroordeelde. In hoeverre kan bijvoorbeeld van een veroordeelde worden verwacht dat hij bewijs kan aanvoeren met betrekking tot de legale inkomsten van de medepleger van de afgelopen zes jaar? Dit vergroot het risico dat

<sup>11</sup> HR 7 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:878. Zie ook HR 29 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:853; HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1024.

<sup>12</sup> Stb. 2011, 171. Zie W. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 139–151.

<sup>13</sup> Uit de jurisprudentie volgt dat dit zodanig moet worden uitgelegd dat dit niet kan worden aangenomen indien niet buiten redelijke twijfel kan worden vastgesteld dat andere strafbare feiten door de betrokkene zijn begaan, zie HR 29 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1523.

<sup>14</sup> HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1552.

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel).

<sup>16</sup> Nederlandse Orde van Advocaten, consultatiereactie wetsvoorstel confiscatie criminele goederen 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), 24 januari 2022, p. 20–23; Raad voor de rechtspraak, Advies wetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II, 9 februari 2022, p. 11–12; Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, consultatiereactie, 24 maart 2022.

<sup>17</sup> De ontnemingsmaatregel kan dan worden opgelegd op grond van eerste of tweede lid van artikel 36e Sr.



veroordeelden aansprakelijk worden gesteld voor voordeel dat zij niet genoten hebben.

Deze bewijsproblemen zullen zich eerder voordoen bij het derde lid van artikel 36e Sr dan bij de eerste twee leden van deze bepaling, omdat bij de toepassing van het derde lid wordt gekeken naar onverklaard vermogen. In tegenstelling tot het eerste of tweede lid hoeft niet aannemelijk te worden gemaakt dat de veroordeelde het strafbare feit heeft gepleegd waaruit dat vermogen afkomstig is. Daarnaast wordt van onverklaard vermogen in de zes jaar voorafgaand aan het strafbare feit vermoed dat dit wederrechtelijk verkregen is. De reikwijdte van het derde lid is dus aanzienlijk ruimer dan die van het eerste of tweede lid van artikel 36e Sr.

De bewijsproblemen bij het derde lid gelden temeer voor verdachten die geen gemeenschappelijke financiële huishouding (economische eenheid) met de medepleger hebben gevoerd. Het wetsvoorstel en de toelichting sluiten echter niet uit dat ook in dergelijke situaties de voorgestelde regeling van toepassing zal zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de meerwaarde en de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid bij de ontnemingsmaatregel, mede in het licht van de genoemde bewijsproblematiek.

### 3. Ontzetting van rechten

#### *a. Inhoud van de voorgestelde maatregel*

Om de mogelijkheid tot het opnieuw plegen van strafbare feiten in de uitoefening van een functie te beperken, kan bij veroordeling voor bepaalde delicten thans als bijkomende straf een verbod tot het uitoefenen van bepaalde rechten worden opgelegd.<sup>18</sup> Dit wordt geregeld in artikel 28, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, dat in de onderdelen 1 tot en met 5 een vijftal rechten noemt waarvan de schuldige door de strafrechter kan worden ontzet.

Kenmerkend voor de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is dat gebruik wordt gemaakt van legale structuren om het plegen van strafbare feiten mogelijk te maken, zo stelt de toelichting. Tegen die achtergrond strekt dit voorstel tot uitbreiding van de groep van strafbare feiten waarbij de ontzetting van bepaalde rechten kan worden opgelegd en tot aanvulling van het aantal rechten waarvan de schuldige kan worden ontzet. Zo kan voor ernstige strafbare feiten waarvan een ondermijnd effect op de samenleving uitgaat, de ontzetting van rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd worden uitgesproken.<sup>19</sup>

#### *b. Grondslag voor verstrekking van strafrechtelijke gegevens*

Om de ontzetting van rechten te effectueren, worden persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verstrekt aan relevante organisaties en instellingen. Zo meldt de toelichting dat de rechter of het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de reclassering opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van deze bijkomende straf. Ook Justis beschikt over de strafrechtelijke gegevens, zodat er geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wordt afgegeven wanneer deze wordt aangevraagd voor een ambt of beroep dat de aanvrager niet mag bekleden of uitoefenen. Daarnaast kan in voorkomende gevallen, als een veroordeelde uit een functie is ontzet waarvoor registratie in een register verplicht is, de organisatie die verantwoordelijk is voor het desbetreffende register over de ontzetting worden geïnformeerd zodat veroordeelde kan worden uitgeschreven en een eventuele herregistratie kan worden voorkomen.<sup>20</sup>

Op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming is de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard slechts toegestaan wanneer dit geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, dan wel door verwerkingsverantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).<sup>21</sup> Mede tegen die achtergrond heeft de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd of de verstrekking van strafrechtelijke gegevens omtrent de ontzetting van rechten in het wetsvoorstel adequaat is geregeld.<sup>22</sup> In reactie daarop vermeldt de toelichting slechts dat er sprake is van een 'voldoende grondslag', zonder dit nader te specificeren en te motiveren.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Artikel 28, onderdeel 1 tot en met 5, Wetboek van Strafrecht.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.1 (Ontzetting uit rechten).

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10 (Adviezen, onder het kopje 'Ontzetting uit rechten').

<sup>21</sup> Artikel 33, eerste lid, onder a, Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>22</sup> Autoriteit Persoonsgegevens, Advies consultatievoorstel voor de wet versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II, 24 februari 2022, p. 17–18.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10 (Adviezen, onder het kopje 'Ontzetting uit rechten').



De Afdeling wijst er in dat verband op dat het CJIB thans op grond van artikel 51c, tweede lid, onder a, van de Wjsg bevoegd is om, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, gegevens te verstrekken ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing. Wanneer de reclassering de opdracht heeft gekregen toezicht te houden op de naleving van de ontzetting van het recht om een ambt of een beroep uit te oefenen, kunnen dergelijke gegevens ook aan de reclassering worden verstrekt. Voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitvoering van de reclassering, kan zij daarover tevens andere relevante organisaties en instellingen informeren. Artikel 52, eerste lid, van de Wjsg biedt daarvoor ruimte. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de reclassering verneemt dat de veroordeelde in dienst zal treden of in dienst is getreden in een ambt of beroep dat diegene op grond van een strafrechtelijke beslissing niet mag bekleden. De (toekomstige) werkgever van de veroordeelde kan dan worden geïnformeerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de grondslagen voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens in het kader van de ontzetting van rechten.

#### 4. Samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel

Uit het oogpunt van wetgevingskwaliteit is het van belang dat de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel voldoende samenhang hebben.<sup>24</sup> Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel hebben de verschillende onderdelen met elkaar gemeen dat zij dienen ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.<sup>25</sup> Dat volgt ook uit het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel. Naar het oordeel van de Afdeling maakt de toelichting echter onvoldoende inzichtelijk hoe een tweetal onderdelen specifiek gericht is op het bijdragen aan deze doelstelling of anderszins samenhangt met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Zo wordt voorgesteld de wettelijke regelingen over de wraking van rechters aan te passen, met als doel onnodige vertragingen in rechtszaken te voorkomen.<sup>26</sup> Deze wijzigingen werden eerder aangekondigd in het kader van het programma ter versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.<sup>27</sup> Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende hoe deze wijzigingen specifiek gericht zijn op de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit of anderszins samenhangen met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de wijziging van de wettelijke taakomschrijving van het functioneel parket van het OM. Deze wijziging strekt ertoe de aanduiding van de vervolgingsbevoegdheid van officieren van justitie bij het functioneel parket te actualiseren, zo stelt de toelichting.<sup>28</sup> Deze bevoegdheid 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 (hierna: BOD-feiten). In de praktijk blijkt evenwel behoefte te bestaan aan een bredere categorie strafzaken bij het functioneel parket te kunnen beleggen. Volgens de toelichting betreft het strafzaken die strikt genomen buiten het opsporingsdomein van de bijzondere opsporingsdiensten vallen, maar die vanwege hun aard en juridische complexiteit wel de specifieke deskundigheid van het functioneel parket vergen.<sup>29</sup>

De toelichting verwijst in dit verband naar zaken waarop ingewikkelde regelgeving van toepassing is, waarbij of diverse overheidsinstanties betrokken zijn of waarbij sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid of infrastructuur. Tevens noemt de toelichting ernstige nautische zaken, waarbij het functioneel parket steeds vaker wordt verzocht het strafrechtelijk onderzoek op zich te nemen.<sup>30</sup> Gelet op deze behoefte vanuit de praktijk wordt voorgesteld om de vervolgingsbevoegdheid voorzien in artikel 9, derde lid, Sv te flexibiliseren.<sup>31</sup> De toelichting maakt evenwel niet inzichtelijk hoe deze wijziging specifiek gericht is op de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit of anderszins samenhangt met de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

Hoewel de Afdeling de behoefte aan de voornoemde wijzigingen op zichzelf begrijpt, acht zij van belang dat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel voldoende

<sup>24</sup> Zie in dit verband ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 6.4 (Toelaatbaarheid verzamelwetten) en de toelichting daarbij.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

<sup>26</sup> Zie artikel II, onderdelen H, I en J, artikel VII en artikel VIII van het wetsvoorstel.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 573.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket, onder het kopje 'Inleiding').

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket, onder het kopje 'Actualisering van de taakomschrijving van het functioneel parket').

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Artikel II, onderdeel C, van het wetsvoorstel.



---

inzichtelijk is. Wanneer een dergelijke samenhang niet evident is, is een heldere toelichting in dit verband aangewezen.

In het licht hiervan adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de samenhang van de voornoemde wijzigingen met de andere onderdelen van het wetsvoorstel en indien nodig tevens het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel aan te passen.

## **5. Toepasselijkheid op Caribisch Nederland**

Lange tijd gold terughoudendheid als normatief uitgangspunt voor de invoering van nieuwe wetgeving voor Europees Nederland. De reden hiervoor was het beperkte absorptieniveau van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In oktober 2019 is dit uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid evenwel losgelaten, om zo een meer gelijkwaardig voorzieningenniveau te bewerkstelligen binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Daarom geldt thans als uitgangspunt dat wetgeving ook toepasselijk dient te zijn op het Caribisch deel van Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit betekent dat dat nieuwe wetgeving – waaronder ook de wijziging van bestaande wetgeving – ofwel van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen, ofwel wordt toegelicht waarom daarvoor niet gekozen is.<sup>32</sup>

In het licht van het normatieve uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’ adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen of toe te lichten waarom niet is gekozen voor toepasselijkheid van het wetsvoorstel op Caribisch Nederland.

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

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

---

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2019/20, 25 300 IV, nr. 11, p. 3. Zie ook Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 20a.



## **Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met verdere versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het wettelijk instrumentarium verder uit te breiden om de ondermijnende criminaliteit beter te kunnen bestrijden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

#### **A**

In artikel 31, eerste lid, wordt onder vernummering van de onderdelen 3° en 4° tot 4° en 5° een onderdeel ingevoegd, luidende:

- 3°. bij veroordeling tot taakstraf, voor een tijd van ten minste twee en ten hoogste vijf jaren;

#### **B**

In artikel 36e, zevende lid, wordt 'eerste en tweede lid' vervangen door 'eerste, tweede en derde lid'.

#### **C**

In artikel 138aa, tweede lid, wordt 'Hij die zich de toegang heeft verschaft tot een in het eerste lid bedoelde plaats' vervangen door 'Indien de schuldige zich de toegang tot de in het eerste lid bedoelde plaats heeft verschaft'.

#### **D**

Artikel 152 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. Bij veroordeling wegens het misdrijf omschreven in artikel 140 kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten worden uitgesproken en kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

#### **E**

Artikel 176c wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. Bij veroordeling wegens het in artikel 173a omschreven misdrijf kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten worden uitgesproken en kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

#### **F**

Artikel 179 wordt als volgt gewijzigd:



1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij veroordeling wegens het misdrijf omschreven in het eerste lid kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten worden uitgesproken en kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

G

Na artikel 189 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 189a**

1. Degene die opzettelijk een vervoermiddel toerust of inricht met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft degene die een vervoermiddel voorhanden heeft, wetende dat dit vervoermiddel is toegerust of ingericht met een ruimte als bedoeld in het eerste lid.
3. Indien degene van het in het eerste lid omschreven feit een beroep of gewoonte maakt, wordt diegene gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie.

H

Aan artikel 197a wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Bij veroordeling wegens een van de feiten, omschreven in het eerste en tweede lid, kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten worden uitgesproken.

I

In artikel 286 wordt 'tweede lid van artikel 285' vervangen door 'eerste en tweede lid van artikel 285'.

J

In artikel 311, eerste lid, wordt 'geldboete van de vierde categorie' vervangen door 'geldboete van de vijfde categorie'.

## **ARTIKEL II**

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2, eerste lid, laatste onderdeel, komt te luiden:

de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam, indien de officier van justitie bij het functioneel parket met de vervolging van het strafbare feit is belast.

B

Onder vernummering van het derde lid van artikel 6 tot het tweede lid, vervalt het tweede lid.

C

Artikel 9, derde lid, komt te luiden:

3. De officier van justitie bij het functioneel parket is belast met de vervolging van de strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.



D

In artikel 67, eerste lid, wordt in onderdeel b na '184a,' ingevoegd '189a, eerste en derde lid,'.

E

In artikel 70, tweede lid, wordt na 'dat de officier van justitie de rechtbank onbevoegd acht en is naar zijne meening een ander college wel bevoegd' ingevoegd 'dan wel dat hij de zaak wenst te verenigen met een strafzaak die voor een andere rechtbank in onderzoek is,'.

F

Na artikel 282a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 282b**

1. Indien de rechtbank, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, oordeelt dat vereniging van de zaak met een zaak die voor een andere, bevoegde rechtbank in onderzoek is in het belang van een goede rechtsbedeling is, verwijst zij de zaak daarheen. Deze beslissing wordt gemotiveerd. Artikel 282 is van overeenkomstige toepassing.
2. Alvorens te beslissen hoort de rechtbank de officier van justitie en de verdachte die op de terechtzitting aanwezig is.
3. Indien de rechtbank waarnaar een zaak is verwezen, instemt met de verwijzing, zendt de griffier van de rechtbank die de zaak heeft verwezen de stukken van het geding zo spoedig mogelijk aan de griffier van eerstgenoemde rechtbank.
4. De zaak wordt voor de rechtbank waarnaar die zaak is verwezen op de bestaande tenlastelegging aanhangig gemaakt door oproeping van de verdachte vanwege de officier van justitie tegen de dag van de nadere terechtzitting. Artikel 320 is van overeenkomstige toepassing.
5. De zaak wordt op de gewone wijze voortgezet, 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, zoals dit volgens het procesverbaal van die terechtzitting heeft plaats gehad. Artikel 322, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.
6. Het onderzoek op de terechtzitting wordt opnieuw aangevangen, tenzij de officier van justitie en de verdachte instemmen met hervatting in de stand waarin het onderzoek zich op het tijdstip van de verwijzing bevond.

G

Na artikel 419 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 419a**

In geval van artikel 282b wordt de zaak verwezen naar een ander gerechtshof.

H

Aan artikel 513, vijfde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De rechter wiens wraking is verzocht, onthoudt zich van het verder behandelen van de zaak, waaronder begrepen het nemen van beslissingen, tenzij dit geen uitstel duldt.

I

Artikel 515 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'zo spoedig mogelijk' toegevoegd 'ter zitting'.
2. In het tweede lid wordt 'Het gerecht' vervangen door 'De meervoudige kamer'.
3. Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:



3. Indien het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, kan de meervoudige kamer zonder toepassing te geven aan het eerste en tweede lid beslissen het verzoek zonder behandeling ter zitting af te doen.

4. In het vierde lid (nieuw) wordt 'Het gerecht' vervangen door 'De meervoudige kamer'.

5. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'het gerecht' vervangen door 'de meervoudige kamer'.

J

In artikel 518, tweede lid, wordt 'Het gerecht' vervangen door 'De meervoudige kamer'.

### **ARTIKEL III**

De Opiumwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 11, tweede lid, wordt 'geldboete van de vierde categorie' vervangen door 'geldboete van de vijfde categorie'.

B

Artikel 13a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, van het Wetboek van Strafrecht, vermelde rechten kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens een der in de artikelen 10, tweede tot en met vijfde lid, 10a, eerste lid, 11, derde tot en met vijfde lid en 11b, eerste lid, omschreven misdrijven en de schuldige kan worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

### **ARTIKEL IV**

Artikel 55a van de Wet wapens en munitie wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 55, derde tot en met zevende lid, kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, van het Wetboek van Strafrecht, vermelde rechten worden uitgesproken en kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

### **ARTIKEL V**

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 17a**

1. De Financiële inlichtingen eenheid kan ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 13, aanhef en onderdelen a en b, een bank verzoeken het uitvoeren van een transactie of meerdere transacties gedurende een periode van ten hoogste vijf werkdagen aan te houden ingeval de Financiële inlichtingen eenheid aanwijzingen heeft dat deze transactie of transacties verband kan of kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme, of indien een financiële inlichtingen eenheid uit een andere staat hierom verzoekt.
2. De in het eerste lid genoemde periode kan met een termijn van ten hoogste vijf werkdagen





worden verlengd indien de Financiële inlichtingen eenheid het in het eerste lid bedoelde verzoek doet op verzoek van een financiële inlichtingen eenheid van een andere staat.

3. De Financiële inlichtingen eenheid trekt het verzoek, bedoeld in het eerste lid, voor het aflopen van de termijn, genoemd in het eerste en tweede lid, in zodra zulks mogelijk is.
4. De bank waaraan overeenkomstig het eerste lid een verzoek is gedaan, geeft hieraan onverwijld gevolg.
5. Een bank beschikt over gedragslijnen, procedures en maatregelen die haar in staat stellen te voldoen aan het vierde lid.
6. Een bank informeert een cliënt op diens verzoek over toepassing van het vierde lid.

B

Na artikel 20b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 20c**

Artikel 20 en artikel 20b zijn van overeenkomstige toepassing op banken die gevolg geven aan een verzoek als bedoeld in artikel 17a, eerste lid.

C

In artikel 29, onderdeel a, wordt na '17, tweede lid' ingevoegd '17a, vijfde lid,'

D

In artikel 30, onderdeel a, wordt na '17, tweede lid' ingevoegd '17a, vijfde lid,'

#### **ARTIKEL VI**

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onder 1°, wordt 'de de Wet voorkoming misbruik chemicaliën' vervangen door 'de Wet voorkoming misbruik chemicaliën'.

B

In artikel 1, onder 2°, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme na '17, tweede lid,' ingevoegd '17a, vierde lid,'

C

In artikel 8 wordt '1°' vervangen door '1°.', wordt '2°' vervangen door '2°.' en wordt '3°' vervangen door '3°.'

#### **ARTIKEL VII**

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 8:16, vijfde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De rechter wiens wraking is verzocht, onthoudt zich van het verder behandelen van de zaak, waaronder begrepen het nemen van beslissingen, tenzij dit geen uitstel duldt.

B

Artikel 8:18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'De bestuursrechter' vervangen door 'De meervoudige kamer'.



2. Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Indien het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, kan de meervoudige kamer zonder toepassing te geven aan het eerste en tweede lid beslissen het verzoek zonder behandeling ter zitting af te doen.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'De bestuursrechter' steeds vervangen door 'De meervoudige kamer'.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'de bestuursrechter' vervangen door 'de meervoudige kamer'.

C

In artikel 8:20, tweede lid, wordt 'de bestuursrechter' vervangen door 'de meervoudige kamer'.

## **ARTIKEL VIII**

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 37, vijfde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De rechter wiens wraking is verzocht, onthoudt zich van het verder behandelen van de zaak, waaronder begrepen het nemen van beslissingen, tenzij dit geen uitstel duldt.

B

In artikel 39 wordt, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

3. Indien het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, kan de meervoudige kamer zonder toepassing te geven aan het eerste en tweede lid beslissen het verzoek zonder behandeling ter zitting af te doen.

## **ARTIKEL IX**

Artikel 4a van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën wordt als volgt gewijzigd:

A

In het tweede lid, onder a, vervalt 'of een op een lijst van niet-geregistreerde stoffen geplaatste stof'.

B

In het derde lid vervalt 'of op een lijst van niet-geregistreerde stoffen wordt geplaatst'.

## **ARTIKEL X**

In artikel 22, tweede lid, onderdeel a, van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie vervalt ', eerste lid,'.

## **ARTIKEL XI**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*

*De Minister voor Rechtsbescherming,*

*De Minister van Financiën,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. ALGEMEEN DEEL

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van bestaande wetgeving, ter versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit voor het kabinet. Deze ernstige vorm van criminaliteit is diepgeworteld in onze samenleving. De afgelopen jaren is de basis gelegd om de verdere uitbreiding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit een halt toe te roepen. Dit vergt een lange adem en de aanpak is alleen effectief als alle onderdelen van deze vorm van criminaliteit worden aangepakt. Aan de hand van vier inhoudelijke prioriteiten wordt de basis die de afgelopen jaren is gelegd verder uitgebouwd, verbreed en versterkt: voorkomen, doorbreken van criminele netwerken en verdienmodellen, bestraffen en beschermen (Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 348).

Dit wetsvoorstel is een opvolger van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (Stb. 2021, 544) en bevat verschillende voorstellen ter versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Vanwege de bijdrage van elk van deze voorstellen aan een effectievere aanpak van ondermijnende criminaliteit worden deze voorstellen in dit wetsvoorstel gebundeld. De bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende georganiseerde criminaliteit verdient permanente aandacht. Dit betekent dat ook in de toekomst wetsvoorstellen zullen worden opgesteld en ingediend, bestaande uit nieuwe voorstellen tot wijziging van wetgeving van inhoudelijk uitéénlopende aard, met als gemeenschappelijk kenmerk dat zij bijdragen aan ditzelfde doel, om de aanpak structureel verder te blijven versterken.

De omvangrijke criminele winsten die met georganiseerde ondermijnende criminaliteit kunnen worden verkregen vormen een belangrijke drijfveer voor criminelen en zijn een onmisbaar onderdeel van het criminele bedrijfsproces. Om te voorkomen dat crimineel vermogen in de samenleving circuleert en wordt gebruikt in de legale economie of wordt geherinvesteerd in criminele activiteiten, zet het kabinet stevig in op het doorbreken van het verdienmodel van criminelen. Om de aanpak hiervan zo effectief mogelijk te maken is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium criminele geldstromen in beeld te hebben en te kunnen onderscheppen.

Hierdoor kan het criminele bedrijfsproces worden verstoord en wordt het minder aantrekkelijk voor criminelen om zich bezig te houden met illegale activiteiten.

Tegelijkertijd is het voor een effectieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit van groot belang dat de partijen in de strafrechtsketen hiertegen effectief kunnen optreden en dat bij een veroordeling voor ernstige misdrijven passende straffen kunnen worden opgelegd. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is dat strafzaken – die bij georganiseerde ondermijnende criminaliteit veelal omvangrijk en complex zijn – op een efficiënte en doelmatige wijze kunnen worden afgedaan. Onder meer doordat ze kunnen worden behandeld door het gerecht en het parket van het openbaar ministerie dat daarvoor vanuit diens expertise het meest aangewezen is. Dit is van belang omdat hierdoor de toewijzing van ernstige (deelnemings)zaken meer flexibel plaats kan vinden. Dat is onder andere bevorderlijk voor het verloop van strafzaken, aangezien daardoor de meest aangewezen rechtbank de strafzaak behandelt, in plaats van de rechtbank waarbij de zaak in eerste instantie aanhangig is gemaakt.

De voorstellen in dit wetsvoorstel hebben gemeen dat de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit hierdoor wordt versterkt. Hiertoe worden de volgende voorstellen gedaan.

Ter versteviging van de in het coalitieakkoord aangekondigde aanpak van bedrijven die georganiseerde, ondermijnende criminaliteit faciliteren wordt voorgesteld om strafbaar te stellen het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken (verborgen ruimte), met de mogelijkheid een hogere straf op te leggen als dit strafbare feit beroepsmatig of als gewoonte wordt begaan. Ook wordt voorgesteld strafbaar te stellen het voorhanden hebben van een vervoermiddel in de wetenschap dat deze met een dergelijke verborgen ruimte is toegerust of ingericht. Voorts zijn voorstellen opgenomen die ertoe strekken om de bestraffingsmogelijkheden van bepaalde delicten uit te breiden en een grotere kans op verhaal van te ontnemen crimineel vermogen mogelijk te maken.

Voor enkele strafbare feiten die ondermijnend zijn voor de samenleving wordt de boetecategorie verhoogd en wordt de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) genoemde rechten mogelijk gemaakt. Ten aanzien van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging van deze maatregel te verruimen.

Via een wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt voorts mogelijk gemaakt de uitvoering van een financiële transactie op verzoek van de Financiële



inlichtingen eenheid tijdelijk door een bank te laten aanhouden. Hiermee kan worden voorkomen dat gedurende het onderzoek van de Financiële inlichtingeneenheid naar een transactie, geld dat mogelijk afkomstig is van of bestemd is voor criminaliteit wordt weggesluisd voordat er beslag kan worden gelegd in het belang van de strafvordering.

Ook worden enkele voorstellen gedaan met betrekking tot een efficiënte en doelmatige afdoening van ondermijningszaken in de strafrechtsketen. Dit betreft een wijziging van de regeling van de relatieve competentie in het Wetboek van Strafvordering (Sv). Die wijziging bestaat uit twee elementen: (i) verruiming van de regeling van de relatieve competentie door de voorrangregeling 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.

Tot slot wordt een wijziging voorgesteld van de wrakingsregelingen in het Wetboek van Strafvordering, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Dit betreft (i) een versnelde behandeling door de wrakingsrechter van wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn, en (ii) een mogelijkheid voor de rechter die is gewraakt om na een op de zitting ingediend wrakingsverzoek nog beslissingen te kunnen nemen die geen uitstel dulden.

Vanwege de uitéénlopende aard van de voorstellen worden deze, voor wat betreft de voorgestelde wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) mede namens de Minister van Financiën, in aparte paragrafen toegelicht.

## **2. Strafbaarstelling verborgen ruimten (artikel I, onderdeel G, en artikel II, onderdeel D)**

### *2.1 Inleiding*

Dit voorstel voorziet in strafbaarstelling van het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken of het voorhanden hebben van een vervoermiddel in de wetenschap dat dit vervoermiddel is toegerust of ingericht met een dergelijke ruimte.

In de opsporingspraktijk is gebleken dat verborgen ruimten doorgaans ertoe dienen om criminele activiteiten af te schermen voor de opsporingsdiensten. Vervoermiddelen worden toegerust of ingericht met een ruimte die het kennelijke doel heeft om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. In verborgen ruimten worden voornamelijk wapens, geld, drugs en contrabande vervoerd, onder andere ten behoeve van de voorbereiding of het plegen van liquidaties. Het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en het voorhanden hebben van een dergelijk vervoermiddel ten behoeve van criminaliteit is gedurende de afgelopen jaren sterk toegenomen. Op basis van ervaringen van de afgelopen jaren ziet de politie landelijk een toename van het aantal voertuigen met een verborgen ruimte die door de politie, douane en Koninklijke marechaussee worden aangetroffen. Van naar schatting rond de 150 aangetroffen voertuigen met een verborgen ruimte in 2015, is dit aantal gegroeid tot rond de 600 in 2020. De veronderstelling hierbij is dat de werkelijke aantallen nog groter zijn, omdat de genoemde cijfers slechts betrekking hebben op voertuigen die bij een controle door deze diensten zijn aangetroffen.

De cijfers geven aan dat sprake is van een landelijk probleem dat steeds grotere proporties aanneemt. De opsporingsdiensten zien daarbij een verschuiving van het gebruik van vervoermiddelen met een verborgen ruimte voor grensoverschrijdende smokkel naar gebruik voor binnenlandse verplaatsingen van geld, wapens en drugs. Het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte kan in veel gevallen worden gezien als een onmisbare schakel in het criminele bedrijfsproces en draagt daarmee bij aan het faciliteren van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en het verhullen van de opbrengsten daarvan. Voor de inbouw van een verborgen ruimte maken criminelen gebruik van monteurs met gespecialiseerde kennis op dit gebied. Monteurs doen dit veelal vanwege de beloning die zij daarvoor krijgen en omdat zij daarmee vrijwel geen enkel risico lopen. Er is zelfs een professionele criminele bedrijfstak ontstaan die zich heeft toegelegd op het aanbrengen van verborgen ruimten in vervoermiddelen. De bouwers van een verborgen ruimte spelen hiermee een cruciale rol in de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit als leverancier van professioneel ingerichte verborgen ruimten in vervoermiddelen.

### *2.2 Bestaande mogelijkheden*

Op basis van het huidige instrumentarium kan slechts in beperkte mate worden opgetreden tegen verborgen ruimten in vervoermiddelen. Een garagehouder is niet verplicht melding te maken van het



aanbrengen van een verborgen ruimte, omdat uit de voorschriften die zijn verbonden aan de erkenning van de Dienst Wegverkeer (RDW) voor de uitvoering van de APK niet een dergelijke meldingsplicht voortvloeit. Ook voor het goedkeuren van wijzigingen van de constructie van voertuigen is niet vereist dat het uitrusten van een voertuig met een verborgen ruimte gemeld wordt. Alleen wanneer sprake is van een ingrijpende wijziging of restauratie van het voertuig bestaat de verplichting om een melding te maken of het voertuig te laten keuren. Daarvan is bij het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een geheime (verborgen) ruimte geen sprake. Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 is het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte niet verboden. Op basis van het strafrecht kan een vervoermiddel dat is voorzien van een verborgen ruimte uit het maatschappelijk verkeer worden gehaald door oplegging van de maatregel tot onttrekking aan het verkeer (artikel 36b Sr). De oplegging van de maatregel van onttrekking aan het verkeer is echter afhankelijk van een rechterlijke uitspraak, rechterlijke beschikking of strafbeschikking, waarin moet worden gemotiveerd dat het vervoermiddel met de verborgen ruimte in verband staat met een begaan strafbaar feit (ECLI:NL:HR:2022:37, ECLI:NL:HR:2022:39, ECLI:NL:HR:2022:40). Als in een vervoermiddel een verborgen ruimte wordt aangetroffen waarin zich op dat moment geen illegale voorwerpen bevinden ontbreekt een dergelijk verband met een begaan strafbaar feit, en is onttrekking aan het verkeer van het vervoermiddel niet mogelijk.

Behalve tegen het vervoermiddel dat is voorzien van een verborgen ruimte kan met het behulp van het strafrecht in bepaalde gevallen ook worden opgetreden tegen degene die het voermiddel daarmee toerust of inricht. Zo komt artikel 140 Sr in beeld als kan worden vastgesteld dat de inbouwer deelneemt aan een organisatie die het oogmerk heeft misdrijven te plegen. Op grond van de jurisprudentie kan worden aangenomen dat van deelneming sprake is wanneer de verdachte in zijn algemeenheid weet dat de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (HR 18 november 2017, NJ 2017/225) en dat de betrokkene, lid zijnde of behorende tot het desbetreffende gestructureerde samenwerkingsverband, ondersteunende gedragingen heeft verricht die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie. Van een dergelijke nauwe verbondenheid met een criminele organisatie zal in de praktijk veelal niet snel sprake zijn, aangezien het inbouwen van verborgen ruimten in opdracht plaatsvindt zonder dat de bouwer met de opdrachtgever een rechtstreekse relatie in de sfeer van de betrokken organisatie heeft. Niet uitgesloten is voorts dat degene die een verborgen ruimte aanbrengt in een vervoermiddel wordt vervolgd voor strafbare voorbereiding van een misdrijf, vanwege het opzettelijk vervaardigen van een ruimte die is bestemd tot het begaan van een misdrijf waarop ten minste een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld (artikel 46 Sr), of als medeplichtige aan een misdrijf, vanwege het opzettelijk verschaffen van middelen tot het plegen van het misdrijf (artikel 48 Sr). In die gevallen zal echter moeten worden bewezen dat de bouwer bij zijn voorbereidende of behulpzame handelingen het opzet had op het misdrijf dat met behulp van de verborgen ruimte is gepleegd of voorbereid, hetgeen in de praktijk niet eenvoudig zal zijn.

De Algemene douanewet biedt de mogelijkheid een vervoermiddel met een verborgen ruimte uit het verkeer te halen. Vervoermiddelen die kennelijk zijn ingericht of toegerust om goederen aan het ambtelijk toezicht te onttrekken, kunnen op grond van artikel 1:37, eerste lid, van de Algemene douanewet in beslag worden genomen. De inbeslaggenomen vervoermiddelen vervallen zonder rechtsvervolging aan de staat, tenzij bij een rechterlijke beslissing de inbeslagneming niet wordt gehandhaafd (artikel 1:37, vierde lid, Algemene douanewet) of de minister van Financiën overgaat tot teruggave van het inbeslaggenomen goed onder de door hem gestelde voorwaarden (artikel 1:37, achtste lid, Algemene douanewet). Deze laatste mogelijkheid (tot teruggave onder voorwaarden) is beperkt tot bijzondere gevallen en betreft geen (automatisch) recht van de beslagene. Omdat het bezit van een vervoermiddel als bedoeld in artikel 1:37, eerste lid, van de Algemene douanewet een risico oplevert voor voortzetting van het belemmeren of bemoeilijken van de handhaving, ligt het niet in de rede een dergelijk vervoermiddel terug te geven aan de beslagene. Het uit het verkeer halen van een vervoermiddel met een verborgen ruimte zorgt ervoor dat het vervoermiddel niet meer kan worden ingezet voor criminele doeleinden. Dit laat onverlet dat degene die de verborgen ruimte aanbrengt en degene die het vervoermiddel voorhanden heeft straffeloos blijven. Van de mogelijkheid om op grond van de Algemene douanewet een vervoermiddel met een verborgen ruimte uit het verkeer te halen gaat daarom onvoldoende afschrikkende werking uit. Daarbij geldt dat de douane, gelet op zijn taakstelling, niet de organisatie is die primair en in den brede belast behoort te zijn met de aanpak van deze problematiek. Voorts geldt dat degene die een vervoermiddel toerust of inricht met een verborgen ruimte en degene die een vervoermiddel voorhanden heeft, wetende dat hierin een verborgen ruimte aanwezig is, alsdan nog steeds ontkomen aan elk risico van strafvervolging. Dit is met het oog op de aard en de omvang van de problematiek ongewenst.

Tegen de achtergrond van het voorgaande wordt voorgesteld om het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en het voorhanden hebben van een dergelijk vervoermiddel in de wetenschap dat hierin een verborgen ruimte is aangebracht ook strafrechtelijk te sanctioneren en deze gedragingen met het oog daarop zelfstandig strafbaar te stellen. Dit draagt bij aan het versterken



gen van de in het coalitieakkoord aangekondigde aanpak van bedrijven die ondermijnende criminaliteit faciliteren.

Van de strafbaarstelling zal bovendien een afschrikwekkende werking uitgaan. De bedreiging met straf disciplineert naar verwachting toekomstig handelen. Dat geldt ten aanzien van degene die een vervoermiddel toerust of inricht met een verborgen ruimte en ten aanzien van degene die een dergelijk vervoermiddel voorhanden heeft ten behoeve van criminele doeleinden. Ook vormt strafbaarstelling een prikkel voor garagehouders om te voorkomen dat in hun garage dergelijke activiteiten plaatsvinden. Dit alles draagt eraan bij dat de vraag naar verborgen ruimten afneemt en de corrumpende werking op garagehouders wordt tegengaan. Voorts kan effectiever bestuurlijk worden opgetreden tegen garages waar deze activiteiten plaatsvinden, omdat veroordelingen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling onderdeel kunnen vormen van bijvoorbeeld toepassing van de Wet Bibob, waardoor verplaatsing van de illegale bedrijfsactiviteiten beter kan worden tegengegaan.

### *2.3 De voorgestelde strafbaarstelling*

In een nieuw artikel 189a Sr wordt voorgesteld dat degene die zich schuldig maakt aan het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en degene een vervoermiddel voorhanden heeft dat is toegerust of ingericht met een verborgen ruimte, kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Een verborgen ruimte wordt veelal gebruikt voor het vervoer van wapens, crimineel geld, drugs en contrabande, onder andere ten behoeve van de voorbereiding of het plegen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Het gaat hier om zeer ernstige delicten. Voor strafbaarheid is op grond van het voorgestelde artikel 189a Sr niet vereist dat in een verborgen ruimte dergelijke voorwerpen worden aangetroffen. Het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk bestemd is om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken en het voorhanden hebben van een vervoermiddel wetende dat daarin een dergelijke ruimte is aangebracht, is voldoende voor strafbaarheid. Gerelateerd aan de ernst van deze gedragingen en in onderlinge verhouding tot de strafmaxima van aanverwante misdrijven wordt een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie een passende sanctie geacht. In dit verband kan ter vergelijking worden gewezen op artikel 189 Sr, waarin onder meer strafbaar is gesteld het na een misdrijf behulpzaam zijn van de dader door het belemmeren van de activiteiten van politie en justitie, die erop zijn gericht het misdrijf op te helderen, de dader in handen te krijgen, sporen veilig te stellen of voorwerpen in beslag te nemen. Hiervoor geldt een strafmaximum van ten hoogste zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie. In vergelijking met dit misdrijf is een hoger strafmaximum voor het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en het voorhanden hebben van een vervoermiddel wetende dat daarin een dergelijke ruimte is aangebracht, geïndiceerd. Omdat deze strafbare gedragingen over de gehele linie – bij het voorbereiden, het begaan van delicten en nadien bij het verhullen van bewijsmateriaal – dienstig kunnen zijn aan het plegen van zware misdrijven, moeten zij als ernstiger worden aangemerkt dan de gedragingen die in artikel 189 Sr strafbaar zijn gesteld. Daarbij legt in het bijzonder ook het belang van een effectieve, afschrikwekkende strafbepaling die deze laakbare gedragingen zal doen afstoppen veel gewicht in de schaal. Dit geldt temeer voor de gevallen waarin sprake is van het beroepsmatig toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte of als hiervan een gewoonte wordt gemaakt. Voor het plegen van het delict onder deze strafverzwarende omstandigheden wordt dan ook als passende strafbedreiging een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie voorgesteld. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij andere strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht, waarbij 'het beroep of gewoonte maken van' strafverzwarend is en ten opzichte van het enkelvoudige delict leidt tot een verdubbeling van de maximaal op te leggen gevangenisstraf.

### **3. Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel (artikel I, onderdeel B)**

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 (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 36e, derde lid, Sr niet mogelijk. De Hoge Raad heeft dit inmiddels met zoveel woorden bevestigd (ECLI:NL:HR:2019:1552). Ook heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de toepassing van hoofdelijke oplegging van de ontnemingsmaatregel redelijk kan zijn 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).

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. Als er echter sprake is van een echtpaar dat een economische eenheid vormt dan wordt ook bij de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel met behulp van een kasopstelling het negatieve kasverschil aan hen beiden toegeschreven. Het ligt dan niet voor de hand om in de ontnemingsprocedure het gehele bedrag pons-pons te verdelen. 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 sprake is van medeplegen van witwassen door een economische eenheid, acht de regering het wenselijk een ontnemingsmaatregel hoofdelijk op te kunnen leggen zodat ieder van de medeplegers hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de betaling van het gehele voordeel van de economische eenheid.

Uitgangspunt van dit voorstel is dat toepassing van de hoofdelijke oplegging van de ontnemingsmaatregel wenselijk kan zijn voor de situatie dat de rechtbank in de hoofdzaak heeft vastgesteld dat het gaat om medeplegen (gewoonte)witwassen (zonder brondelict), waarbij is gewerkt met een kasopstelling van een economische eenheid die door beide echtelieden is gevormd. Wie welke uitgave binnen het huwelijk heeft gedaan, en wie welk illegale inkomsten precies heeft genoten, is uiteraard niet voor elke inkomsten- of uitgaven post vast te stellen. Daarom kan in de hoofdzaak het negatieve kasverschil aan beiden worden toegeschreven. Als in de hoofdzaak is vastgesteld dat er sprake is van een economische eenheid die samen heeft geprofiteerd, wringt het niet om die economische eenheid ook samen voor het gehele voordeel aan te slaan. Dit is uiteindelijk aan de rechter ter beoordeling. Hiermee wordt aangesloten bij de bovenvermelde jurisprudentie van de Hoge Raad op grond waarvan hoofdelijke oplegging van de ontnemingsmaatregel redelijk kan zijn 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. Oplegging van een hoofdelijke betalingsverplichting in het bovenbeschreven geval van een economische eenheid zal het reparatoire karakter van de ontnemingsmaatregel dan ook niet aantasten.

#### **4. Uitbreiding bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten (artikel I, onderdelen A, D, E, F, H, I en J, artikel III en artikel IV)**

##### *4.1 Ontzetting uit rechten*

Om de mogelijkheid tot het opnieuw plegen van strafbare feiten in de uitoefening van een functie te beperken, kan bij veroordeling voor bepaalde delicten een verbod tot het uitoefenen van bepaalde rechten worden opgelegd. Deze bijkomende straf van de ontzetting van bepaalde rechten wordt geregeld in artikel 28, onderdelen 1 tot en met 5, Sr. 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 kiezen 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 de brief van 11 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 259) heeft de eerste ondertekenaar de toezegging gedaan om de ontzetting van rechten in de Opiumwet (Ow) op te nemen omdat dit een nuttige bijdrage kan leveren aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. In de bovengenoemde brief is tevens te kennen gegevens 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.

Het kan aangewezen en passend zijn bij een veroordeling voor een strafbaar feit een bijkomende straf van ontzetting uit rechten op te leggen om recidive te voorkomen. De Wet op de economische delicten (WED) kent een algemene regeling van bijkomende straffen (artikel 7 WED), waaronder de ontzetting uit rechten, die bij veroordeling voor alle in die wet strafbaar gestelde feiten kunnen worden opgelegd. In het Wetboek van Strafrecht is de mogelijkheid van ontzetting uit rechten voorbehouden aan bepaalde ernstige delicten. De aanpak van de ondermijnende criminaliteit geeft aanleiding de groep van strafbare feiten waar het om gaat uit te breiden zodat voor ernstige strafbare feiten waarvan een ondermijnd effect op de samenleving uitgaat, de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, en 4°, Sr vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd, kan worden uitgesproken.

Kenmerkend voor de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is dat gebruik wordt gemaakt van legale structuren om het plegen van strafbare feiten mogelijk te maken. Indien de delicten waarop deze uitbreiding betrekking heeft in de uitoefening van een functie worden gepleegd moet het, ongeacht de aard van de functie, mogelijk zijn de veroordeelde hieruit te ontzetten, zodat facilitators worden tegengehouden in het uitvoeren van handelingen ten behoeve van criminele organisaties. Het kan hierbij zowel gaan om ontzetting uit het recht ambten of bepaalde ambten te bekleden – de functie van ambtenaar of een andere functie waarin een deel van de taak van de staat of zijn organen wordt verricht – als om het recht een beroep uit te oefenen als de betrokkene in dat beroep een misdrijf heeft gepleegd. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk dat een vrachtwagenchauffeur die zich schuldig heeft gemaakt aan mensensmokkel uit zijn beroep kan worden ontzet. Hetzelfde geldt voor vissers en (lucht)havenmedewerkers die betrokken zijn bij smokkel van illegale goederen. Daarom strekt dit wetsvoorstel 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. De selectie van strafbare feiten is tot stand gekomen op basis van de mogelijkheid om deze ernstige gedragingen met een ondermijnd effect in functie te plegen, terwijl de mogelijkheid van ontzetting uit rechten hiervoor op dit moment ontbreekt of is beperkt tot bepaalde rechten. Het betreft bijvoorbeeld het dumpen van drugsafval (artikel 173a Sr), het onder druk zetten van ambtenaren (artikel 179 Sr), mensensmokkel (artikel 197a Sr) en bedreiging (artikel 285, eerste lid, Sr). Het gaat ook om gedragingen strafbaar gesteld in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie.

De ontzetting uit het beroep is een zware sanctie, maar kan in bepaalde gevallen passend en geboden zijn. De persoon die zijn beroep misbruikt door in de uitoefening van dat beroep strafbare feiten te plegen, moet onder omstandigheden door de rechter voor bepaalde duur uit dat beroep kunnen worden ontzet. Deze uitbreiding is noodzakelijk en proportioneel met het oog op de bestrijding van de ondermijnende, georganiseerde criminaliteit. Met de ontzetting uit bepaalde rechten bij veroordeling voor de strafbare feiten waarop deze uitbreiding betrekking heeft wordt aan daders duidelijk gemaakt dat het misbruiken van een functie voor het plegen van deze misdrijven onacceptabel is en wordt aan de desbetreffende beroepsgroep duidelijk gemaakt dat wordt opgetreden tegen degenen die zich hieraan schuldig maken. Hiervan gaat een afschrikwekkende werking uit.

De ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht (artikel 28, onder 3°, Sr) is niet betrokken in de uitbreiding van rechten waaruit een veroordeelde kan worden ontzet, 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. Daar komt bij dat, zoals in voornoemde brief is vermeld, het criterium voor aanwijzing voor functies die in aanmerking komen voor uitsluiting van het actieve en passieve kiesrecht – er moet sprake zijn van een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel – tot een zeer restrictieve toepassing noopt.

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. In het rapport van het Nederlands Studiecentrum 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 32 123 VI, nr. 85). Rechters en officieren van justitie noemen als belangrijkste strafdoel bij de ontzetting het voorkomen van soortgelijke strafbare feiten in het kader van ambt of beroep. 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. Maar ook vergelding en normbevestiging spelen een rol bij de ontzetting uit ambt of beroep. Wanneer een ontzetting van de in artikel 28 Sr genoemde rechten wordt uitgesproken, wordt de schuldlige in zijn of haar mogelijkheden beperkt om inkomen te verkrijgen. Bij de beslissing tot het opleggen van een ontzetting uit ambt of beroep zal de rechter de aard en de ernst van de strafbare feiten meewegen, evenals de aard van het beroep waarin het feit is begaan, de omvang van het misbruik van dat beroep en het risico voor het begaan van feiten in dat beroep.

In voornoemd onderzoek werd ook geconstateerd dat hoewel formeel het doel van screening door middel van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en de ontzetting uit ambt of beroep van elkaar verschillen, zij een soortgelijke werking kunnen hebben: het onmogelijk maken dat een persoon (opnieuw) in het kader van werk of functie bepaalde delicten pleegt. Er zijn evenwel belangrijke verschillen tussen de bijkomende straf van ontzetting uit ambt of beroep en de VOG, die maken dat zij naast elkaar bestaansrecht hebben. De ontzetting uit ambt of beroep is een straf, en wordt door veroordeelden ook als zodanig ervaren. Na oplegging van deze bijkomende straf zal de veroordeelde per direct uit zijn functie moeten worden ontheven. Van deze straf gaat een krachtig signaal uit, zowel naar de veroordeelde als naar de beroepsgroep: de functie mag niet worden misbruikt voor het plegen van strafbare feiten. Indien de betrokkene toch een ambt of beroep bekleedt terwijl hij daaruit is ontzet, is hij strafbaar op grond van artikel 195 Sr. De VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het justitiële verleden van de aanvrager geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Werkgevers kunnen (toekomstige) medewerkers vragen een VOG te overleggen. Bij elke aanvraag wordt het belang van de aanvrager bij afgifte van de VOG afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Het weigeren van afgifte van een VOG is, in tegenstelling tot de ontzetting uit bepaalde rechten, geen straf. Het vragen van een VOG voor indiensttreding is, behoudens enkele uitzonderingen, niet verplicht. Het is dus mogelijk dat iemand niet geschikt is voor de uitoefening van een bepaalde functie, maar dat diegene die functie toch kan vervullen omdat de werkgever geen VOG heeft gevraagd voor indiensttreding. Daar komt bij dat de VOG een momentopname is – behoudens de beroepen waarvoor sprake is van continue screening – en wordt, als de betrokkene na afgifte van de VOG in aanraking komt met justitie, niet opnieuw beoordeeld of hij hiervoor nog in aanmerking komt. De ontzetting uit het beroep heeft dus meerwaarde in aanvulling op de VOG: naast het andere doel dat daarmee wordt beoogd en het afschrikwekkend effect dat het op de dader en de maatschappij kan hebben, kan het eraan bijdragen dat het plegen van nieuwe feiten in functie wordt voorkomen doordat een veroordeelde per direct uit de functie wordt ontzet en de mogelijkheid van ontzetting niet beperkt is tot functies waarvoor een VOG is vereist. Tenslotte kan de ontzetting uit ambt of beroep bijdragen aan de effectiviteit van de VOG omdat na oplegging daarvan, afgifte van de VOG voor de functie waaruit de veroordeelde is ontzet zal worden geweigerd.

#### *4.2 Verhoging boetecategorie*

Veel criminaliteit, waaronder georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, wordt gepleegd met het oogmerk om hiervan direct of indirect financieel beter te worden. In de gevallen waarin criminaliteit gepaard gaat met grote geldstromen worden doorgaans onder meer geldelijke straffen en maatregelen opgelegd, waaronder geldboetes. 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.

Vermogenscriminaliteit wordt tegenwoordig veelal in georganiseerd verband gepleegd. Daarnaast kent het soms een grensoverschrijdend karakter. Rondreizende internationaal of nationaal opererende bendes plegen bijvoorbeeld winkeldiefstallen, woninginbraken, ladingdiefstallen, bedrijfsinbraken en auto-inbraken, of houden zich bezig met het georganiseerd omkatten van auto's. Zij plegen dergelijke delicten op grote schaal, waardoor aanzienlijke financiële voordelen worden behaald. 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, de directe omgeving van deze slachtoffers en de samenleving in zijn geheel. Daarnaast wordt het behaalde financiële voordeel veelvuldig gebruikt om meer strafbare feiten te plegen. Artikel 311, eerste lid, Sr strekt tot bescherming van goederen en vermogen. Diefstal gaat gepaard met hinder, overlast en materiële schade. 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.



Ook druggerelateerde criminaliteit is een vorm van georganiseerde, ondermijnende misdaad, die gepaard gaat met grote illegale geldstromen. 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. 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. De potentiële omvang van de criminele verdiensten is dusdanig groot dat ook hiervoor geldt dat het wenselijk is een hoge geldboete te kunnen opleggen, zodat er een voldoende afschrikwekkend effect van kan uitgaan.

Gelet op de aanzienlijke criminele geldstromen en de financiële voordelen die op grote schaal worden behaald, de ernst van deze feiten en de afschrikking van de daders is de huidige maximale hoogte van de geldboete die voor voornoemde feiten kan worden opgelegd een minder effectief middel om hiertegen adequaat te kunnen optreden. Dit terwijl het in de rede ligt om een hoog boetemaximum te hanteren. Een hoger boetemaximum heeft een krachtig afschrikkend effect. Dit afwegende wordt voorgesteld om de maximale boetes voor de gekwalificeerde diefstal (o.a. diefstal met braak, diefstal in vereniging, diefstal in woning) strafbaar gesteld in artikel 311, eerste lid, Sr en de delicten met softdrugs strafbaar gesteld in artikel 11, tweede lid, Ow, te verhogen van een geldboete van de vierde categorie naar een geldboete van de vijfde categorie. Dit betreft een verhoging van 22.500 euro tot 90.000 euro. Daarmee wordt meer ruimte geboden om bij het bepalen van de op te leggen boete rekening te houden met 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).

## **5. Wijziging wrakingsregelingen (artikel II, onderdelen H, I en J, artikel VII en artikel VIII)**

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, 29 279, 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 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 niet zal worden gehonoreerd op formele of inhoudelijke gronden. 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. Daarbij valt te denken aan de beslissing van de wrakingskamer tot het buiten behandeling laten van wrakingsverzoeken die in het geheel niet zijn gemotiveerd of blij 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. Daarom wordt voorgesteld om deze voorzieningen in de wettelijke regeling te verdisconteren. 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. Ook op dit punt is het gewenst dat deze mogelijkheid kenbaar uit de wettelijke regeling volgt.

### **5.1 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 één 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 (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Ook is weergegeven hoeveel wrakingsverzoeken zijn toegewezen. De gegevens zijn afkomstig uit de zogeheten Kengetallen gerechten en de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak, 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.

Tabel 1. Wrakingsverzoeken

Jaar	Totaal ingediend	Totaal toegewezen	Toegewezen in %
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
2021	713	20	2,8

Ter nadere illustratie is in tabel 2 en 3 weergegeven hoe is omgegaan met de wrakingsverzoeken van 2020 en 2021, uitgesplitst per rechtsgebied voor wat betreft de bovengenoemde gerechten. Deze tabel is ontleend aan de jaarverslagen van de rechtspraak van 2020 en 2021, eveneens te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tabel 2. Wrakingsverzoeken 2020 met afdoeningswijze per rechtsgebied

Afdoeningswijze	Strafrecht	Bestuursrecht	Civiel recht	Totaal
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
Gegrond	8	1	8	17
<b>Totaal ingediend</b>	<b>155</b>	<b>176</b>	<b>344</b>	<b>675</b>

Tabel 3. Wrakingsverzoeken 2021 met afdoeningswijze per rechtsgebied

Afdoeningswijze	Strafrecht	Bestuursrecht	Civiel recht	Totaal
Kennelijk niet ontvankelijk	16	20	52	88
Kennelijk ongegrond	15	22	36	73
Ongegrond	70	94	158	322
Niet ontvankelijk	25	38	87	150
Ingetrokken	6	11	23	40
Berusting	3	1	16	20
Gegrond	5	3	12	20
<b>Totaal ingediend</b>	<b>140</b>	<b>189</b>	<b>384</b>	<b>713</b>

Tot slot laat tabel 4 zien op welke wijze wrakingverzoeken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn afgedaan.

Tabel 4. Wrakingverzoeken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Afdoeningswijze	2019	2020	2021
Kennelijk niet ontvankelijk	8	2	2
Kennelijk ongegrond	–	–	–
Ongegrond	13	11	17
Niet ontvankelijk	–	1	–
Ingetrokken	1	2	1

Afdoeningswijze	2019	2020	2021
Berusting	2	2	–
Geground	–	–	–
<b>Totaal ingediend</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>20</b>

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 2021 ongeveer 1,4 miljoen rechtszaken aangebracht bij de gerechten en werd dus – met 713 ingediende wrakingsverzoeken 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, een verslag van een empirisch onderzoek naar de wrakingsprocedure dat is uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de rechtspraak). Als oneigenlijk gebruik wordt ook aangemerkt de inzet van het wrakingsmiddel als verkapt rechtsmiddel tegen onwelgevallige 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 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 in aanvulling op de wettelijke regeling zijn ontwikkeld 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 5.2 wordt ingegaan op de voorgestelde wettelijke verankering van vereenvoudigde en versnelde behandeling door de wrakingskamer van wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn. Paragraaf 5.3 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 5.4 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.

## 5.2. Kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid

De voorgestelde wijzigingen van artikel 515 Sv, artikel 39 Rv en artikel 8:18 Awb maken, in aansluiting op in de praktijk van de rechtspraak ontwikkelde voorzieningen, een vereenvoudigde en versnelde behandeling door de wrakingskamer mogelijk in zaken waarbij de verzoeker of het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Voorgesteld wordt dergelijke zaken zonder behandeling ter 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. In de individuele wrakingsprotocollen van die rechtbanken en gerechtshoven 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 of het verzoek ongegrond 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 af te doen zonder daartoe een zitting te houden (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 Wrakings- en verschoningsregeling bestuursrechterlijke colleges 2022, waarin in het vierde lid is opgesomd op welke gronden kan worden beslist een wrakingsverzoek niet in behandeling te nemen. Voorgesteld wordt deze procedure 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 behandeling ter zitting af te zien in gevallen waarin daarzonder al de kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid kan worden vastgesteld. Dit wetsvoorstel maakt het voor de wrakingskamer mogelijk een verzoek zonder behandeling ter zitting af te doen 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 alsook de Wrakings- en verschoningsregeling bestuursrechterlijke colleges 2022 van de ABRvS, de CRvB en het CBB en individuele wrakingsprotocollen van de rechtbanken en gerechtshoven):

- 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 (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, tenzij uit de motivering blijkt dat sprake is van vooringenomenheid van de rechter (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.

De voorgestelde wettelijke regeling laat onverlet de in de praktijk, op basis van HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:370, ontwikkelde mogelijkheid voor de rechter om in uitzonderlijke gevallen te beslissen dit verzoek buiten behandeling te laten (zie onder andere art. 3, tweede lid, Wrakings- en verschoningsregeling bestuursrechterlijke colleges 2022). In dat geval wordt het verzoek niet voorgelegd aan de wrakingskamer. Het gaat dan om uitzonderlijke gevallen waarin de rechter de afweging maakt om, waar normaal gesproken volgens de voorgestelde wettelijke regeling de wrakingskamer zou beslissen tot kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, een evident niet als zodanig aan te merken wrakingsverzoek niet aan die kamer voor te leggen maar buiten behandeling te laten. Het kan aan de prudentie van de rechter worden overgelaten om daarin een afweging te maken.

### 5.3. *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 37, vijfde lid, Rv en artikel 8:18, vijfde lid, Awb beperkt de schorsende werking van een op de 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: '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. De Raad voor de rechtspraak heeft erop aangedrongen deze mogelijkheid opnieuw in de wet te expliciteren.

Volgens de Raad voor de rechtspraak en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht kan worden gedacht aan (onder meer) de volgende 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 voor de rechtspraak 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.
- Wraking van een rechter die moet oordelen over (verlenging van) een rechtsinstrument waarbij sprake is van aflopende termijnen, zoals bij een jeugdbeschermingsmaatregel (o.a. ondertoezichtstelling) of bij een zorgmachtiging om verplichte zorg te verlenen op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg of bij een rechterlijke machtiging op grond van de Wet zorg en dwang.

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.

#### 5.4. Enkelvoudige kamer?

De eerdergenoemde brief in het kader van het programma ter versterking van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit (Kamerstukken II 2019/2020, 29 279, 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 5.2 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 en 3 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 5.2 besproken mogelijkheid van vereenvoudigde en versnelde behandeling komt al tegemoet aan deze behoefte.

### 6. Relatieve competentie en taakomschrijving functioneel parket (artikel II, onderdelen A, B, C, E, F en G)

#### 6.1. 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 via de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie ter kennis van de eerste ondertekenaar 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 6.2 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. Eén en ander komt in paragraaf 6.3 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.

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

### *6.2.1 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 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 vervolgte 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 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, 17 744, 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>1</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

<sup>1</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.



verschillende rechtbanken, blijft uitsluitend bevoegd de rechtbank waarvoor de vervolging het eerst is aangevangen. Deze voorrangsregeling 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 voorrangsregeling 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 voorrangsregeling 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 is de eerste ondertekenaar van oordeel dat de huidige voorrangsregeling 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 voorrangsregeling 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 voorrangsregeling 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 voorrangsregeling nu in concrete gevallen kan hebben, beantwoordt niet aan de daaraan ten grondslag liggende doelen om een doelmatige procesvoering, evenwichtige beoordeling van de feiten en een daarop zo goed mogelijk afgestemde straftoemeting te verzekeren.

### 6.2.2 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. Toegespitst 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, al dan niet na intrekking van de dagvaarding, de reeds vervolgde 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 wel 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 moeten worden meegewogen: niet alleen 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 – maar ook de belangen van slachtoffers. 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). Beoogd is de verwijzingsregeling ook in hoger beroep van toepassing te laten zijn. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 419a Sv. 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. Ook kan na de verplaatsing van de zaak blijken dat aanvullend onderzoek moet worden verricht door de rechter-commissaris. In dergelijke gevallen zal het in de regel aangewezen zijn dergelijk onderzoek respectievelijk over te dragen aan 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 daarvoor ruimte. De rechter-commissaris is immers bevoegd om binnen het rechtsgebied van een andere rechtbank onderzoekshandelingen te (doen) verrichten dan wel onderzoekshandelingen over te dragen aan de rechter-commissaris in de rechtbank in het rechtsgebied waarbinnen zij moet plaatshebben. Het kan aan de praktijk worden overgelaten om hier, per geval, passende afspraken over te maken. Indien voor nader onderzoek de inzet van de politie nodig is, moet met de belangen van de politie rekening worden gehouden en kan per geval worden afgewogen welke politie-eenheid het beste daarvoor kan worden ingeschakeld.



### 6.3 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 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. Voor de bijzondere opsporingsdiensten heeft dit geen gevolgen. In de algemene maatregel van bestuur zullen de strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van een bijzondere opsporingsdienst behoort worden opgenomen naast andere strafbare feiten die naar hun aard en complexiteit aansluiten bij de feiten voor de opsporing en vervolging waarvan de bijzondere deskundigheid van het functioneel parket noodzakelijk is. Ook wordt geen wijziging gebracht in de wettelijke taken van het functioneel parket in het kader van toezicht en klachtbehandeling met betrekking tot bijzondere opsporingsdiensten (artikelen 7 en 15 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). 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 2010/11, 32 891, nr. 3, blz. 21; zogenoemde aanvullende rechterlijke concentratie). De verwijzing naar bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen strafbare feiten kan komen te vervallen. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, laatste onderdeel, Sv bepaalt dat elk van de vier rechtbanken relatieve competentie toekomt indien de officier van justitie bij het functioneel parket met de vervolging van het strafbare feit is belast. Het voorgestelde artikel 9, derde lid, Sv voorziet in een delegatiebepaling ten aanzien van de strafbare feiten die komen te vallen onder de vervolgingsbevoegdheid van de officieren van justitie bij het functioneel parket.

### 6.4 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 keuze 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.

## **7. Het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie (artikel V en artikel VI, onderdeel B)**

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 doorgesluist 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), in Nederland ook aangeduid als de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland), 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 laten 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 (artikel 13, onderdelen a en b, Wwft). 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 laten 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 laten 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 laten houden is aanvullend op, en bij een positieve uitslag voorafgaand aan, de reeds bestaande mogelijkheid van het openbaar ministerie en een opsporingsambtenaar om op strafvorderlijke titel beslag te leggen op illegaal verkregen vermogen (artikelen 94 en 94a Sv).

Door de bevoegdheid tot het tijdelijk aan laten houden 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 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 waaraan wordt verzocht een transactie 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.

In de praktijk zal een bank de uitvoering van een transactie in de regel niet kunnen tegenhouden omdat veelal sprake is van instant payments die binnen vijf seconden worden uitgevoerd. Feitelijk zal een bank in deze gevallen uitvoering geven aan het verzoek van de FIE tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van de transactie door – nadat de transactie is uitgevoerd – een tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te blokkeren op de betreffende rekening. Hierbij geldt naar analogie van artikel 475 Rv en de vaste rechtspraak betreffende het beslag op een bankrekening dat de blokkade van het



tegoed ter grootte van de transactie enkel betrekking kan hebben op het, op het moment van de blokkade op die rekening aanwezige, saldo; latere stortingen op de rekening vallen niet onder de blokkade van het tegoed ter grootte van de transactie (vgl. HR 7 juni 1929, NJ 1929/1285 (Girobeslag)).

Gedurende de periode dat het uitvoeren van de transactie wordt aangehouden of het tegoed ter grootte van de transactie wordt geblokkeerd, 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 voortsnog niet uit te voeren omdat nader onderzoek naar de achtergrond van deze transacties aangewezen is.

Het aanhouden van het uitvoeren van een transactie of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de 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) of geblokkeerd(e) tegoed(en) het totaalbedrag van de bankrekening niet overstijgt, kan de cliënt over het resterende bedrag beschikken. Overstijgt de totale waarde van de verschillende transacties of geblokkeerde tegoeden het totaalbedrag van de bankrekening, dan betekent het aanhouden van de uitvoering van de transactie of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie feitelijk dat van het op dat moment op de rekening aanwezige saldo tijdelijk geen gebruik kan worden gemaakt.

Voorstelbaar is dat een cliënt zich gedurende de periode dat de transactie niet wordt uitgevoerd of het tegoed ter grootte van de transactie is geblokkeerd tot de bank richt met de vraag waarom de beschikkingsmacht over diens rekening is beperkt. Een bank zal diens cliënt in dat geval informeren 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 transactie 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. Van deze bevoegdheid kan 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. Ook kan een analyse van één of meerdere ongebruikelijke transacties zicht geven op een witwasnetwerk bestaande uit verschillende doorsluisrekeningen. Door een transactie bij één (van de) schakel(s) in dit netwerk aan te laten houden kan worden voorkomen dat dit geld niet meer te achterhalen is.

Het verzoek om het uitvoeren van één of meer 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 bevroeringsbevoegdheid 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 autoriteiten in te dienen verzoek niet haalbaar is om binnen vijf werkdagen te beoordelen of de transactie in verband staat met witwassen of financiering van terrorisme. 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 of het blokkeren van het tegoed ter grootte 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 of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie niet langer duurt dan strikt noodzakelijk. Deze bevoegdheid is een belangrijk instrument om te voorkomen dat het tegoed ter grootte van de transactie wordt doorgesluisd voordat hier strafvorderlijk beslag op kan worden gelegd, indien het onderzoek van de FIE daartoe aanleiding geeft.

## 8. De verhouding tot de mensenrechten

Verskillende onderdelen van dit wetsvoorstel raken aan de mensenrechten van burgers. 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. De voorgestelde wijzigingen in de wrakingsregeling raken aan het recht op een eerlijk proces, vastgelegd in artikel 6 EVRM.

De uitoefening van de bevoegdheid door de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden of het tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te blokkeren, raakt aan het eigendomsrecht van burgers, omdat de betrokkene hierdoor tijdelijk niet vrij kan beschikken over zijn eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). De ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5° Sr genoemde rechten raakt aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM).

### 8.1 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 strafvervolgning ('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.

De in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid om bij wrakingsverzoeken van een onderzoek op een zitting af te zien in gevallen waarin daarzonder al de kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid kan worden vastgesteld, raakt aan het recht op een behandeling van de zaak door een onpartijdig gerecht. Blijkens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) betreffende dit in artikel 6, eerste lid, EVRM gegarandeerde recht geldt als hoofdregel dat de behandeling van een wrakingsverzoek niet achterwege mag worden gelaten aangezien anders (i) onvoldoende is gewaarborgd dat een partij haar aanspraak op een onpartijdige behandeling van de zaak kan verwezenlijken, en (ii) het vertrouwen dat de rechtzoekende in de gerechten moet kunnen stellen, in het geding zou kunnen komen (vgl. EHRM 15 oktober 2009, 17056/06, (Micallef tegen Malta), rov. 99). Uit deze rechtspraak valt echter ook af te leiden dat die hoofdregel alleen geldt indien sprake is van een wrakingsverzoek dat – in de bewoordingen van het EHRM – 'does not immediately appear to be manifestly devoid of merit' (vgl. EHRM 23 april 1996, 16839/90, (Remli tegen Frankrijk), rov. 48) (zie ECLI:NL:HR:2018:1770, r.o. 3.2.2.). De voorgestelde wijzigingen in de wrakingsregelingen beogen zich te beperken tot dergelijke gevallen. Gelet hierop is van schending van het recht op een eerlijke behandeling van de zaak, door een onpartijdig gerecht, geen sprake.

### 8.2 Het recht op eigendom

In artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) 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'. Het eigendomsbegrip ziet op zowel fysieke goederen als vermogensrechten.

Het EHRM toetst allereerst of er sprake is van een inmenging in het recht op ongestoord genot van het eigendom. Daarnaast wordt binnen artikel 1 EP onderscheid gemaakt tussen inmenging in de vorm van de ontneming van eigendom en de regulering van eigendom. Dit onderscheid is relevant voor de eisen die worden gesteld aan de rechtvaardiging van een inmenging in het eigendomsrecht. Wanneer sprake is van ontneming gelden er strengere proportionaliteitseisen dan wanneer sprake is van regulering en moet de ontneming in beginsel financieel gecompenseerd worden. Bij het beoordelen of sprake is van ontneming of regulering kijkt het EHRM naar de feitelijke situatie. Indien het eigendomsrecht verloren gaat, is er sprake van ontneming van eigendom. Minder vergaande maatregelen worden doorgaans gekwalificeerd als regulering van eigendom.

De uitoefening van de bevoegdheid door de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een

transactie tijdelijk aan te houden of het tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te blokkeren, betreft een vorm van regulering van eigendom. Door de uitoefening van deze bevoegdheid kan de cliënt van een bank die opdracht heeft gegeven voor de transactie of de begunstigde van de transactie tijdelijk niet (vrijelijk) beschikken over het tegoed ter grootte van de transactie. Hiermee wordt inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht dat het artikel 1 EP beoogt te waarborgen.

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). De toepasselijke nationale regeling moet voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn;
- (2) met de inmenging is een gerechtvaardigd algemeen belang gediend. Onder het EVRM heeft de staat hierbij een ruime 'margin of appreciation' (Gogitidze e.a. v. Georgia, no. 36862/05, 12 mei 2015, punt 96, 97). Misdadbestrijding – waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit en witwassen – is een door het EHRM geaccepteerd gerechtvaardigd algemeen belang (Vendittelli t. Italië, no. 14804/89, 18 juli 1994, § 38; Butler v. The United Kingdom, onder C; Phillips v. The United Kingdom, § 52);
- (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 (Agosi v. The United Kingdom, no. 9118/80, 24 oktober 1986, § 52, Phillips v. The United Kingdom, no. 41087/98, 5 juli 2001, § 51);
- (4) er is voorzien in procedurele waarborgen voor de betrokkenen. Hierbij kan worden gedacht aan waarborgen als hoor en wederhoor (Yldirim v. Italy, no. 3111/10, 18 december 2012), de openbare behandeling van de zaak, bijstand van een raadsman (Butler v. The United Kingdom, no. 41661/98, 27 juni 2002, punt C), het oordeel van een onafhankelijke rechter, en de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de uitspraak (Butler v. The United Kingdom, punt C).

Hieruit kan worden opgemaakt dat een wettelijke bevoegdheid voor de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol, mits de wettelijke regeling een gerechtvaardigd algemeen belang dient en voldoet aan de eisen van proportionaliteit en de procedure voorziet in de nodige waarborgen voor de betrokkene. Met het voorliggende voorstel wordt voldaan aan deze eisen. De aan de FIE toe te kennen bevoegdheid dient een algemeen belang, namelijk het met het oog op het voorkomen en opsporen van witwassen en onderliggende basisdelicten, alsmede financieren van terrorisme analyseren van ongebruikelijke transacties en de gegevens die het daartoe verkrijgt, teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven. De voorgestelde wettelijke regeling geeft de FIE in dat kader de bevoegdheid de uitvoering van een transactie aan te houden voor een beperkte duur van maximaal vijf werkdagen en de FIE mag deze periode niet langer dan nodig laten duren en deze beëindigen zodra dit mogelijk is. Deze vereisten waarborgen een proportionele uitoefening van deze bevoegdheid. Een cliënt wiens transactie tijdelijk niet is uitgevoerd op verzoek van de FIE wordt hier desgevraagd over geïnformeerd door de bank die gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de FIE. Een cliënt kan zich tegen de toepassing van deze bevoegdheid door een rechterlijke (civiele) procedure te starten op grond van een onrechtmatige overheidsdaad. Gelet op het voorgaande is de bevoegdheid met voldoende waarborgen omkleed, en is sprake van een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht van burgers en het daarmee gediende algemeen belang van een veilige samenleving.

### *8.3 Het recht op vrije arbeidskeuze*

Het recht op vrije keuze van arbeid is gewaarborgd in artikel 19, derde lid, Grondwet, artikel 1 Europees sociaal handvest (ESH) en artikel 15, eerste lid, Handvest Grondrechten EU (het Handvest). Deze bepalingen geven een ieder het recht vrijelijk een beroep te kiezen. Met het opleggen van een bijkomende straf tot ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sr vermelde rechten wordt het veroordeelden onmogelijk gemaakt voor een voorgeschreven periode bepaalde ambten of beroepen uit te oefenen. Hiermee wordt inbreuk gemaakt op het recht om vrijelijk een beroepsuitoefening te kiezen. Een dergelijke inbreuk is alleen gerechtvaardigd als daarin bij wet wordt voorzien. Met de voorgestelde uitbreiding van de bestraffingsmogelijkheden wordt hiervan gebruikgemaakt.

Een rechtvaardiging voor de beperking van het recht om vrij een beroep te kiezen kan worden gevonden in aan het algemeen belang ontleende doelen (zie o.a. ECLI:EU:C:1974:51 en ECLI:EU:C:1986:377), zoals het veiligheidsbelang en bescherming van de samenleving. Zoals in paragraaf 3 aan de orde kwam, kan de ontzetting van bepaalde rechten een nuttige bijdrage leveren aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Kenmerkend voor de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is dat gebruik wordt gemaakt van legale structuren om het plegen van strafbare





feiten mogelijk te maken. Indien de delicten waarvan een ondermijnende werking naar de samenleving uitgaat in de uitoefening van een functie worden gepleegd, dient de ontzetting van rechten ertoe, ongeacht de aard van de functie, de rechtstaat te beschermen. Gelet op het voorgaande wordt met de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid om in meer gevallen de bijkomende straf tot ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sr vermelde rechten op te leggen een gerechtvaardigde inbreuk gemaakt op het recht van een vrije arbeidskeuze, zoals gewaarborgd in de Grondwet, ESH en het Handvest.

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

In het navolgende wordt per onderdeel beschreven wat de verwachte uitvoerings- en financiële consequenties zijn.

### *9.1 Strafbaarstelling verborgen ruimten*

De gevolgen die voor de opsporingspraktijk zijn verbonden aan de strafbaarstelling zijn beperkt. Opsporingsinstanties treffen op dit moment al met regelmaat vervoermiddelen aan met verborgen ruimten. Doordat als gevolg van de strafbaarstelling in dergelijke gevallen – anders dan nu – in ruimere mate strafrechtelijke handhaving en vervolging mogelijk worden, zal sprake zijn van een toename van de werklast bij opsporingsinstanties en het openbaar ministerie. De verwachting is dat de kosten voor de politie en het openbaar ministerie kunnen worden opgevangen binnen de eigen begrotingen.

De Raad voor de rechtspraak verwacht dat de voorgestelde strafbaarstelling geen noemenswaardige IT-gevolgen en geen substantiële gevolgen voor de werklast van de rechtspraak hebben.

### *9.2 Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel*

De verruiming van de mogelijkheid een maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel hoofdelijk te kunnen opleggen heeft geen consequenties voor de uitvoerende instanties.

### *9.3 Uitbreiding van de bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten*

De mogelijkheid om voor bepaalde misdrijven waarvan een ondermijnd effect naar de samenleving uitgaat een hogere boete op te kunnen leggen en een veroordeelde te ontzetten van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5°, Sr genoemde rechten heeft geen noemenswaardige uitvoerings- of financiële consequenties voor de uitvoerende instanties.

### *9.4 Wijziging van de wrakingsregelingen*

De wijziging van de wrakingsregeling in het Wetboek van Strafvordering, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering hebben geen uitvoerings- of financiële consequenties.

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

De Raad voor de rechtspraak en 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.

### *9.6 Tijdelijk aanhouden financiële transacties*

Aan de FIE wordt in het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het door een bank tijdelijk aan laten houden van de uitvoering van een transactie toebedeeld. Gedurende die periode verricht de FIE nader onderzoek naar de achtergrond van de transactie(s) en beoordeelt de FIE of de transactie(s) als verdacht kan c.q. kunnen worden aangemerkt. Indien dat het geval is, zal/zullen de verdachte transactie(s) aan de (bijzondere) opsporingsdiensten ter beschikking worden gesteld, waarna door het openbaar ministerie en/of de (bijzondere) opsporingsdiensten strafvorderlijk beslag kan worden gelegd op de transactie(s). Door de toezichthouder op de banken – De Nederlandsche Bank (DNB) – zal toezicht worden gehouden op de aanwezigheid van gedragslijnen, procedures en maatregelen bij banken. Dit om ervoor te zorgen dat banken onverwijld gevolg kunnen geven aan een verzoek van de FIE tot het tijdelijk niet uitvoeren van de transactie(s).

Door de betrokken organisaties is een beredeneerde inschatting gemaakt van de werklast. Het maken



van een goede inschatting die de invoering van deze bevoegdheid met zich brengt, is lastig. Op voorhand is niet precies vast te stellen hoe vaak de bevoegdheid door de FIE zal worden ingezet. Het betreft hier immers een nieuwe bevoegdheid. Daarnaast is de inzet mede afhankelijk van het aantal verzoeken afkomstig van een FIE van een andere staat. Op dit moment is niet bekend hoe vaak dat het geval zal zijn. Wel is door de Nederlandse FIE aangegeven dat, mede gelet op de ervaringen in landen waar FIE's deze bevoegdheid al wel hebben, het waarschijnlijk zal gaan om enkele tientallen verzoeken op jaarbasis. Uit navraag door de Nederlandse FIE bij 21 andere Europese FIE's blijkt dat iets minder dan de helft van de FIE's de bevoegdheid op dit moment tussen de 0 en 50 keer per jaar uitoefenen. Een kwart van de bevraagde FIE's oefent deze bevoegdheid tussen de 50 en 100 keer per jaar uit en in de overige gevallen wordt de bevoegdheid meer dan 100 keer per jaar uitgeoefend. Dit sluit tevens aan bij het feit dat door het overgrote deel van de FIE's die deze bevoegdheid al kent wordt aangegeven dat het hier een uitzonderlijke maatregel betreft. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat de inzet van een dergelijke bevoegdheid tevens afhankelijk is van de systematiek van het melden van ongebruikelijke of verdachte transacties en de positionering van de FIE in het desbetreffende land.

Daarnaast is het aantal keren dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van een hele bankrekening ook meegenomen in voornoemde cijfers. Diverse Europese FIE's kunnen deze bevoegdheid namelijk uitoefenen ten aanzien van zowel een transactie als de hele bankrekening, alhoewel dat laatste minder vaak voorkomt.

De kosten voor invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid is in overleg met de betrokken organisaties in kaart gebracht en door middel van beredeneerde inschattingen, de consultatieadvisering en een uitvoeringstoets.

#### *FIU-Nederland*

De bevoegdheid voor de FIE om de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te laten houden, is een nieuwe bevoegdheid voor de FIE. Deze extra bevoegdheid zal voor de FIE uitvoerings- en financiële consequenties hebben. Door de FIE is een beredeneerde inschatting gemaakt van de werklust. Een schatting van de kosten die deze gevolgen met zich zullen brengen zijn overzienbaar, aangezien de FIU-Nederland inschat 0,5 fte nodig te hebben om het wetsvoorstel te kunnen uitvoeren. Uitgaande van € 120.000 per fte worden de structurele kosten door de FIU-Nederland in totaal geschat op € 60.000 per jaar.

Voor de dekking van de geraamde kosten die zijn verbonden aan de implementatie van de bevoegdheid bij de FIU-Nederland zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit betreft de Ondermijningsmiddelen die, bij de begroting 2022, door het kabinet beschikbaar zijn gesteld. De beschikbare Ondermijningsmiddelen bieden voldoende ruimte voor de dekking van de kosten van de inzet van deze bevoegdheid door de FIU-Nederland. Dit nog afgezien van de eventuele inverdieneffecten, vanwege de opbrengsten voor de staat als gevolg van het sneller kunnen afnemen van vermogen dat verband houdt met criminele activiteiten.

#### *Banken*

Ook leidt deze nieuwe bevoegdheid tot een toename van de werklust voor de banken. Door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) is een inschatting gemaakt van de werklust, die gemoeid is met de verzoeken die zij vanuit FIU-Nederland kunnen ontvangen tot het aanhouden van de uitvoering van één of meerdere financiële transactie(s). Voor een inschatting van de werklust voor banken is door de NVB de schatting van 0,5 fte voor de FIE als uitgangspunt gehanteerd. Aan de bancaire kant zal deze nieuwe bevoegdheid per bank ook de nodige aanpassingen en mankracht vergen. Hoe hoog die kosten zullen zijn, hangt af van het aantal verzoeken die banken krijgen. Voorlopige inschatting is dat het per grootbank zeker 0,5 fte extra kost. Hierbij is door de NVB aangegeven dat de werkzaamheden bij de banken uitgevoerd zullen worden door deskundigen of professionals, waarbij wordt uitgegaan van € 120.000 per fte per jaar. Uitgaande van 0,5 fte per grootbank zal dit neerkomen op € 60.000 per grootbank per jaar. Uitgaande van vijf grootbanken komt het totaalbedrag voor de banken daarmee neer op € 300.000 aan totale kosten. Deze kosten worden door de private sector bekostigd.

#### *DNB*

Door DNB is een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Banken zijn verplicht verzoeken van de FIE tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie uit te voeren. Om in staat te zijn uitvoering te geven aan een verzoek van de FIE, worden banken verplicht te beschikken over de gedragslijnen, procedures en maatregelen (art. 17a, vijfde lid, Wwft) die hen hiertoe in staat stellen. DNB wordt in het voorstel belast met het toezicht op de aanwezigheid van deze onderdelen van de bedrijfsvoering.



DNB acht de voorgestelde taak goed uitvoerbaar en voorziet geen complicaties in de handhaving van het voorgestelde artikel 17a, vijfde lid, Wwft mits een goede informatiedeling van signalen tussen FIU-Nederland en DNB in dit kader mogelijk is. DNB verwacht dat de voorgestelde wijzigingen niet zullen leiden tot een significante toename van de toezichtcapaciteit en daarmee toezichtkosten. Daarbij heeft DNB het verwachte aantal verzoeken tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie als omstandigheid meegewogen. DNB geeft aan goed in staat te zijn om eventuele extra inspanningen, die voortvloeien uit de voorgestelde aanpassingen, uit te voeren.

## 10. Adviezen

Over het conceptwetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Platform bijzondere opsporingsdiensten (Platform BOD'en), de Koninklijke marechaussee (Kmar), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Autoriteit persoonsgegevens (AP). Ook is advies gevraagd van de Hoge Raad der Nederlanden, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, specifiek over het voorstel tot wijziging van de wrakingsregelingen. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de FIU-Nederland zijn in staat gesteld tot het een indienen van een schriftelijke reactie. Daarnaast is het conceptwetsvoorstel op internet gepubliceerd en is een ieder in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Over het conceptwetsvoorstel is advies ontvangen van de RvdR, de NVvR, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het OM, de NOvA, het Platform BOD'en, de AP, en de NVB. Daarnaast is een schriftelijke reactie ontvangen van het CJIB.

De internetconsultatie heeft 7 schriftelijke reacties opgeleverd.

De president van de Hoge Raad der Nederlanden heeft, mede namens de procureur-generaal, laten weten dat geen aanleiding wordt gezien om van de geboden gelegenheid gebruik te maken om schriftelijk opmerkingen bij het conceptwetsvoorstel kenbaar te maken.

Naar aanleiding van de ontvangen reacties in de (internet)consultatie is het conceptwetsvoorstel op een aantal punten aangepast. De NOvA heeft geadviseerd de verscheidene onderwerpen uit het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II bij aparte wetsvoorstellen te regelen zodat zij de aandacht krijgen die zij verdienen. Dit heeft aanleiding gegeven voor de belangrijkste wijziging: de splitsing van het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II in twee verschillende wetsvoorstellen. De wettelijke regeling voor een procedure voor 'non conviction based confiscation' (NCBC) is opgenomen in een eigenstandig wetsvoorstel: het conceptwetsvoorstel confiscatie criminele goederen. De overige onderdelen van het in consultatie gegeven wetsvoorstel blijven deel uitmaken van het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II, dat wordt hernoemd tot wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II. Door de wettelijke regeling voor een procedure NCBC in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen, worden de andere onderdelen van het conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II apart behandeld en kunnen ze daarbij de nodige aandacht krijgen.

Aan het voorliggende wetsvoorstel is toegevoegd de strafbaarstelling van het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken of het voorhanden hebben van een vervoermiddel in de wetenschap dat dit vervoermiddel is toegerust of ingericht met een dergelijke ruimte. Dit onderdeel is afzonderlijk in consultatie gegeven. Over de voorgestelde strafbaarstelling is advies gevraagd aan de RvdR, de NVvR, het OM, de NOvA en de politie. Daarnaast is het conceptwetsvoorstel op internet gepubliceerd en is eenieder in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Dit heeft in totaal 18 reacties opgeleverd.

Daarnaast zijn twee wijzigingsvoorstellen van technisch juridische aard toegevoegd aan onderhavig wetsvoorstel. Het betreft de voorgestelde wijziging van artikel 138aa, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (artikel I, onderdeel C) en van artikel 4a van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (artikel IX).

Hieronder wordt de inhoud van de adviezen en de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie op hoofdlijnen besproken. Vanwege het onderbrengen van de wettelijke regeling voor de procedure NCBC in een afzonderlijk wetsvoorstel wordt in deze toelichting niet ingegaan op adviezen die hierop betrekking hebben. Op deze adviezen en reacties wordt ingegaan in het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen.

Vanwege de uiteenlopende aard van de verschillende onderdelen van onderhavig wetsvoorstel wordt op de adviezen en reacties hieronder per onderdeel ingegaan.



### \* *Strafbaarstelling verborgen ruimten*

Het OM, de politie, de Rvdr en de NVvR ondersteunen het voorstel om met de voorgestelde strafbaarstelling het wettelijk instrumentarium verder uit te breiden om de ondermijnende criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een al langere tijd in de opsporingspraktijk bestaande behoefte om de strafbaar te stellen activiteiten te bestrijden, omdat deze ernstige criminaliteit faciliteren. De NOvA onderkent het belang van het tegengaan van ondermijning, maar acht de noodzaak tot een zelfstandige strafbaarstelling onvoldoende gemotiveerd. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de adviezen.

#### *Nut en noodzaak*

Het OM adviseert in de toelichting de noodzaak van de strafbaarstelling nadrukkelijker tot uitdrukking te brengen. Hieraan is gevolg gegeven, verwezen wordt naar paragraaf 2. in het algemeen deel van deze toelichting.

De NOvA wijst erop dat de voorgestelde strafbaarstelling niet ten koste mag gaan van het recht tot eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM) van onverdachte bestuurders en overige inzittenden. Mede gelet hierop acht de NOvA de noodzaak van de voorgestelde strafbaarstelling onvoldoende onderbouwd. Toegelicht zou moeten worden waarom alternatieve oplossingen, zoals een meldingsplicht voor garagehouders bij de uitvoering van een APK of een effectievere inzet van de Wet Bibob bij de screening van garagehouders, niet volstaan.

Naar aanleiding van dit advies zijn in het algemeen deel van deze toelichting het nut en de noodzaak van de voorgestelde strafbaarstelling nader verduidelijkt. Over de genoemde meldingsplicht voor garagehouders wordt opgemerkt dat hiervoor niet is gekozen omdat overtreding van een meldingsplicht enkel repercussies heeft voor degene die de meldingsplicht overtreedt (de garagehouder), terwijl degene die het vervoermiddel met een verborgen ruimte voorhanden heeft en degene die deze ruimte in het vervoermiddel heeft aangebracht niet strafbaar zijn. Ten aanzien van het effectiever inzetten van de Wet Bibob geldt dat de voorgestelde strafbaarstelling bijdraagt aan de effectiviteit van het Bibob-instrument, omdat veroordelingen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling kunnen worden betrokken in de beoordeling door het Landelijk Bureau Bibob van de mate van gevaar dat een vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten.

#### *Reikwijdte strafbaarstelling*

De NVvR adviseert het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat dat de beoogde verbodsbepaling enkel zal zien op (handelingen met) verborgen ruimten die kennelijk een verboden doel dienen. Hiertoe geeft de NVvR in overweging om meer aansluiting te zoeken bij de tekst en strekking van artikel 1:37 Algemene douanewet, of tenminste duidelijk aan te geven welke andere afgrenzing aan de orde is. Ook de NOvA en de Rvdr hebben geadviseerd om nader in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde strafbaarstelling zich verhoudt tot het gebruik van een vervoermiddel met een verborgen ruimte voor een legitiem doel, zoals het vervoer van kostbaarheden of een dagomzet door een bonafide kleine zelfstandige ondernemer. Mede naar aanleiding van deze adviezen is de strafbaarstelling aangepast, zodat hierin tot uitdrukking komt dat de strafbaarstelling zich beperkt tot situaties waarin in een vervoermiddel een verborgen ruimte wordt aangebracht of een dergelijk vervoermiddel voorhanden wordt gehouden met het kennelijke doel om voorwerpen aan het zicht te onttrekken en daarmee de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Dit verklaart ook waarom de plaatsing van het misdrijf in titel VIII van Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht ('misdrijven tegen het openbaar gezag') het meest aangewezen is.

Het OM geeft in overweging om in een nieuw toe te voegen lid strafbaar te stellen het voorhanden hebben van voorwerpen die bestemd zijn om een verborgen ruimte aan te brengen. Dit advies is niet overgenomen. De strafbaarheid van voorbereidingshandelingen is – zo volgt uit artikel 46 Sr – in beginsel beperkt tot de voorbereiding van de meeste ernstige misdrijven. Los daarvan valt ook niet goed in te zien hoe een dergelijke strafbaarstelling met voldoende scherpheid, een duidelijk en voorzienbaar onderscheid zou kunnen maken tussen legale voorwerpen voor inbouwactiviteiten – te denken valt aan gereedschap en materiaal – en voorwerpen die als strafbare voorbereidingsmiddelen onder een dergelijke verbodsbepalingen zouden komen te vallen.

#### *Bijzondere opsporingsbevoegdheden*

Voor een effectieve opsporing achten het OM en de politie de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk, en verzoeken derhalve om de voorgestelde strafbaarstelling toe te voegen aan artikel 67, eerste lid, Sv. Aan dit verzoek is in zoverre gevolg gegeven dat wordt voorgesteld het eerste en derde lid van artikel 189a Sr aan artikel 67, eerste lid, Sv toe te voegen. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel II, onderdeel D.



## *Gehanteerde terminologie*

Het advies van het OM om in het eerste lid van de voorgestelde strafbaarstelling de begrippen 'verhullen of verbergen' te hanteren behoeft geen bespreking meer aangezien de bepaling op dit punt is geherformuleerd. Aan de, eveneens door de Rvdr, gedane suggestie om in het tweede lid te spreken van 'voorhanden hebben' in plaats van 'beschikken over' is gevolg gegeven.

Ook de Rvdr heeft opmerkingen ten aanzien van de in het wetsvoorstel en de toelichting gehanteerde terminologie. Deze hebben betrekking op de uitleg en reikwijdte van gehanteerde begrippen. De toelichting is hierop aangepast waardoor de bedoelde begrippen meer consistent worden gehanteerd. Voorts is de reikwijdte van de strafbaarstelling nader verduidelijkt.

Daarnaast roept volgens de NOvA het gebruik van het begrip 'vervoermiddelen' vragen op en zou aansluiting bij het begrip 'motorrijtuig' uit de Wegenverkeerswet 1994 meer voor de hand liggen. Ook de Rvdr heeft geadviseerd nader te verduidelijken waarom het in het bijzonder gaat om voer- en vaartuigen en niet om vliegtuigen. Voor de term 'vervoermiddel' is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande terminologie van artikel 96b Sv. Niet is beoogd de voorgestelde strafbaarstelling te beperken tot een specifieke groep vervoermiddelen, zoals motorrijtuigen. Om te voorkomen dat als gevolg van een te beperkte strafbaarstelling verplaatsingseffecten optreden naar vervoermiddelen waarop de strafbaarstelling geen betrekking heeft, is gekozen voor de overkoepelende term 'vervoermiddel'.

## *Strafverhogingsgrond*

De NVvR vraagt zich af waarom het verkopen, verstrekken, afleveren en/of in opslag houden van vervoermiddelen met een verborgen ruimte niet onder de strafverhogingsgrond van het derde lid vallen, en vraagt een nadere toelichting op dit punt.

De in artikel 189a, derde lid, Sr opgenomen strafverzwarringsgrond heeft betrekking op het professioneel of als gewoonte toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte. De professionele bouwers van een verborgen ruimte in een vervoermiddel en degenen die hiervan een gewoonte maken zijn bij uitstek degenen die op structurele basis ervoor zorgen dat 'normale' vervoermiddelen worden voorzien van een verborgen ruimte en geschikt worden gemaakt als hulpinstrument voor het begaan van ernstige strafbare feiten. Dit zijn de gedragingen die in versterkte mate ervoor zorgen dat deze vervoermiddelen in het maatschappelijk verkeer kunnen terecht komen, reden waarom het toerusten of inrichten onder die omstandigheden als strafverzwarend wordt aangemerkt. Bij het verkopen, verstrekken, afleveren en/of in opslag houden behoeft echter nog geen sprake te zijn van dit strafverzwarende aspect, te weten een (beoogde) pluraliteit van feiten. En als zodanig zullen deze gedragingen op grond van artikel 189a, tweede lid, Sr reeds strafbaar zijn als degene die een vervoermiddel met een verborgen ruimte verkoopt, verstrekt, aflevert en/of in opslag houdt weet dat daarin een verborgen ruimte aanwezig is.

Voorts heeft de NVvR terecht erop gewezen dat niet in alle gevallen waarin sprake is van een strafverhogingsgrond de maximaal op te leggen straf wordt verdubbeld. In de toelichting is nader verhelderd waarom in dit geval is gekozen voor een verdubbeling van de strafmaat.

## *Overig*

De NOvA adviseert in het kader van de rechtszekerheid in de toelichting aandacht te besteden aan de gevallen waarin niet-douanepersoneel controlebevoegdheden ter zake verborgen plaatsen in een vervoermiddel mag gebruiken jegens niet-verdachte bestuurders en overige inzittenden. In reactie hierop wordt opgemerkt dat opsporingsambtenaren – buiten heterdaad – bevoegd zijn tot doorzoeking en inbeslagneming van een vervoermiddel bij een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 96b Sv). Indien geen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit kunnen vervoermiddelen aan reguliere politiecontroles worden onderworpen, indien daarvoor op objectieve gronden aanleiding bestaat.

Daarnaast beveelt de NOvA aan om in de toelichting ook aandacht te besteden aan goede samenwerking tussen nationale opsporingsdiensten, internationale samenwerking en harmonisering van wetgeving, die essentieel is voor een goede uitvoering van de strafbaarstelling. Douanepersoneel en opsporingsambtenaren werken ook nu al effectief samen bij het uit het verkeer halen van vervoermiddelen met een verborgen ruimte, op grond van de Algemene douanewet. Deze samenwerking wordt met het oog op de voorgestelde strafbaarstelling onverminderd voortgezet. De voorgestelde strafbaarstelling stelt deze diensten in staat een grotere en effectievere bijdrage te leveren aan de bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De NOvA vraagt zich in dit verband af of dat realistisch is gezien de krapte op de huidige arbeidsmarkt. Daarover wordt opgemerkt dat de beschikbare capaciteit hiervoor afdoende wordt geacht.



Tot slot wordt opgemerkt dat georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in toenemende mate plaatsvindt via internationale criminele netwerken. Een goede internationale samenwerking en het Europees agenderen van de problematiek is onmisbaar in de aanpak hiervan. De NOvA vraagt hier terecht aandacht voor. Het verstevigen van internationale samenwerkingsverbanden is één van de prioriteiten in de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

*\* Verruiming mogelijkheid tot hoofdelijke oplegging ontnemingsmaatregel*

De RvdR meent dat de beperking van deze mogelijkheid tot de eerste twee leden van artikel 36e Sr voor de hand ligt omdat het derde lid een bewijsvermoeden formuleert dat ertoe leidt dat een individuele verdachte inzicht moet geven in de herkomst van zijn vermogen. Het is volgens de RvdR niet goed begrijpelijk hoe deze individuele benadering te rijmen valt met de eisen voor hoofdelijke aansprakelijkheid, omdat daarvoor geldt dat sprake moet zijn van meerdere daders die gezamenlijk één of meer aan te duiden strafbare feiten hebben gepleegd, waarbij telkens van belang is dat de daders samen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het geheel van de misdrijven waarop de ontnemingsvordering is gebaseerd, terwijl de daders bovendien voor ten minste één van de feiten die zij gezamenlijk hebben gepleegd zijn veroordeeld. Ook is vereist dat er sprake is van 'gemeenschappelijk voordeel', oftewel dat de daders gezamenlijk de beschikking hebben of hadden over het voordeel. De tekst van de memorie van toelichting suggereert dat deze eisen worden losgelaten. De RvdR acht een nadere toelichting in de memorie van toelichting aangewezen.

De NOvA raadt de voorgestelde verruiming sterk af. De noodzaak van deze uitbreiding is volgens de NOvA onvoldoende onderbouwd. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat het feit dat de mogelijkheid van het opleggen van een hoofdelijke betalingsverplichting thans ontbreekt tot problemen leidt in de praktijk. Bovendien valt een hoofdelijke oplegging niet te rijmen met de ontnemingsmogelijkheid die artikel 36e, derde lid, Sr biedt. Dit artikellid biedt juist de mogelijkheid om over te gaan tot het ontnemen van voordeel dat zich bij een veroordeelde bevindt, zonder dat duidelijk is of hoeft te zijn uit welk strafbaar feit dat voordeel komt, zolang maar aannemelijk is dat het wederrechtelijk voordeel is. Juist met deze gevallen, en met name bij een ontneming op basis van de kasopstelling, de a-grond van artikel 36e, derde lid, Sr, is hoofdelijke aansprakelijkheid moeilijk verenigbaar. Dan zou immers een medeverdachte hoofdelijk aansprakelijk kunnen zijn voor de onverklaarbare uitgaven van een ander, terwijl die uitgaven niet bekostigd hoeven te zijn uit het strafbare feit waarvoor zij tezamen zijn veroordeeld en ook niet uit strafbare feiten waar zij samen van geprofiteerd hebben. Het is met het reparatoire karakter van de ontnemingsmaatregel onverenigbaar als een medeveroordeelde moet opdraaien voor de verdiensten van een ander. De motivering in de toelichting maakt ook niet duidelijk waarom de huidige regeling op dit punt in de praktijk tekortschiet.

De politie onderschrijft de wenselijkheid van de aanpassing, juist voor de gevallen waarin betrokkenen gezamenlijk lijken te hebben geprofiteerd van het plegen van strafbare feiten.

Naar aanleiding van de adviezen van de RvdR en de NOvA is de toelichting aangepast. Daarbij is ingegaan op de noodzaak van de voorgestelde aanpassing, de vraag of is bedoeld af te wijken van de huidige voorwaarden, en hoe deze uitbreiding kan worden gezien in het licht van het jurisprudentiële kader.

*\* Uitbreiding bestraffingsmogelijkheden voor bepaalde delicten*

*Ontzetting uit rechten*

De NOvA meent dat de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid tot ontzetting uit rechten niet geheel begrijpelijk is in het licht van de aanpak van ondermijning omdat een groot deel van de delicten waar de wijzigingen op zien terroristische misdrijven zijn. In de memorie van toelichting zou daarnaast nader op de noodzaak van deze uitbreiding moeten worden ingegaan, ook specifiek ten aanzien van de delicten waarvoor deze uitbreiding wordt voorgesteld. Ook de AP vraagt om nader in te gaan op de noodzaak van de verruiming van de ontzetting uit rechten, mede in het licht van de VOG.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de noodzaak van deze uitbreiding is gelegen in het voorkomen dat degenen die zijn veroordeeld wegens betrokkenheid bij ondermijnende criminaliteit functies kunnen vervullen waarin zij criminele activiteiten kunnen ontplooiën. De toelichting bij dit onderdeel van het wetsvoorstel en in het artikelsgewijs deel is op dit punt aangevuld. In navolging van het advies van de NOvA zijn de voorstellen tot uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit rechten ook beperkt tot de misdrijven die (bij uitstek) geschikt zijn om in de uitoefening van bepaalde beroepen de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te faciliteren, te bevorderen en te vergemakkelijken. De verdere verruiming met een aantal terroristische misdrijven die in de consultatieversie van dit wetsvoorstel was opgenomen is daarom geschrapt.



De NOVA heeft daarnaast opgemerkt dat de gedragingen die in de toelichting zijn vermeld niet overeenkomen met de bepalingen waar de wijzigingen op zien. Naar aanleiding van deze opmerking is bekeken of de delicten die in de toelichting worden genoemd ook de delicten zijn waar de uitbreiding op ziet. Dat is het geval.

De AP heeft onder verwijzing naar eerdergenoemd onderzoek naar de strafrechtelijke ontzetting uit beroep (Bijlage bij Kamerstukken 32 123 VI, nr. 85) gevraagd of de uitvoering van de ontzetting uit rechten, met name de controle op de naleving en de daarmee gepaard gaande gegevensverstrekking aan instellingen, adequaat is geregeld.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat er in de praktijk veel is veranderd op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen sinds het desbetreffende WODC-onderzoek uit 2009. Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) is de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Namens de Minister voor Rechtsbescherming voert het CJIB opgelegde straffen en maatregelen uit. Dit geldt ook voor de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf van ontzetting uit rechten. Het gaat daarbij in de praktijk om een relatief laag aantal gevallen en een grote variëteit aan ambten of beroepen die veroordeelden niet mogen bekleden of uitoefenen. De rechter kan de reclassering opdracht geven toezicht te houden op de naleving door de veroordeelde van de ontzetting van het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden en het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen (artikel 28, vierde lid, Sr). In de gevallen dat de rechter in zijn uitspraak niet de reclassering hiertoe opdracht heeft gegeven, kan het CJIB dat ambtshalve alsnog doen (artikel 6:3:14, tweede lid, Sv). Verder geldt dat, zoals is beschreven in paragraaf 4.1, de Dienst Justis geen VOG afgeeft als deze wordt aangevraagd voor een ambt of beroep dat de aanvrager niet mag bekleden of uitoefenen. Daarnaast kan in voorkomende gevallen, als een veroordeelde uit een functie is ontzet waarvoor registratie in een register verplicht is, zoals bij beroepen in de individuele gezondheidszorg, de organisatie die verantwoordelijk is voor het desbetreffende register over de ontzetting worden geïnformeerd zodat de veroordeelde kan worden uitgeschreven en een eventuele herregistratie kan worden voorkomen. De verstrekking van gegevens aan de hierbij betrokken organisaties en instellingen gebeurt op basis van een voldoende grondslag, zo kan naar aanleiding van het advies van de AP worden gemeld. De naleving van de ontzetting uit bepaalde rechten is overigens niet alleen afhankelijk van het formele toezicht. Deze bijkomende straf wordt door veroordeelden als relatief zwaar wordt ervaren en heeft uit zichzelf een afschrikwekkende werking. Dit wordt nog extra ingescherpt door de aparte strafbaarstelling in artikel 195 Sr. Voor veroordeelden die toch een ambt of beroep bekleden terwijl zij daaruit zijn ontzet geldt dat zij een nieuw strafbaar feit begaan waarvoor het openbaar ministerie vervolging kan instellen en de rechter – opnieuw – een straf kan opleggen.

De politie heeft positief gereageerd op dit voorstel en heeft vragen gesteld over de delicten waar deze uitbreiding op ziet, met name wat maakt dat bepalingen al dan niet binnen de reikwijdte zijn gebracht. De politie geeft in overweging ook voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn gesteld in de Opiumwet in de selectie op te nemen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de ernst van de delicten en het ondermijnende effect dat ervan uitgaat bepalend zijn geweest bij de totstandkoming van de selectie. Dit geldt ook voor de delicten die strafbaar zijn gesteld in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Gekozen is voor de gedragingen in die wetten waarvoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd van ten minste vier jaren. De toelichting is op dit punt aangevuld.

De politie en het Platform BOD-en hebben opgemerkt dat de toelichting bij de wijzigingsbepalingen en de bepalingen niet consistent zijn omdat in de toelichting werd gesproken over uitbreiding met de mogelijkheid van ontzetting uit het in artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sv vermelde recht terwijl dit onderdeel in de wijzigingsbepalingen niet werd genoemd.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de reden hiervoor van redactionele aard is. Artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sv betreft het recht tot de uitoefening van bepaalde beroepen. De mogelijkheid tot ontzetting uit dit recht is steeds beperkt tot het beroep waarin het misdrijf is begaan. In de wijzigingsbepalingen is dit daarom ook zo weergegeven. Deze redactie sluit aan bij die van de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht waarin al in deze mogelijkheid wordt voorzien. Om onduidelijkheid hierover weg te nemen is de toelichting aangepast, zodat deze overeenkomt met de formulering van de bepalingen.

### *Verhoging boetecategorie*

Volgens de politie doet de verhoging van de boetecategorie in artikel 11, tweede lid, van de Opiumwet recht aan de aard, ernst en omvang van de georganiseerde hennepcriminaliteit in Nederland als het gaat om productie en export.

De NOVA heeft geen bezwaren tegen de voorgestelde verhoging van de boetecategorie voor bepaalde feiten, maar meent wel dat de noodzaak van de voorgestelde wijziging nader kan worden onderbouwd. De NOVA adviseert om in de toelichting in te gaan op de boetes die worden opgelegd voor de



delicten waarvoor de verhoging wordt voorgesteld, zodat duidelijk is in hoeverre de huidige boetecategorieën tekortschieten.

In reactie op deze opmerking is het belangrijk te benadrukken dat in de praktijk regelmatig meerdere strafbare feiten ten laste worden gelegd en bewezen verklaard, vooral in de ernstigere gevallen. Het is daardoor moeilijk te bepalen welke boetes worden opgelegd enkel voor de gedragingen waarvoor een verhoging van de boetecategorie wordt voorgesteld. Om hiervan een beeld te geven wordt in onderstaand overzicht per strafbaar feit aangegeven welke boetes maximaal zijn opgelegd in 2021:

2021	Een feit bewezen verklaard	Inclusief zaken waarin meerdere feiten zijn bewezen verklaard
Artikel 311, eerste lid, Sr	€ 2.000 (2 x)	€ 20.000 (2 x)
Artikel 11, tweede lid, Ow	€ 8.000 (2 x)	€ 40.000 (2 x)

In de complexere zaken, waarin meerdere feiten bewezen zijn verklaard, worden dus boetes opgelegd die het maximale geldboete benaderen (artikel 311, eerste lid, Sr) of overschrijden (artikel 11, tweede lid, Ow). In de zaken waarin één feit bewezen is verklaard is dat voornamelijk niet het geval. Reden om voor te stellen de boetecategorie te verhogen betreft de ernst en het ondermijnende karakter van de feiten waar het om gaat. Daders kunnen met gekwalificeerde diefstal en delicten met softdrugs grote financiële voordelen behalen. Voor deze delicten moet een bij de gedraging passende boete kunnen worden opgelegd, waarvan een afschrikwekkende werking uitgaat en die in verhouding staat tot boetes die voor andere vermogensdelicten kunnen worden opgelegd.

#### \* *Wijziging wrakingsregelingen*

De NOvA merkt op dat de voorgestelde wijzigingen van de wrakingsregeling vanwege hun inhoud in een zelfstandig wetsvoorstel zouden moeten worden opgenomen. Daar is echter niet voor gekozen, omdat de voorgestelde wijzigingen niet zodanig zijn dat zij een separaat wetsvoorstel rechtvaardigen.

Ten opzichte van de consultatieversie van dit wetsvoorstel is op advies van de Rvdr de term 'gedoogt' vervangen door het meer hedendaagse 'duld'. Daarnaast is op advies van de Rvdr en (het mondelinge advies van) de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht de zinsnede 'en niet door een andere rechter kan worden gedaan' geschrapt. Die zinsnede was niet in overeenstemming met het criterium dat de Hoge Raad hanteert in zijn rechtspraak, en verhoudt zich ook moeilijk met de Code zaakstoedeling, waarin is bepaald dat voor het overdragen van een zaak aan een andere rechter een nadere beslissing van de teamvoorzitter of de verschoningskamer nodig is. Tot slot bevatten de initieel voorgestelde artikelen de zinsnede 'niet in behandeling nemen'. Op advies van de Rvdr is deze zinsnede vervangen door 'zonder behandeling ter zitting af te doen', omdat het verzoek wel in behandeling wordt genomen maar het verzoek niet op een zitting van de wrakingskamer wordt behandeld.

In de consultatieadviezen van de Rvdr, de NVVR en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is gewezen op het arrest van de strafkamer van de Hoge Raad van 16 maart 2021 (ECLI:NL:HR:2021:370). In dat arrest heeft de strafkamer geoordeeld dat de strafrechter van wie wraking is verzocht onder uitzonderlijke omstandigheden kan beslissen dat een wrakingsverzoek niet in behandeling wordt genomen en dus niet wordt voorgelegd aan de wrakingskamer. Ook in de Wrakings- en verschoningsregeling bestuursrechterlijke colleges 2022 en individuele wrakingsprotocollen van de rechtbanken en gerechtshoven is een mogelijkheid opgenomen voor de rechter om een wrakingverzoek niet door te sturen naar de wrakingskamer als het verzoek evident niet als zodanig is aan te merken. Naar aanleiding van deze adviezen is de toelichting aangevuld met een passage waarin wordt ingegaan op deze mogelijkheid van de rechter om in evidente gevallen een verzoek niet aan de wrakingskamer voor te leggen.

De NOvA heeft gevraagd naar de gevolgen van de (latere) toewijzing van een wrakingsverzoek bij beslissingen die geen uitstel dulden. In dat geval zal in het concrete geval dienen te worden gehandeld naar bevind van zaken. De gevolgen voor eerder genomen beslissingen zijn afhankelijk van de stand van het proces op dat moment. Eerder genomen beslissingen kunnen bovendien op de juiste inhoudelijke gronden steunen, ook als (later) sprake is van een gegrond wrakingsverzoek. Er zijn ook voorbeelden denkbaar waarin eerder genomen spoedeisende beslissingen wel ter discussie staan. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een vonnis in kort geding is afgegeven, uitvoerbaar bij voorraad, en daarna wordt vastgesteld dat een rechter, voor afgifte vonnis, vooringenomen uitlatingen heeft gedaan. In een dergelijk geval kan een rechtsmiddel worden aangewend.

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

Over het onderdeel relatieve competentie zijn adviezen ontvangen van het OM, de RvdR, de politie en





de NOvA. Het betreft artikel II, onderdelen A, B, C, E, F en G.

De verruiming van de mogelijkheden om omvangrijke strafzaken bij het meest aangewezen gerecht te kunnen aanbrengen of daarnaar te verplaatsen, geeft uitvoering aan de wens van het OM en de rechtspraak. Het OM heeft aangegeven graag in te stemmen met de wijze waarop die verruiming in dit wetsvoorstel is uitgewerkt.

Ook de RvdR heeft aangegeven in te stemmen met dit onderdeel van het wetsvoorstel. De RvdR geeft daarbij nog in overweging nader in de wet te verduidelijken dat de aan het gerechtshof toegekende bevoegdheid om een in hoger beroep aanhangige strafzaak te verwijzen naar een ander gerechtshof, afwijkt van de in artikel 60, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie neergelegde hoofdregel dat gerechtshoven in hoger beroep oordelen over vonnissen van de rechtbanken in hun ressort. Na verwijzing oordeelt het ontvangende gerechtshof immers in hoger beroep over een vonnis van de rechtbank *buiten* zijn ressort. Naar aanleiding van dat advies is artikel 419a Sv ingevoegd. Daarmee wordt buiten twiifel gesteld dat de in artikel 282b Sv opgenomen verwijzingsregeling ook in hoger beroep van toepassing is. Deze bijzondere regeling gaat boven het genoemde algemene uitgangspunt dat gerechtshoven in hoger beroep oordelen over de daarvoor vatbare vonnissen van de rechtbanken in hun ressort (*lex specialis derogat legi generali*). De bijzondere verwijzingsregeling voor het hoger beroep bij de belastingkamers van de gerechtshoven (artikel 8:13, vierde lid, in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, Awb) – welke eveneens van die hoofdregel afwijkt – stoelt op dezelfde uitlegregel. Hierbij wordt aangesloten. Gelet op het voorgaande is het niet nodig om nader in de wet tot uitdrukking te brengen dat de voorgestelde strafvorderlijke verwijzingsregeling afwijkt van het bepaalde in artikel 60, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie.

De politie constateert dat de bedoelde verruiming naar verwachting slechts beperkte gevolgen zal hebben voor de politiepraktijk. Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting benoemd dat en op welke wijze bij de verplaatsing van een strafzaak naar een ander gerecht de belangen van de politie worden meegewogen.

De NOvA brengt naar voren geen principiële bezwaren te hebben tegen het schrappen van de voorrangregeling van artikel 6, tweede lid, Sv. Tegen de achtergrond van die schrapping voorziet de voorgestelde regeling naar de mening van de NOvA echter niet in voldoende rechtswaarborgen. De NOvA pleit er in de eerste plaats voor ook gevallen waarin het voornemen bestaat om de strafzaak vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting bij een andere rechtbank aanhangig te maken – indien de verdachte al was gedagvaard: na intrekking van de dagvaarding – te onderwerpen aan rechterlijke toetsing dan wel voor die gevallen de voorrangregeling van artikel 6, tweede lid, Sv te behouden. In de tweede plaats stelt de NOvA zich op het standpunt dat de hoorplicht die in artikel 282b, tweede lid, Sv is opgenomen zich in voorkomende gevallen ook zou moeten uitstrekken tot het slachtoffer en de benadeelde partij, omdat een verwijzing van de desbetreffende zaak naar een ander gerecht ook de positie van deze procesdeelnemers kan raken. Dit advies is niet gevolgd. In de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 is uiteengezet waarom een rechterlijke beslissing alleen aangewezen is bij een voorgenomen verplaatsing van de strafzaak ná aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Kort gezegd houdt de systematiek van het Wetboek van Strafvordering in dat de officier van justitie in het stadium vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting zonder rechterlijke tussenkomst – binnen de grenzen van de wettelijke competentieregeling – kan kiezen bij welke rechtbank de strafzaak wordt aangebracht, terwijl de zaak ná aanvang van het onderzoek ter terechtzitting onder de rechter is; daarom is een verplaatsing van de aanhangige zaak in dat processtadium afhankelijk gemaakt van een rechterlijke verwijzingsbeslissing. Het enkele feit dat de wettelijke competentieregeling op de voorgestelde wijze wordt bijgesteld, geeft geen aanleiding om met die systematiek te breken. Ook voor de door de NOvA bepleite uitbreiding van de voorgestelde hoorplicht tot het slachtoffer en de benadeelde partij bestaat geen aanleiding. Wettelijk heeft het slachtoffer geen eigenstandige rol bij het nemen van de vervolgingsbeslissing door de officier van justitie, waaronder diens keuze bij welke bevoegde rechtbank de desbetreffende strafzaak wordt aangebracht. Tegen die achtergrond ligt niet in de rede bij de verwijzingsbeslissing als bedoeld in artikel 282b Sv het slachtoffer wel een rechtspositie toe te kennen in de vorm van een hoorplicht. Dit laat onverlet dat de belangen van het slachtoffer evenals bij de vervolgingsbeslissing moeten worden meegewogen bij de verwijzingsbeslissing, zoals ook blijkt uit paragraaf 6.2.2. Hetzelfde geldt voor degene die zich als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces. Daarbij geldt dat de vordering tot schadevergoeding van een benadeelde partij accessoir is aan de strafzaak (artikel 51f, eerste lid, Sv).

*\* Het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een financiële transactie*

Ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de NVB, NVvR, NOvA, OM, Platform BOD'en en politie. Het OM, de NVvR en de politie geven aan met instemming kennis te hebben genomen van het voorstel om aan de FIE een bevoegdheid toe te kennen om de



uitvoering van een financiële transactie tijdelijk aan te laten houden. Deze bevoegdheid kan een belangrijk instrument zijn om grote geldbedragen tijdelijk te kunnen blokkeren, voordat deze worden doorgesluisd en hier geen strafvorderlijk beslag op kan worden gelegd. Ook de NVB deelt de mening dat het zaak is om crimineel vermogen zo snel mogelijk te confisqueren en zo te voorkomen dat dit kan worden gebruikt in de legale economie of wordt geherinvesteerd in criminele activiteiten. De specifieke opmerkingen die genoemde instanties ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel hebben gemaakt, zijn voor zover mogelijk verwerkt in de tekst van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting. Hiernaar wordt verwezen. Op de onderdelen van de verschillende adviezen die niet of niet geheel zijn overgenomen of anderszins aanleiding geven tot nadere toelichting, wordt hieronder nader ingegaan.

Het OM, de NVvR en de NVB adviseren om in de wettekst en de toelichting consequent te spreken over het blokkeren van 'het tegoed ter grootte van de uit te voeren transactie', in plaats van het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie. Banken hebben aangegeven dat het in de praktijk niet altijd mogelijk is een transactie te kunnen aanhouden, omdat transacties veelal instant payments betreffen die binnen 5 seconden geautomatiseerd worden verwerkt. Feitelijk betreft het voldoen aan een verzoek van de FIE om een transactie tijdelijk niet uit te voeren een tijdelijke blokkering van (een deel van) het saldo dat op een rekening staat. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in de toelichting is verduidelijkt dat de praktische uitvoering van het voldoen aan het verzoek van de FIE om een transactie tijdelijk niet uit te voeren, veelal zal bestaan uit het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie.

In onderdelen van de toelichting, alsook in de wettekst, is de formulering 'tijdelijk aanhouden van het uitvoeren van een financiële transactie' gehandhaafd. De reden hiervoor is dat zich gevallen kunnen voordoen waarin een bank in een vroegtijdig stadium wordt geïnformeerd over een op handen zijnde transactie en het voor een bank mogelijk is om de uitvoering van deze transactie te voorkomen. In dergelijke gevallen, die zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij een verzoek van een financiële inlichtingeneenheid uit een andere lidstaat, verdient het de voorkeur te voorkomen dat een transactie wordt uitgevoerd in plaats van achteraf een tegoed ter grootte van de transactie te blokkeren. Hierom acht de regering het advies om in de wettekst en de toelichting te spreken over enkel het blokkeren van een tegoed ter grootte van de transactie te beperkend en is het advies niet volledig overgenomen.

Omdat uit te voeren transacties veelal instant payments betreffen verzoekt de NVB te verduidelijken dat het 'onverwijld' voldoen aan het verzoek van de FIE om een transactie tijdelijk niet uit te voeren of een tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te blokkeren een inspanningsverplichting is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat hier in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17a Wwft nader op is ingegaan.

Voorts signaleert de NVB dat banken bij het voldoen aan het verzoek van de FIE om de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden niet kunnen voldoen aan de in artikel 7:537 BW neergelegde verplichting om binnen 48 uur een transactie uit te voeren. Gelet hierop verzoekt de NVB een regeling in het wetsvoorstel op te nemen die voorziet in een voorrangsbepaling die inhoudt dat het voorgestelde artikel 17a Wwft voor gaat op artikel 7:537 BW of andere wettelijke of contractuele uitvoeringstermijnen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in gevallen waarin de aanhouding van de transactie op verzoek van de FIE langer duurt dan twee dagen, een bank inderdaad niet in staat zal zijn die transactie binnen 48 uur uit te voeren. De verplichting om aan een dergelijk verzoek van de FIE te voldoen geldt niettegenstaande een verplichting om binnen een bepaald tijdsbestek een transactie uit te voeren. In dat kader is in het voorgestelde artikel 20c Wwft (nieuw) voorzien in een vrijwaring.

De NOvA, OM, NVvR, politie, Platform BOD'en en de NVB adviseren om de toepassing van de bevoegdheid tot het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie of het tijdelijk blokkeren van een tegoed ter grootte van de transactie niet te beperken tot banken, maar deze ook uit te breiden naar andere financiële instellingen en betaaldienstverleners, zodat deze bevoegdheid ook kan worden toegepast ten aanzien van cryptovaluta.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat uit het wetsvoorstel inderdaad volgt dat de FIE een verzoek tot het tijdelijk aanhouden van een transactie enkel kan richten tot een bank. Hoewel er uiteraard ook bij andere Wwft-instellingen sprake kan zijn van transacties die de FIE aanleiding kunnen geven te vooronderstellen dat deze verband houden met witwassen of terrorismefinanciering, is er in onderhavig voorstel bewust voor gekozen deze bevoegdheid enkel ten aanzien van banken mogelijk te maken. Zoals in paragraaf 7 werd aangegeven, kennen financiële inlichtingeneenheden van sommige andere EU-lidstaten een soortgelijke bevoegdheid en nemen zij in dat kader regelmatig contact op met bevoegde Nederlandse autoriteiten. Het gaat dan in de praktijk veelal om transacties bij banken. De ervaring in het buitenland leert dus dat de beoogde bevoegdheid het meest wordt ingezet ten aanzien van banken. Daarnaast zal het tijdelijk aanhouden van een transactie voor banken in praktische zin veelal gemakkelijker te realiseren zijn dan voor bijvoorbeeld een juwelier. Waar FIE's en meldingsplichtige instellingen in sommige andere lidstaten reeds ervaring hebben met een dergelijke bevoegdheid, is dat in Nederland niet het geval. De voorliggende wijziging van de Wwft



biedt zowel de banken als de FIE de mogelijkheid relevante ervaring op te doen met deze bevoegdheid. Niet uit te sluiten is dat de aan de FIE toe te kennen bevoegdheid in de toekomst een bredere werkingssfeer zal kunnen krijgen.

De NVB verzoekt banken de mogelijkheid te geven om cliënten erover te informeren dat het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie of het tijdelijk blokkeren van een tegoed ter grootte van de transactie plaatsvindt op verzoek van de FIE en hoe een cliënt hiertegen kan opkomen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het onderzoek van de FIE – in het kader waarvan een transactie tijdelijk niet wordt uitgevoerd of het tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk wordt geblokkeerd – zich richt op het analyseren van een ongebruikelijke transactie teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven. De waarde van een dergelijk onderzoek is gelegen in het feit dat dit onderzoek plaatsvindt zonder dat de opdrachtgever en/of begunstigde van de transactie kennis kan nemen van de inhoud van het onderzoek. Een bank kan een cliënt enkel informeren dat het tijdelijk niet uitvoeren van de transactie of de tijdelijke blokkering van het tegoed ter grootte van de transactie plaatsvindt op verzoek van de FIE. De beperking in duur en het niet langer dan noodzakelijk mogen uitoefenen van de bevoegdheid om de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te laten houden of het tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te laten blokkeren, waarborgt een proportionele toepassing van deze bevoegdheid.

De NVB merkt voorts op dat het met het oog op de civielrechtelijke vrijwaring van belang is dat banken in het kader van een eventuele civielrechtelijke aansprakelijkstelling door een cliënt (schriftelijk) kunnen aantonen dat het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie of het tijdelijk blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie op verzoek van de FIE heeft plaatsgevonden. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het (schriftelijke) verzoek van de FIE aan een bank om een transactie tijdelijk niet uit te voeren of een tegoed ter grootte van de transactie tijdelijk te blokkeren hiertoe mede dient. Indien aan het verzoek van de FIE uitvoering wordt gegeven na een melding van een ongebruikelijke transactie door diezelfde bank, kan ook de ontvangstbevestiging van de melding die de bank van de FIE ontvangt hierbij worden gevoegd.

De NVB heeft verzocht de strafrechtelijke vrijwaring uit te breiden naar de verplichting die voor banken geldt op grond van het voorgestelde artikel 17a Wwft. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat banken strafrechtelijk kunnen worden vervolgd nadat zij uitvoering hebben gegeven aan het verzoek van de FIE tot het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie of het tijdelijk blokkeren van een tegoed ter grootte van de transactie. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de strafrechtelijke vrijwaring betrekking heeft op gegevens of inlichtingen die een bank op eigen initiatief of op verzoek van de FIE verstrekt aan de FIE met het oog op de analyse van een als ongebruikelijk gemelde transactie (artikelen 16 en 17 Wwft). Hoewel de toepassing van de in artikel 17a Wwft aan de FIE toegekende bevoegdheid ook plaatsvindt in deze context, verstrekt een bank bij het voldoen aan haar verplichting op grond van artikel 17a Wwft geen gegevens of inlichtingen aan de FIE. De handeling van een bank ter voldoening aan het verzoek van de FIE bestaat uit het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie of het tijdelijk blokkeren van een tegoed ter grootte van de transactie. Van een verplichting tot verstrekking van gegevens is daarbij geen sprake. Om die reden is er – anders dan bij de verplichting tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen op grond van de artikelen 16 en 17 Wwft – geen noodzaak tot uitbreiding van de strafrechtelijke vrijwaring met het voorgestelde artikel 17a en is van de voorgestelde verruiming afgezien.

Voorts merkt de NVB op dat over de manier waarop de FIE de haar toegekende bevoegdheid gaat invullen per bank goede afspraken moeten worden gemaakt over hoe, door en aan wie een verzoek wordt gedaan. In dat kader vraagt de NVB of de FIE bijvoorbeeld 24/7 beschikbaar is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het belang om hierover goede en werkbare afspraken te maken wordt erkend en dat dit onderdeel vormt van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel waarbij de NVB wordt betrokken.

Tot slot merkt het Platform BOD'en in zijn advies op dat het graag ziet dat de aan de FIE toe te kennen bevoegdheid ook binnen het kader van de procedure NCBC – zoals voorzien in het voorstel voor een Wet confiscatie criminele goederen – zou gelden. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de uitoefening van deze bevoegdheid door de FIE plaatsvindt met het oog op de voorkoming en opsporing van witwassen van geld, daarmee verband houdende gronddelicten en terrorismefinanciering. Indien het onderzoek van de FIE daartoe aanleiding geeft is strafvervolging aangewezen. Niet uitgesloten is dat indien niet tot strafvervolging wordt overgegaan een procedure NCBC aan de orde kan zijn. In beide gevallen zal op het door de FIE tijdelijke geblokkeerde tegoed ter grootte van de transactie aansluitend conservatoir beslag moeten worden gelegd, op strafvorderlijke titel dan wel in het kader van een procedure NCBC zoals voorzien in het desbetreffende wetsvoorstel, ter voorkoming dat het tegoed is verdwenen tegen de tijd dat strafvervolging of een procedure NCBC aanvangt.



## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

#### *Onderdeel A (Wijziging artikel 31, eerste lid)*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een technische wijziging voor te stellen van artikel 31, eerste lid, Sr. Dit artikel bepaalt de minimale en maximale duur van de op te leggen ontzetting van rechten. Deze duur is gekoppeld aan al dan niet opgelegde hoofdstraffen. Niet geregeld is echter wat het minimum en maximum betreft van de duur van de ontzetting van rechten, indien deze bij veroordeling tot taakstraf wordt opgelegd. Deze wijziging voorziet hierin. Voor de duur is aangesloten bij de andere onderdelen van artikel 31, eerste lid. Deze bedraagt in het geval geen vrijheidsbenemende straf wordt opgelegd steeds ten minste twee en ten hoogste vijf jaar.

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

De voorgestelde wijziging voorziet in toevoeging in het zevende lid van artikel 36e Sr van een verwijzing naar het derde lid van dat artikel. 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 wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Onderdeel C (Wijziging artikel 138aa)*

Artikel 138aa stelt strafbaar het wederrechtelijk verblijven op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen. Sinds de inwerkingtreding van deze bepaling zijn meerdere zaken voor de rechter gebracht. Daarbij zijn vragen gerezen over de verhouding tussen het eerste en tweede lid van deze bepaling. Met de voorgestelde wijziging wordt verduidelijkt dat het tweede lid van artikel 138aa een strafverhogingsgrond bevat. De vormgeving als strafverhogingsgrond of als afzonderlijk strafbaar feit is met name van belang voor de wijze waarop dit feit ten laste wordt gelegd. Aan toepassing van de strafverhoging op grond van het tweede lid zal de rechter enkel toe kunnen komen als het delict uit het eerste lid onder de omstandigheden genoemd in het tweede lid is bewezen.

#### *Onderdeel D (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°, 2°, en 4°, vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een schuldige zijn of haar functie of beroep nogmaals misbruikt ten behoeve van ondermijnende criminaliteit.

#### *Onderdeel E (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 bij veroordeling voor de misdrijven omschreven in artikel 176b (samenspanning tot bepaalde misdrijven met terroristisch oogmerk). Voorgesteld wordt om aan artikel 176c een nieuw tweede lid toe te voegen. Dit tweede lid betreft de vergiftiging van bodem, lucht of water, strafbaar gesteld in artikel 173a. Op grond van het huidige artikel 176c Sr kan bij veroordeling wegens dit misdrijf begaan met een terroristisch oogmerk ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht worden uitgesproken. Bodemvervuiling is in het kader van de ondermijnende criminaliteit vaak gevolg van het dumpen van drugsafval. Daarom wordt in het kader van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit voorgesteld voor de in artikel 173a strafbaar gestelde gedraging ook de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, en 4°, vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd mogelijk te maken. Indien de gedraging met een terroristisch oogmerk is begaan blijft ontzetting uit het actieve en passieve kiesrecht mogelijk.



## Onderdeel F (Wijziging artikel 179)

In artikel 179 wordt ambtswang – het gewelddadig afdwingen van een ambtsverrichting dan wel het gewelddadig doen afzien van een ambtsverrichting – strafbaar gesteld. Ambtswang kan worden gebruikt om welgevallige besluitvorming te bevorderen en onwelgevallige besluitvorming te beïnvloeden, bijvoorbeeld bij vergunningen. Maar bijvoorbeeld ook politieambtenaren kunnen onder druk worden gezet om ten aanzien van bepaalde personen niet op te treden. Hier kan een zeer ondermijnd effect vanuit gaan. Daarom wordt ter bescherming van de integriteit van de samenleving voorgesteld om aan artikel 179 een lid toe te voegen, waarmee de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd mogelijk wordt gemaakt.

## Onderdeel G (Nieuw artikel 189a)

### Eerste lid

Dit lid stelt strafbaar het opzettelijk toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte, die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Voor de formulering is nauw aangesloten bij artikel 1:37, eerste lid, van de Algemene douanewet, met dien verstande dat in de voorgestelde strafbaarstelling geen sprake is van 'onttrekken aan ambtelijk toezicht' maar van 'beletten of bemoeilijken van de opsporing van strafbare feiten'. Hiermee is aansluiting gezocht bij in het strafrecht gangbare terminologie (zie artikel 189 Sr). Voor het bewijs dat het delict opzettelijk is begaan moet het opzet zijn gericht op de (kern)bestanddelen van de delictomschrijving. Dit betekent dat het opzet van de dader, in de betekenis van het weten en willen, moet zijn gericht op het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Met 'kennelijk bestemd' om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om de objectieve bestemming van de ruimte, die afhankelijk van de omstandigheden van het geval aan de hand van de uiterlijke verschijningsvorm wordt afgeleid. Met 'ruimte' wordt bedoeld op een niet-fabriekseigen (professioneel) achteraf in een vervoermiddel aangebrachte ruimte die op zodanige wijze is aangebracht dat deze niet eenvoudig is waar te nemen. Door de terminologie 'niet-fabriekseigen' en 'achteraf aangebracht' wordt tot uitdrukking gebracht dat een verborgen ruimte zich onderscheidt van een door een fabrikant in een vervoermiddel aangebrachte (opslag)ruimte. Degene die een ruimte aanbrengt in een vervoermiddel voor een legitiem doel is niet strafbaar. Hierbij kan worden gedacht aan het in een camper of motorboot aanbrengen van een ruimte ten behoeve van het veilig kunnen opbergen van waardevolle voorwerpen, zoals paspoorten of kostbare elektronische apparatuur. Een dergelijke ruimte is niet kennelijk bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken, omdat een dergelijke ruimte – zoals hiervoor genoemd – een vanzelfsprekend legitiem doel dient. Dit kan anders komen te liggen als er aanwijzingen zijn, bijvoorbeeld betreffende eigenaardige vorm of diepte van de ruimte, dat de ruimte niet (alleen) bestemd zal zijn voor het veilig opbergen van waardevolle voorwerpen die toebehoren aan (het maximale aantal) gebruikers van de camper of motorboot. In dat geval zal op basis van de omstandigheden van het geval de 'kennelijke bestemming' (om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken) kunnen worden aangenomen.

Met 'toerusten of inrichten' wordt bedoeld op het feitelijk handelen, dit omvat iedere vorm van het aanbrengen of inbouwen van een dergelijke ruimte in het vervoermiddel. Opzet op het (criminele) doel waarvoor de verborgen ruimte kan worden gebruikt is niet vereist.

Een vervoermiddel is een middel dat bestemd is om personen of goederen te vervoeren, te land, te water of in de lucht (Kamerstukken II 1992/93, 23 251, nr.3, p. 20).

De voorgestelde strafbedreiging is hierboven toegelicht.

### Tweede lid

Strafbaar is voorts degene die een vervoermiddel voorhanden heeft, wetende dat dit vervoermiddel is toegerust of ingericht met een verborgen ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Het bestanddeel 'wetende dat' is betrokken op het feit dat het vervoermiddel is toegerust of ingericht met een verborgen ruimte die kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Bij degene die een vervoermiddel met een verborgen ruimte voorhanden heeft en die deze ruimte heeft aangebracht of heeft laten aanbrengen voor een legitiem doel is er geen sprake van strafbare wetenschap dat die ruimte kennelijk is bestemd om de opsporing van strafbare feiten te beletten of te bemoeilijken. Een dergelijke gedraging valt buiten de reikwijdte van deze strafbaarstelling. Hierbij kan worden gewezen op het hiervoor gegeven voorbeeld over de aanwezigheid van een ruimte in een camper of motorboot ten behoeve



van het creëren van een (extra) veilige opbergplaats voor waardevolle voorwerpen.

Het begrip 'voorhanden hebben' heeft dezelfde betekenis als in de helingsbepalingen. 'Voorhanden hebben' veronderstelt feitelijke zeggenschap ten aanzien van het vervoermiddel, al is niet vereist dat het vervoermiddel zich in de fysieke nabijheid bevindt. Zo omvat het voorhanden hebben het kunnen beschikken over een vervoermiddel dat zich elders bevindt. Voor het voorhanden hebben is evenmin vereist dat daaraan een privaatrechtelijke titel ten grondslag ligt (Kamerstukken II 1989/90, 21565, 3, p. 3). Voor feitelijke zeggenschap kan het (letterlijk) onder zich hebben van het vervoermiddel voldoende zijn (HR 21 maart 2000, *NJ* 2000/736). Het 'voorhanden hebben' strekt zich daarmee uit tot in ieder geval de eigenaar, op wiens naam het voertuig is geregistreerd bij de Dienst wegverkeer, als de bezitter of houder van het voertuig, die feitelijk de beschikkingsmacht heeft over het voertuig, zoals de bestuurder van het voertuig.

### *Derde lid*

Met dit lid wordt voorzien in een strafverzwarringsgrond voor degene die van het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte een beroep of gewoonte maakt. De termen 'een beroep' en 'een gewoonte' hebben de betekenis die zij ook elders in het wetboek hebben. Onder 'gewoonte' wordt verstaan een pluraliteit van feiten die niet slechts toevallig op elkaar volgen, maar onderling in zeker verband staan, zowel wat betreft de (objectieve) aard van de feiten als wat betreft de (subjectieve) gerichtheid van de dader: de neiging van de dader om het feit steeds weer te begaan. De pluraliteit van feiten onderscheidt de 'gewoonte' van het 'beroep'. Het kenmerkende dáárvan ligt niet in de herhaling, maar in het oogmerk om te herhalen, teneinde zich aldus een bron van inkomsten te verschaffen. Bij 'beroep' gaat het dus om de wil om eenzelfde feit stelselmatig te begaan uit winstbejag of om in het onderhoud te voorzien. Daarvoor kan één daad voldoende zijn, mits deze wijst op het vaste voornemen hetzelfde feit nogmaals te begaan met het oog op financieel gewin.<sup>2</sup>

### *Onderdeel H (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). In aanvulling hierop wordt voorgesteld om aan artikel 197a een nieuw negende lid toe te voegen, waarin de ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten wordt geregeld. Mensensmokkel is een zeer ernstig misdrijf waar een ondermijnend effect vanuit gaat. Deze aanpassing wordt wenselijk geacht ter bescherming van de integriteit van de samenleving.

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

De wijziging van artikel 286 regelt dat ook voor het basisdelict bedreiging de ontzetting van in de artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, Sr vermelde rechten kan worden uitgesproken. Bedreigingen zijn de afgelopen jaren toegenomen in ernst en aantal. Het wordt gebruikt om anderen te intimideren en kan zelfs onderdeel zijn van het bedrijfsmodel van criminelen. Dit is zeer kwalijk. Daarom wordt voorgesteld ook voor bedreiging ontzetting uit voornoemde rechten mogelijk te maken.

### *Onderdeel J (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 4 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).

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

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

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

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

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

<sup>2</sup> Tweede Kamer 2000/01, 27 792, nr. 3



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

De wijziging van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

### *Onderdeel D (artikel 67, eerste lid, onderdeel b)*

Deze wijziging bewerkstelligt dat het eerste en derde lid van artikel 189a Sr worden opgenomen in artikel 67. Dit heeft tweemaal gevolg. In de eerste plaats wordt daarmee toepassing van bepaalde dwangmiddelen mogelijk, zoals aanhouding buiten heterdaad (artikel 54) en voorlopige hechtenis (artikel 67 e.v.). Bij de delictsvormen van artikel 189a, eerste en derde lid, Sr kunnen aanhouding buiten heterdaad en vervolgens het in hechtenis nemen van de verdachte zinvol en nodig zijn. Te denken valt daarbij aan het voorkomen van escalatie en het slachtofferbelang of het belang van het onderzoek.

In de tweede plaats komen door aanwijzing van artikel 189a, eerste en derde lid, Sr als feiten waarvoor op grond van artikel 67 voorlopige hechtenis mogelijk is bij verdenking van die feiten extra opsporingsbevoegdheden beschikbaar die nodig zijn om de opheldering van de verdenking van het misdrijf te kunnen vergemakkelijken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ten behoeve van de opsporing kunnen vorderen van gegevens, de inzet van pseudokoop en het verrichten van een doorzoeking. De inzet van deze bevoegdheden is in het bijzonder van belang omdat het toerusten of inrichten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte zich aan het zicht onttrekt en doorgaans plaatsvindt door bedrijven die op het eerste gezicht normale bedrijfsactiviteiten verrichten. Zonder gebruikmaking van bijzondere bevoegdheden zal de opsporing van dit feit uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk zijn.

Hoewel de opsporing van artikel 189a, tweede lid, Sr ook de nodige inspanning zal vergen van opsporingsambtenaren, wordt het niet noodzakelijk en proportioneel geacht om dit feit eveneens op te nemen in artikel 67. Het strafbaar handelen – het voorhanden hebben van een vervoermiddel met een verborgen ruimte – gebeurt doorgaans ‘openlijk’ en aangenomen mag worden dat dit strafbare feit als regel bij reguliere controles aan de dag zal komen. Ook denkbaar is dat het feit in een breder opsporingsonderzoek naar boven kan komen, maar in die gevallen zal het onderzoek naar de andere misdrijven die wel onder artikel 67 vallen naar verwachting in voldoende mate behulpzaam kunnen zijn.

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

Deze bepaling – die op grond van het voorgestelde artikel 419a 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, 17 744, nr. 4, blz. 8 en Kamerstukken II 1975/76, 13 916, 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 bij 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 voortdrijving van de voorlopige hechtenis ook na verwijzing – waarmee de controle op de voortdrijving 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*

Dit 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 dit lid tot uitdrukking gebracht dat aan een verwijzing alleen gevolg wordt gegeven als daarmee wordt ingestemd door de rechtbank waarnaar is verwezen. Deze instemming behoeft niet aan bepaalde vormvereisten te voldoen. Verwacht mag immers worden dat over een voorgenomen verwijzingsbeslissing in de praktijk vooraf afstemming plaatsvindt tussen de betrokken rechtbanken, zodat de verwijzende rechtbank zich – alvorens te beslissen – ervan heeft vergewist dat daarmee door de rechtbank waarnaar wordt verwezen zal worden ingestemd. Het wordt aan de gerechten gelaten desgewenst nader uitwerking te geven aan het wettelijk instemmingsvereiste.

### *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 rechtsgeeding 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 berechttingsfase 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 artikelleden 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 gelijkenis 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 toepasselijke 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, 29 254, 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.

#### *Onderdeel G (Nieuw artikel 419a)*

Het hiervoor in onderdeel E omschreven artikel 282b heeft betrekking op de verwijzing in eerste aanleg naar een andere, *bevoegde rechtbank*. Dit artikel valt ook onder de schakelbepaling van artikel 415 Sv waarin is bepaald welke artikelen met betrekking tot de berechting in eerste aanleg van overeenkomstige toepassing zijn in hoger beroep. Maar omdat de schakelbepaling enige onduidelijkheid laat bestaan over de vraag op welke wijze de verwijzingsbevoegdheid ook in hoger beroep van toepassing is, stelt artikel 419a buiten twijfel dat het gerechtshof de in hoger beroep aanhangige zaak in het belang van een goede rechtsbedeling kan verenigen met een zaak die voor een ander gerechtshof in onderzoek is.

#### *Onderdelen H, I en J (Wijziging artikelen 513, 515 en 518)*

Deze onderdelen betreffen de wijziging van de artikelen 513, 515 en 518 in verband met de wijziging van de wrakingsregelingen in de diverse rechtsgebieden. Voor de inhoudelijke toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Aanvullend wordt, overeenkomstig het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voorgesteld de aanduiding van de wrakingskamer te uniformeren in de verschillende wrakingsregelingen. In het Wetboek van Strafvordering wordt de wrakingskamer aangeduid als de meervoudige kamer die het wrakingsverzoek behandelt (zie artikel 515, eerste lid, Sv). Vervolgens wordt de wrakingskamer echter steeds aangeduid als 'het gerecht' (zie de artikelen 515, tweede, derde en vierde lid, en 518, tweede lid, Sv). Ook de Algemene wet bestuursrecht spreekt eerst over de meervoudige kamer (zie artikel 8:18, eerste lid, Awb), maar hanteert vervolgens de term 'de bestuursrechter' (zie de artikelen 8:18, tweede, derde en vierde lid, en 8:20, tweede lid, Awb). Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering spreekt consistent over 'de meervoudige kamer' (zie de artikelen 39, eerste tot en met vierde lid, en 41, eerste en tweede lid, Rv). Voorgesteld wordt de wrakingskamer in alle wettelijke regelingen aan te duiden als 'de meervoudige kamer'. Dat is dus steeds de meervoudige kamer waarin de rechter van wie wraking is verzocht, geen zitting heeft, en niet de zittingscombinatie in de hoofdzaak.

### **Artikel III (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 4 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°, en 4°, Sr vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd. 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 IV (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°, en 4°, Sr vermelde rechten en van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is gepleegd 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 4 van het algemeen deel van deze toelichting.



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

### Onderdeel A (Nieuw artikel 17a)

#### Eerste tot en met derde lid

Deze leden voorzien in de bevoegdheid voor de FIE om een bank te verzoeken de uitvoering van een transactie tijdelijk aan te houden voor een periode van maximaal vijf dagen, te verlengen met vijf dagen bij verzoeken van financiële inlichtingeneenheden uit een andere staat. Indien het onderzoek door de FIE voor het aflopen van de genoemde termijn(en) is afgerond, trekt de FIE het verzoek tot het aanhouden van de transactie in. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### Vierde lid

Aan een verzoek van de FIE dient een bank onverwijld gevolg te geven. Het niet naleven van dit wettelijke voorschrift wordt in dit wetsvoorstel als economisch delict toegevoegd aan de WED (artikel VI, onderdeel B).

Met de terminologie 'onverwijld' is aansluiting gezocht bij andere in de Wwft geldende voorschriften, waaraan ook onverwijld dient te worden voldaan. Een voorbeeld hiervan is het onverwijld melden van een ongebruikelijke transactie door een bank aan de FIE (artikel 16, eerste lid, Wwft) en het desgevraagd onverwijld verstrekken van gegevens of inlichtingen aan de FIE (artikel 17, tweede lid, Wwft). Het begrip 'onverwijld' in dit artikel heeft dezelfde betekenis als in de genoemde artikelen uit de Wwft. Bij het voldoen aan het verzoek aan een bank tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van de transactie of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie dient de handeling van de bank erop te zijn gericht om de transactie niet uit te voeren of het tegoed ter grootte van de transactie te blokkeren. Voorstelbaar is dat dit resultaat niet in alle gevallen kan worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld omdat er geen saldo meer op de rekening staat dat kan worden geblokkeerd. Het is in dergelijke gevallen van belang dat de betreffende bank zich aantoonbaar maximaal heeft ingespannen om aan het verzoek te voldoen.

#### Vijfde lid

Dit lid voorziet in de verplichting voor banken om te beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen die de banken in staat stellen te voldoen aan een verzoek van de FIE tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een transactie of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie. De toezichthouder – De Nederlandsche Bank – ziet er op toe dat dergelijke gedragslijnen, procedures en maatregelen aanwezig en toereikend zijn.

#### Zesde lid

De verplichting voor banken om een cliënt desgevraagd te informeren dat op verzoek van de FIE diens transactie tijdelijk niet wordt uitgevoerd of het tegoed ter grootte van de transactie wordt geblokkeerd, is toegelicht in paragraaf 7 en 10 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 tijdelijk 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 kan worden gesteld 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.

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

Een bank waaraan overeenkomstig artikel 17a, eerste lid, door de FIE een verzoek is gedaan tot het tijdelijk aanhouden van de uitvoering van een transactie of het blokkeren van het tegoed ter grootte van de transactie, dient hieraan ingevolge artikel 17a, vierde lid, onverwijld gevolg te geven. Dit houdt voor banken de verplichting in om te beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen die haar in staat stellen te voldoen aan het vierde lid. Om het risico te verkleinen dat een bank niet aan deze verplichting voldoet ziet de toezichthouder – DNB – er op toe dat dergelijke gedragslijnen, procedures en maatregelen aanwezig en toereikend zijn. De voorgestelde wijziging van de artikelen 29, onderdeel a, en 30, onderdeel a, maakt het voor de toezichthouder mogelijk om aan een bank een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen als blijkt dat door een bank niet aan de verplichting wordt voldaan om te beschikken over (toereikende) gedragslijnen, procedures en maatregelen die haar in staat stellen onverwijld gevolg te geven aan een verzoek van de FIE tot het tijdelijk niet uitvoeren van een transactie.

Als een bank beschikt over gedragslijnen, procedures en maatregelen, maar desondanks geen gevolg geeft aan een verzoek van de FIE voldoet een bank niet aan de voor haar geldende verplichting om onverwijld een transactie tijdelijk niet uit te voeren of het tegoed ter grootte van de uit te voeren transactie tijdelijk te blokkeren. Een bank kan dan strafrechtelijk worden aangesproken op grond van de WED.

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

#### *Onderdeel A (Wijziging artikel 1, onderdeel 1°)*

Per abuis is door een wijziging van artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten dubbel 'de' terecht gekomen voor de Wet voorkoming misbruik chemicaliën. Met deze wijziging wordt dit hersteld.

#### *Onderdeel B (Wijziging artikel 1, onderdeel 2°)*

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, Wwft 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 de uitvoering van een transactie tijdelijk aanhoudt of een tegoed ter grootte van de uit te voeren transactie tijdelijk blokkeert wordt voorzien in strafbaarstelling via de WED. Als een bank niet voldoet aan artikel 17a, vierde lid, Wwft dan is de bank strafbaar op grond van de WED.

Overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wwft die zijn opgenomen in artikel 1, onder 2°, 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). 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).

Niet naleving van de verplichting bedoeld in het voorgestelde artikel 17a, vierde lid, Wwft 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 of geldboete van de vierde categorie als zij opzettelijk zijn begaan, passend en proportioneel geacht. Indien geen sprake is van opzet bij het begaan van de bedoelde delicten betreft de sanctie maximaal 6 maanden hechtenis of geldboete van de vierde categorie.

#### *Onderdeel C (Wijziging artikel 8)*

Ar 3.59, eerste lid, onderdeel a, schrijft voor dat bij een opsomming achter letters en cijfers een punt wordt geplaatst. Bij de onderdelen 1°, 2°, 3° van artikel 8 was dit achterwege gelaten. Door deze wijziging worden alsnog punten geplaatst na de cijfers.



## **Artikel VII (Wijziging Awb)**

*Onderdelen A, B en C (Wijziging artikelen 8:16, vijfde lid, 8:18 en 8:20)*

Deze onderdelen betreffen de wijziging van de artikelen 8:16, vijfde lid, 8:18 en 8:20 in verband met de wijziging van de wrakingsregelingen. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

## **Artikel VIII (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 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

## **Artikel IX (Wijziging Wet voorkoming misbruik chemicaliën)**

De voorgestelde aanpassing van artikel 4a betreft het herstel van een omissie. Met de wet van 4 november 2021 (Stb. 2021, 544) is artikel 4a ingevoegd in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc). Dit artikel voorziet in een verbod op het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben van chemische stoffen (hierna ook aan te duiden als: stoffen) die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen (drugsprecursoren). Het verbod dient ter aanvulling op de Europese verordeningen op het gebied van de handel in stoffen die kunnen worden gebruikt als drugsprecursoren. Om het Europeesrechtelijke geharmoniseerde kader voor de handel in deze stoffen niet aan te tasten, is een wettelijke voorwaarde voor het verbod dat de aan te wijzen stof niet is geregistreerd of geplaatst op een lijst van niet-geregistreerde stoffen als bedoeld in de Verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. De verwijzing in artikel 4a naar de lijst van niet-geregistreerde stoffen laat echter de mogelijkheid open dat het gebruik van een stof niet wordt gereguleerd op het niveau van de EU, en toch niet kan worden verboden op grond van artikel 4a. Om deze omissie te herstellen dient in artikel 4a de verwijzing naar de lijst van niet-geregistreerde stoffen te vervallen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

In de Verordening nr. 273/2004 en Verordening nr. 111/2005 wordt onderscheid gemaakt tussen geregistreerde en niet-geregistreerde stoffen. De verplichtingen van deze verordeningen hebben betrekking op handelingen met geregistreerde stoffen. Een lijst van deze stoffen is opgenomen in bijlage I bij de Verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Het handelen in strijd met de verplichtingen van de verordeningen is strafbaar gesteld in de Wvmc (artikelen 2, onder a en onder c, 4, tweede lid, en 4a) en de Wet op de economische delicten (artikel 1, onder 1<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, j.o. artikel 6 WED). Daarnaast stelt de Commissie een lijst van niet-geregistreerde stoffen op waarvan bekend is dat deze zijn gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Deze lijst dient om de industrie in staat te stellen vrijwillig op de handel in deze stoffen toe te zien (art. 9, eerste en tweede lid, Vo 273 en art. 10, eerste en tweede lid, Vo 111). Dit betreft de zogenoemde Voluntary Monitoring List (VML).

Doordat in artikel 4a ook wordt verwezen naar de lijst van niet-geregistreerde stoffen heeft de plaatsing van een stof op deze lijst tot gevolg dat het verbod op grond van artikel 4a van rechtswege vervalt. Dit is echter niet wenselijk, omdat plaatsing op de VML geen beperkingen met zich meebrengt voor het gebruik van de betreffende stof. Met de voorgestelde aanpassing wordt deze omissie hersteld. Dan zal het mogelijk zijn om op grond van artikel 4a een stof aan te wijzen waarvoor het verbod geldt, ook als die stof is geplaatst op de eerdergenoemde VML. De wettelijke voorwaarden voor dit verbod blijven overigens onveranderd; gebleken moet zijn dat de stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en geen legale toepassing bekend is. Hiermee wordt het Europeesrechtelijke geharmoniseerde kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de geregistreerde stoffen niet aangetast. Indien een stof wordt geregistreerd op grond van de Verordeningen nr. 273/2004 of nr. 111/2005, dan komt het verbod op grond van artikel 4a van rechtswege te vervallen.

## **Artikel X (Wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie)**

Met de Wet van 4 november 2021 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit) (Stb. 2021, 544) is artikel 6:4:9 Sv gewijzigd. Het tweede lid van de bepaling, alsmede de aanduiding 1 voor het voorheen eerste lid, is komen te vervallen. Deze wijziging strekt ertoe in artikel 22, tweede lid,



---

onderdeel a, de verwijzing naar artikel 6:4:9 Sv hiermee in lijn te brengen.

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

Voor de inwerkingtreedingsbepaling 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,*