



Advies Raad van State inzake wetsvoorstel houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst

Nader Rapport

8 maart 2024,
Nr. 5193278,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Nader rapport wetsvoorstel houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2022, nr. 2022002664, 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 10 mei 2023, nr. W16.22.00186/II, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2022, no.2022002664, 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 houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst (Wet confiscatie criminele goederen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een civielrechtelijke procedure om goederen met een criminele herkomst te confisqueren, zonder dat hieraan een veroordeling voor een strafbaar feit vooraf gaat. Met deze procedure wordt beoogd de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan door het corrumpere van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen. Deze vorm van confiscatie wordt aangeduid met de term 'non conviction based confiscation' (hierna: NCBC).

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het wetsvoorstel in deze vorm een principiële en ingrijpende wijziging bevat: een civielrechtelijke mogelijkheid om goederen met een criminele herkomst af te pakken kent het Nederlandse recht niet.

De Afdeling heeft begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Zij onderkent ook dat professionele en ondermijnende criminaliteit een groot gevaar voor de democratische rechtsstaat is. Het belang van effectieve bestrijding daarvan is ook uit rechtsstatelijk oogpunt groot. Tegelijkertijd dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten (zoals het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces) en andere belangrijke constitutionele uitgangspunten, zoals het legaliteitsbeginsel.

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. Daartoe maakt de Afdeling hieronder verschillende adviesopmerkingen die er toe moeten leiden dat wettekst en toelichting worden aangepast (punten 4 tot en met 7).

De Afdeling wijst er daarbij op dat goederen in ieder geval niet geconfisqueerd moeten kunnen worden als zij afkomstig zouden zijn uit de baten van een strafbaar feit waarvoor de verdachte is vrijgesproken of als het goederen betreft waarvan de strafrechter expliciet heeft bepaald dat deze aan de belanghebbende toekomen.

Bovendien adviseert de Afdeling dat in de wet wordt verankerd dat goederen niet kunnen worden geconfisqueerd als dit in strijd is met de beginselen van een goede procesorde en, in samenhang daarmee, met de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en bescherming tegen willekeur. Wettelijke vastlegging daarvan is van belang omdat daarmee de algemene rechtsstatelijke randvoorwaarden worden geëxpliciteerd waarbinnen de praktijk zich moet ontwikkelen. Tegen die achtergrond



zal het OM richtlijnen moeten opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie toelaatbaar en opportuun wordt geacht.

Deze aanpassingen laten onverlet dat met de voorgestelde reikwijdte het risico nog steeds aanzienlijk is dat er in de uitvoering spanning ontstaat met bepaalde fundamentele rechten en beginselen. Dat is in ieder geval zo in de gevallen waarin de procedure NCBC wordt toegepast als er onvoldoende strafrechtelijk bewijs blijkt te bestaan tegen een concrete verdachte. In het geval de regering wenst vast te houden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen. In plaats daarvan zou dan gestart moeten worden met een tijdelijke wet zodat proefondervindelijk kan worden vastgesteld hoe de voorgestelde confiscatieprocedure in de praktijk uitpakt (punt 8).

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel te worden heroverwogen.

1. Doel en context van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan.¹ Het strekt ertoe de overheid beter in staat te stellen om via een civielrechtelijke weg het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld te bestrijden. Door goederen met een criminele herkomst te confisqueren wordt volgens de toelichting voorkomen dat deze in de maatschappij blijven circuleren of zelfs gebruikt worden bij het plegen van nieuwe strafbare feiten. De procedure NCBC past in de ambitie verwoord in het Coalitieakkoord 2021–2025 om het verdienmodel van criminelen harder aan te pakken door ‘de jacht op crimineel geld te intensiveren’.²

Volgens de toelichting voldoet het huidig juridisch kader voor het afpakken van criminele goederen niet meer met het oog op een effectieve aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.³ Wanneer de verdachte veroordeeld wordt, kan de rechter thans inbeslaggenomen goederen die verband houden met het strafbare feit verbeurd verklaren als bijkomende straf⁴ en ontnemen als dit wederrechtelijk verkregen vermogen is.⁵ Als de veroordeling uitblijft, kunnen inbeslaggenomen goederen aan het verkeer worden onttrokken als het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang.⁶

Dit huidig juridisch kader zou volgens de toelichting te beperkt zijn. Het zou niet voldoen in situaties waarin goederen worden aangetroffen waarvan het aannemelijk is dat zij door misdrijven zijn verkregen, terwijl strafvervolgning van een verdachte voor een strafbaar feit niet mogelijk is.⁷ Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn de vondst van crimineel vermogen waarvan de eigenaar onbekend is of crimineel vermogen van een verdachte die overlijdt voordat de strafzaak is afgerond.

Wanneer wel strafvervolgning mogelijk is, voldoet volgens de toelichting het huidig juridisch kader evenmin.⁸ De officier van justitie moet dan bewijzen – buiten redelijke twijfel – dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan. De verdachte kan dan in beginsel volstaan met een voldoende concreet, verifieerbaar en niet op voorhand onwaarschijnlijk verweer. Het is dan aan het OM om aanvullend bewijs te verzamelen om dit verweer te weerleggen. Dat vergt, aldus de toelichting, veel tijd en menskracht van de opsporingsdiensten en het OM, in het bijzonder als rechtshulp in het buitenland moet worden gezocht of gebruik is gemaakt van verhullende eigendomsconstructies.

Een civielrechtelijke mogelijkheid voor de Staat om goederen met een illegale herkomst te kunnen ontnemen is vanuit internationaal perspectief bezien niet nieuw. In onder meer het Verenigd Koninkrijk en Ierland bestaan op dit terrein al mogelijkheden.⁹ Opgemerkt wordt dat Nederland in vergelijking met veel andere landen op onderdelen reeds over een uitgebreid strafrechtelijk instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen beschikt.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

² Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁴ Artikel 33a Van het Wetboek van Strafrecht.

⁵ Artikel 36e Van het Wetboek van Strafrecht.

⁶ Artikel 36b-d Van het Wetboek van Strafrecht.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4 (De situatie in andere landen). Zie ook S.S. Buisman, T. Kooijmans e.a., Inbeslagname en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië, WODC Rapport 2596, Tilburg University, Tilburg Law School en het WODC, 2017.



2. Inhoud van het voorstel

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de procedure NCBC te introduceren.¹⁰ Deze civielrechtelijke procedure schept volgens de toelichting meer mogelijkheden voor het ontnemen van crimineel voordeel omdat het goed het aangrijpingspunt is. Dit in tegenstelling tot de strafrechtelijke procedure, die zich richt op de verdachte of veroordeelde. Daarnaast kent deze procedure ook een civielrechtelijk bewijsregime dat anders van aard is dan het strafrechtelijke bewijsregime. Een belangrijk verschil is dat in het civiele recht de onschuldpresumptie in beginsel niet van toepassing is. Van de betrokkene die aanspraak maakt op het goed mag volgens de toelichting in de procedure NCBC een actieve houding worden verwacht, omdat deze doorgaans over essentiële informatie over de herkomst van het goed beschikt.

De procedure NCBC kan volgens het wetsvoorstel worden toegepast bij goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf.¹¹ Aan het criterium 'enig misdrijf' worden geen nadere voorwaarden verbonden. Hoewel het voorstel wordt gepositioneerd tegen de achtergrond van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, dient te worden opgemerkt dat het voorstel zich hiertoe dus niet beperkt. Onder goederen worden alle zaken en vermogensrechten verstaan,¹² waaronder auto's, boten, onroerend goed en vermogen.¹³ Een aanvullende voorwaarde is dat het goed een geschatte waarde heeft van minstens €25.000.¹⁴

De procedure NCBC bestaat uit twee fases: (het verzoek tot) conservatoir beslag op het goed en (het verzoek tot) confiscatie van het goed. De eerste fase begint met een vermoeden van een criminele herkomst van een goed op basis van bijvoorbeeld opsporingsonderzoek, lopende strafzaken of een melding van een verdachte financiële transactie. Volgens de toelichting kan deze informatie worden ontleend aan openbare en niet-openbare bronnen, zoals opsporingsonderzoeken, strafzaken en de melding van verdachte financiële transacties. Informatie kan tevens afkomstig zijn van de instanties die samenwerken in een Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Daarnaast kan de officier van justitie informatie vorderen bij derden, zoals financiële instellingen of nutsbedrijven, of bij belanghebbenden.¹⁵ Op basis van deze informatie kan de officier van justitie tot de conclusie komen dat het wenselijk is om het goed te laten confisqueren.

De officier van justitie kan dan een verzoekschrift voor het leggen van conservatoir beslag indienen bij de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter kan het verzoek tot inbeslagneming verlenen onder de voorwaarde dat het verzoekschrift tot confiscatie wordt ingediend binnen veertien dagen na het beslag.¹⁶ De belanghebbenden worden in deze fase niet gehoord om te voorkomen dat zij goederen voortijdig laten verdwijnen.¹⁷ Nadat het verzoek is verleend, wordt het goed in beslag genomen en aan de gerechtelijk bewaarder afgegeven. De beschikking waarin het verzoek is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven en door de rechter te bepalen bijlagen worden tezamen met het beslagexploot aan de belanghebbenden betekend.¹⁸

De tweede fase draait om de behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie. De officier van justitie dient het verzoek bij de rechtbank in binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn.¹⁹ De belanghebbenden worden geïnformeerd over het verzoek tot confiscatie en worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling. De rechtbank behandelt het verzoekschrift tot confiscatie op zitting.²⁰ Wanneer de rechtbank het verzoek tot confiscatie toewijst, vervalt het goed aan de Staat. Bij afwijzing van het verzoekschrift, wordt het goed teruggegeven aan de beslagene of rechthebbende. In sommige gevallen kunnen de belanghebbenden een schadevergoeding krijgen.²¹ Tegen de beschikking van de rechtbank kunnen het OM en de belanghebbende hoger beroep en cassatie instellen.²²

In het wetsvoorstel is een voorziening getroffen voor de situatie waarin een goed betrokken is in zowel de procedure NCBC als in een strafrechtelijke procedure. De officier van justitie dient in dat geval de rechter in de procedure NCBC hiervan schriftelijk op de hoogte te stellen. De rechter schorst dan de

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

¹¹ Voorgesteld artikel 2.

¹² Artikel 3:1 van het Burgerlijk Wetboek.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen).

¹⁴ Voorgesteld artikel 2.

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).

¹⁶ Voorgesteld artikel 11.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).

¹⁸ Voorgesteld artikel 12.

¹⁹ Voorgesteld artikel 3.

²⁰ Voorgesteld artikel 6.

²¹ Voorgesteld artikel 7, 8 en 9.

²² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).



behandeling van het verzoek tot confiscatie in afwachting van de uitkomst van de strafprocedure.²³

3. Constitutioneel kader

Het voorliggende voorstel voorziet in een nieuwe procedure die gericht is op criminele goederen in plaats van criminele personen. Hiervoor wordt het civiele recht ingezet. Daarmee bevat het voorstel in deze vorm een paradigmawisseling: een civielrechtelijke mogelijkheid voor de Staat om goederen met een criminele herkomst af te pakken kent het Nederlandse recht niet. Bij de beoordeling van dit vergaande voorstel heeft de Afdeling verschillende overwegingen betrokken.

De Afdeling onderkent dat professionele en ondermijnende criminaliteit een groot gevaar voor de democratische rechtsstaat is. Geld vormt de motor voor deze vorm van criminaliteit. Deze motor blijft draaien, zeker wanneer hoofdrolspelers strafrechtelijke vervolging weten te ontlopen. De maatschappelijke gevolgen daarvan zijn groot en werken sterk door in bepaalde gebieden en wijken. Ondermijnende criminaliteit heeft bovendien een ontwrichtende werking op de economie. Vaak heeft de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit ook, zo is de laatste jaren eens te meer duidelijk geworden, ernstige tot zeer ernstige gevolgen voor individuele personen. In die zin is effectieve misdaadbestrijding ook uit rechtsstatelijk oogpunt essentieel. De noodzakelijke weging van de proportionaliteit dient, zoals de grondrechtelijke kaders ook bepalen, in die context gestalte te krijgen

Het voorgaande betekent dat bij de vormgeving van de procedure NCBC een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds een effectieve aanpak van crimineel vermogen en anderzijds verschillende belangrijke fundamentele rechten en, in samenhang daarmee, het legaliteitsbeginsel. In de toelichting wordt daartoe ingegaan op het eigendomsrecht van de belanghebbende (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM). Verder raakt het voorstel volgens de toelichting aan de eerbiediging van het privéleven van belanghebbenden (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM) omdat de procedure NCBC leidt tot de verwerking van persoonsgegevens van burgers. In aanvulling daarop wijst de Afdeling ook op artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, waarin het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens eveneens wordt beschermd (zie punt 7).

Daarnaast wordt in de toelichting aandacht besteed aan artikel 6 van het EVRM. Dit artikel heeft zowel een civielrechtelijke als strafrechtelijke dimensie. De toelichting zet uiteen dat de procedure NCBC niet kan worden gekwalificeerd als een strafprocedure omdat geen sprake is van een 'criminal charge'.²⁴ Daarom is de onschuldpresumptie niet van toepassing, aldus de toelichting. De Afdeling merkt niettemin op dat de onschuldpresumptie wel van betekenis kan zijn voor de procedure NCBC (zie punt 4c onder ii en punt 5).

In de toelichting wordt verder stilgestaan bij de civielrechtelijke dimensie van artikel 6 EVRM. Er wordt opgemerkt dat de confiscatie kan worden aangemerkt als de vaststelling van 'civil rights and obligations'. Hierdoor zijn de waarborgen in het eerste lid van artikel 6 van het EVRM van toepassing op de procedure NCBC. Dit betekent dat de betrokkene recht heeft 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.²⁵

De Afdeling voegt hieraan toe dat het tevens van belang is dat een 'fair balance' tussen partijen in de praktijk gewaarborgd wordt. Dit betekent dat de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat sprake is van 'equality of arms'. Concreet betekent dit dat partijen voldoende gelegenheid krijgen om hun standpunt te verdedigen en daarbij niet op voorhand, mede geleid op de aard van de rechtsverhouding, een onevenredig nadeel hebben ten opzichte van de wederpartij.²⁶

Uit artikel 6 van het EVRM vloeit in het licht van het voorgaande voort dat bij de inrichting van de procedure NCBC voldoende rekening dient te worden gehouden met de verschillen tussen de betrokken procespartijen: de burger enerzijds en het OM anderzijds. Tussen deze partijen kunnen grote

²³ Voorgesteld artikel 5 lid 2. Ook wanneer de belanghebbende schriftelijk beklag heeft ingesteld overeenkomstig artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering tegen de beslissing van het OM om niet (verder) te vervolgen, waarbij het goed is betrokken, levert dit een grond voor schorsing op.

²⁴ EHRM 12 mei 2015, *Gogitidze e.a. t. Georgië*, nr. 36862/05, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, par. 121. In dit verband zijn ook de uitspraken over de Italiaanse confiscatieprocedures relevant, zoals EHRM 4 september 2001 (ontv.), *Riela t. Italië*, nr. 52439/99, ECLI:CE:ECHR:2001:0904DEC005243999; EHRM 5 juli 2001 (ontv.), *Arcuri e.a. t. Italië*, nr. 52024/99, ECLI:CE:ECHR:2001:0705DEC005202499; EHRM 22 februari 1994, *Raimondo t. Italië*, nr. 12954/87, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487, par. 43 en EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776, par. 108.

²⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

²⁶ EHRM 24 april 2003, *Yvon t. Frankrijk*, nr. 44962/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0424JUD004496298, par. 31; EHRM 1 februari 2022, *Kramareva t. Rusland*, nr. 4418/18, par. 31–34.



verschillen bestaan waar het gaat om juridische expertise en (financiële) mogelijkheden om effectief deel te nemen aan een proces. Daarbij verdient opmerking dat tussen burgers onderling afhankelijk van de omstandigheden van de concrete situatie op dit punt ook grote verschillen kunnen bestaan, die bij de inrichting en toepassing van de procedure NCBC een rol kunnen spelen.

Ook is het relevant dat het OM informatie die is verkregen door middel van strafvorderlijke bevoegdheden kan gebruiken om het verzoek tot confiscatie te motiveren. De belanghebbende zal zich bij het voeren van verweer bovendien rekenschap moeten geven van het feit dat het OM bepaalde informatie die in het kader van de procedure NCBC is verkregen, kan gebruiken binnen een strafzaak. Gelet op deze mogelijke ongelijkheid tussen partijen is het van belang dat voldoende waarborgen worden getroffen zodat toch sprake is van een 'fair balance' in de zin van artikel 6 EVRM. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de bewijslastverdeling (zie punt 5) en de rol van de rechter (zie punt 6).

Tegen de achtergrond van het voorgaande is ten slotte het legaliteitsbeginsel een belangrijk constitutioneel gezichtspunt. De wet dient in het licht daarvan niet alleen de grondrechten in acht te nemen maar ook overigens aan rechtsstatelijke beginselen als rechtszekerheid, evenredigheid en de bescherming tegen willekeur te voldoen. Deze beginselen spelen vooral een rol waar de verhouding tussen de procedure NCBC en de strafrechtelijke procedure aan de orde komt (zie punt 4). Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag onder welke omstandigheden kan worden gerechtvaardigd dat een belanghebbende voor of na een strafvervolgning met de procedure NCBC kan worden geconfronteerd. Ook kan de vraag rijzen of het risico bestaat dat de procedure NCBC ook wordt ingezet waar minder duidelijk is dat daarmee het doel van de bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit – het doel van het wetsvoorstel – wordt gediend. Tegen de achtergrond van de genoemde beginselen dient de wet zélf de essentiële normen te bevatten.

Resumerend heeft de Afdeling begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het belang daarvan is ook uit rechtsstatelijk oogpunt groot. Met het oog daarop dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten en andere belangrijke constitutionele uitgangspunten. De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. Daartoe maakt de Afdeling hieronder verschillende adviesopmerkingen die er toe moeten leiden dat wettekst en toelichting worden aangepast (punten 4 tot en met 7).

Deze aanpassingen laten onverlet dat met de voorgestelde reikwijdte het risico nog steeds aanzienlijk is dat er in de uitvoering spanning ontstaat met bepaalde fundamentele rechten en beginselen. Dat is met in het bijzonder zo in de gevallen waarin de procedure NCBC wordt toegepast als er onvoldoende strafrechtelijk bewijs blijkt te bestaan tegen een concrete verdachte om tot vervolging over te gaan. In het geval de regering wenst vast te houden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen en in plaats daarvan te beginnen met een tijdelijke wet (punt 8).

4. De toegevoegde waarde van de procedure NCBC

a. Wettelijke reikwijdte en randvoorwaarden

Gelet op de constitutionele uitgangspunten zoals hiervoor geschetst merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel enkele essentiële randvoorwaarden moet vastleggen waaronder confiscatie van goederen volgens de voorgestelde procedure mag plaatsvinden. Dat is in het huidige wetsvoorstel nauwelijks het geval. Afgezien van regeling van de civiele procedure bevat het voorstel slechts als materiële norm dat confiscatie kan plaatsvinden van 'een goed met een geschatte waarde van ten minste € 25.000 dat geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf' (artikel 2, eerste lid). Hoewel de ondergrens van € 25.000 concreet is en ook daarom essentieel is voor de reikwijdte van het wetsvoorstel, bevat de genoemde bepaling overigens nauwelijks houvast. Dat betekent feitelijk dat de verdere uitwerking vrijwel geheel aan het OM wordt overgelaten die, zo blijkt uit de toelichting, beleidsregels moet vaststellen. Dat is onvoldoende.

Daarom moet het wetsvoorstel en de toelichting op bepaalde punten worden gepreciseerd. In het bijzonder moet in de wettekst de bevoegdheid om te confisqueren nader worden begrensd. Een en ander hangt nauw samen met de variëteit van gevallen die onder het voorliggende wetsvoorstel kunnen worden gebracht. In de toelichting worden in dat verband verschillende voorbeelden genoemd van situaties waarin het huidige strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende mogelijkheden zou hebben om crimineel vermogen aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken en de procedure NCBC van toegevoegde waarde zou zijn.

Op basis van deze voorbeelden heeft de Afdeling drie categorieën gedestilleerd, waarin de procedure NCBC gelet op het voorliggende wetsvoorstel kan worden toegepast:



- de situatie waarin onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte bestaat om tot vervolging over te gaan,
- de situatie waarin bepaalde juridische vervolgingsbeletselen bestaan en
- de situatie waarin vervolging niet wenselijk is.

Per categorie bespreekt de Afdeling de meerwaarde van de procedure NCBC ten opzichte van het strafrecht en de eventuele risico's bij de inzet van deze procedure. Met het oog op de noodzakelijke beperking van deze risico's komt zij hieronder met adviesopmerkingen die strekken tot aanpassing van het wetsvoorstel en/of de toelichting.

b. Onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte

i. De meerwaarde van de procedure NCBC

Een eerste categorie van situaties waarin de procedure NCBC toegepast kan worden, betreft situaties waarin onvoldoende strafrechtelijk bewijs tegen een verdachte bestaat om vervolging in te stellen. In de toelichting worden diverse voorbeelden gegeven van buitenlandse criminelen met een vermogen in Nederland, waarbij met rechtshulpverzoeken wordt geprobeerd om bewijs rond te krijgen. Daarnaast worden voorbeelden gegeven van verhullende eigendomsconstructies, waardoor het lastig is het crimineel vermogen af te pakken. Deze zaken vergen specialistische kennis en een lange adem om voldoende bewijs tegen een verdachte te verzamelen.

De Afdeling merkt op dat het strafrecht in deze gevallen een mogelijke, maar klaarblijkelijk moeilijk begaanbare route kan bieden om crimineel vermogen af te pakken. Wanneer strafrechtelijke vervolging mogelijk en wenselijk is, verdient dit de voorkeur boven de procedure NCBC. Van een strafrechtelijke veroordeling gaat het belangrijke signaal naar de samenleving uit dat bepaald gedrag niet wordt geaccepteerd. Daarnaast kent het strafrecht verschillende mogelijkheden om genoegdoening aan slachtoffers te geven en de samenleving tegen de verdachte te beschermen. De mogelijkheden om crimineel vermogen te ontnemen, zijn bovendien ruimer dan in de procedure NCBC.²⁷

Tegelijkertijd erkent de Afdeling de noodzaak om de beperkte opsporingscapaciteit doelmatig en efficiënt in te zetten. Binnen het strafrecht heeft het OM de taak en verantwoordelijkheid om de prioriteiten binnen de opsporing en de vervolging vast te stellen. Het kan daarbij voorkomen dat het OM voldoende bewijs heeft verzameld om de criminele herkomst van een goed vast te stellen, maar (nog) onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte heeft. Als het OM van oordeel is dat het in een dergelijk geval niet doelmatig of efficiënt is om de opsporing of vervolging van de verdachte voort te zetten, kan de procedure NCBC een uitkomst zijn om de aangetroffen criminele goederen in elk geval aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken.

ii. Waarborgen tegen oneigenlijk gebruik van de procedure NCBC

De keerzijde van toepassing van de procedure NCBC in de hiervoor bedoelde gevallen is dat deze procedure ook mogelijkheden biedt om strafrechtelijke waarborgen te omzeilen als een verdachte nog niet is vervolgd. De procedure NCBC kan bijvoorbeeld worden ingezet in de hoop dat dit nieuwe aanknopingspunten voor het opsporingsonderzoek oplevert, bijvoorbeeld om te kijken wie zich als belanghebbende in deze procedure stelt²⁸ of om een belanghebbende het bevel te geven bepaalde gegevens te verstrekken terwijl dit in het opsporingsonderzoek (nog) niet mogelijk is (zie punt 7). Daarnaast is niet uitgesloten dat de officier van justitie een procedure NCBC kan beginnen op basis van strafrechtelijk bewijs dat onrechtmatig is verkregen en dat daardoor niet in de strafzaak kan worden gebruikt (zie eveneens punt 7).

Het OM zal volgens de toelichting op verschillende manieren verantwoording moeten afleggen over de keuze voor een procedure NCBC.²⁹ Het College procureurs-generaal heeft toegezegd dat zij beleidsregels vaststellen met betrekking tot welke gevallen wel of niet voor een procedure NCBC wordt gekozen.³⁰ Dergelijk beleid komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Hierover kan dus politieke verantwoording worden afgelegd. In individuele

²⁷ De procedure NCBC richt zich enkel op goederen die in beslag kunnen worden genomen. De ontnemingsmaatregel kan betrekking hebben op al het voordeel dat de veroordeelde van het plegen van criminele feiten heeft gehad, ook als dit niet (langer) bij de veroordeelde wordt aangetroffen. De procedure NCBC heeft voorts enkel betrekking op goederen die afkomstig zijn uit de baten van strafbare feiten. De verbeurdverklaring kan ook worden toegepast op goederen die ander verband met een strafbaar feit hebben, bijvoorbeeld omdat deze goederen zijn gebruikt bij het voorbereiden of plegen van het strafbare feit.

²⁸ Zie voorbeeld in memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 (De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden), onder 3. Buitenlandse criminelen met vermogen in Nederland.

²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.4 (Verantwoording voor de keuze voor een procedure NCBC).

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.3 (Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolging).



zaken kan de civiele rechter de beleidsregels betrekken bij de marginale toets van de beslissing van de officier van justitie om een verzoek tot confiscatie in te dienen.³¹

In de toelichting wordt in dit verband de parallel getrokken met de wijze waarop het OM verantwoording aflegt over de vervolgingsbeslissing. In het advies met betrekking tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft de Afdeling op dit punt de vraag opgeworpen of de sterke(re) machtspositie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing niet met meer waarborgen en controlemechanismen moet zijn omkleed. Concreet vroeg de Afdeling of de toetsing van de vervolgingsbeslissing door de zittingsrechter niet minder terughoudend zou moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is. In navolging van het advies is door de regering voorgesteld de beginselen van een goede procesorde in het Wetboek van Strafvordering te verankeren, zodat de rechter deze kan betrekken bij de (marginale) toets van de vervolgingsbeslissing.³²

In aansluiting daarop adviseert de Afdeling dat ten minste in de wet wordt verankerd dat goederen niet kunnen worden geconfisqueerd als dit in strijd is met de beginselen van een goede procesorde en, in samenhang daarmee, met de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en bescherming tegen willekeur. Wettelijke vastlegging daarvan is van belang, omdat daarmee de algemene rechtstatafelijke randvoorwaarden worden geëxpliciteerd waarbinnen de praktijk zich moet ontwikkelen. Tegen die achtergrond zal het OM richtlijnen moeten opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie toelaatbaar en opportuun wordt geacht.

Hoewel de procedure NCBC van meerwaarde kan zijn als nog onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte bestaat om tot vervolging over te gaan, bestaat juist in deze zaken, ook indien het wetsvoorstel in de hiervoor voorgestelde zin zou worden aangepast, het risico dat de rechten van betrokkenen worden geschonden. Daarom adviseert zij om de procedure NCBC alleen voor deze gevallen open te stellen als het wetsvoorstel als tijdelijke wet wordt voortgezet (zie verder punt 8).

c. Een juridisch vervolgingsbeletsel

i. De meerwaarde van de procedure NCBC

De tweede categorie die de Afdeling onderscheidt, betreft de situatie waarin strafrechtelijke vervolging stuit op een juridisch vervolgingsbeletsel. Het gaat dan om strafzaken waarin Nederland geen rechtsmacht heeft, het feit verjaard is of de verdachte minderjarig of overleden is of de verdachte ter zake al is vervolgd ('ne bis in idem'). Als de officier van justitie in deze gevallen besluit te vervolgen, verklaart de strafrechter hem niet-ontvankelijk. Inbeslaggenomen goederen kunnen in dat geval enkel aan het verkeer worden onttrokken als het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd met de wet of het algemeen belang is.³³ Onroerend goed, vermogen of auto's komen hiervoor niet in aanmerking en dienen dus te worden overgedragen aan degene bij wie het voorwerpen in beslag is genomen of aan de rechthebbende.³⁴

De voorgestelde procedure NCBC kan in dergelijke situaties, met uitzondering van de situaties die hierna onder punt ii worden behandeld, een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van het strafrechtelijk instrumentarium. Dat vervolging juridisch niet mogelijk is, wil immers niet zeggen dat goederen rechtmatig zijn verkregen. Wanneer vaststaat dat goederen een criminele herkomst hebben, is het onwenselijk dat deze in de samenleving blijven circuleren. De procedure NCBC kan er dan toe leiden dat deze goederen in beslag kunnen worden genomen en vervallen aan de Staat.

ii. De bescherming van rechtszekerheid en de onschuldpresumptie

Eén van de vervolgingsbeletselen die in de toelichting genoemd worden, betreft de situatie waarin de verdachte al is vervolgd voor een strafbaar feit. Een nieuwe strafrechtelijke vervolging voor hetzelfde feit, is dan niet mogelijk. Dit wordt ook wel het beginsel 'ne bis in idem' genoemd.³⁵ Volgens de toelichting is de procedure NCBC niet in strijd met dit beginsel omdat in de procedure NCBC geen sprake is van een 'criminal charge'. Deze conclusie is in beginsel juist omdat de procedure NCBC gericht is op de confiscatie van een goed, niet op de vaststelling van schuld van een persoon.³⁶ Dat wil

³¹ Voorgesteld artikel 3, vijfde lid. Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.4 (Verantwoording voor de keuze voor een procedure NCBC), onder a. (Verantwoording bij de civiele rechter, in de procedure NCBC).

³² Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4 (Bijzonder deel, Deeladvies B, punt 3).

³³ Artikel 36c Van het Wetboek van Strafrecht.

³⁴ Artikel 116 van het Wetboek van Strafvordering en verder.

³⁵ Artikel 68 Van het Wetboek van Strafrecht.

³⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen) en paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).



echter niet zeggen dat dit beginsel en de daaraan ten grondslag liggende gedachte in de procedure NCBC zonder betekenis zijn.

Het ne bis in idem-beginsel vormt in meer algemene zin een uitvloeisel van het principe dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat hun zaak na een onherroepelijke uitspraak van de rechter is afgedaan en dat zij niet opnieuw voor een vergelijkbare kwestie in rechte betrokken worden. Om deze reden moet de officier van justitie op grond van de huidige wet tijdens het strafproces aan de verdachte kenbaar maken dat na veroordeling een ontnemingsvordering aanhangig kan worden gemaakt.³⁷ De vordering moet bovendien in beginsel binnen twee jaar worden ingediend.³⁸ Voor de procedure NCBC voorziet het wetsvoorstel niet in een vergelijkbare bepaling. Belanghebbende kunnen dus tot vijf jaar na de strafprocedure (onverwacht) met een procedure NCBC worden geconfronteerd. Het verzoek kan zich bovendien richten op goederen, waarvan de strafrechter heeft bepaald dat deze niet verbeurd worden verklaard of worden ontnomen in het strafproces.

Het wetsvoorstel sluit ten slotte niet uit dat deze procedure zich richt op goederen, die zouden zijn verkregen door strafbare feiten waarvoor de verdachte is vrijgesproken. De onschuldpresumptie is volgens de toelichting immers niet van toepassing binnen de procedure NCBC, waarbij wordt verwezen naar het arrest Gogitidze.³⁹ De toelichting stelt op dit punt enkel dat de officier van justitie de redenen voor de vrijspraak zorgvuldig dient te beoordelen om te voorkomen dat belanghebbenden worden betrokken in een bij voorbaat minder kansrijke procedure.⁴⁰

De Afdeling merkt op dat hiermee de betekenis van de onschuldpresumptie in de zin van artikel 6 van het EVRM onvoldoende wordt onderkend. De onschuldpresumptie houdt niet alleen in dat van de onschuld van verdachten moet worden uitgegaan totdat het tegendeel is bewezen. Het strekt er tevens toe dat personen die zijn vrijgesproken niet mogen worden behandeld door de overheid alsof zij schuldig zijn bevonden. Wanneer een duidelijk verband bestaat tussen de strafrechtelijke procedure en een vervolgprocedure, kan de onschuldpresumptie ook in die andere procedure door middel van een zekere reflexwerking van betekenis zijn. Van een dergelijk verband is sprake als de civiele rechter zich moet uitlaten over het oordeel van de strafrechter of het bewijs in het strafdossier.⁴¹ Wanneer de procedure NCBC gericht is op goederen die afkomstig zouden zijn uit strafbare feiten waarvoor de verdachte is vrijgesproken, zal van een dergelijk verband al gauw sprake zijn. De civiele rechter zal dan in de procedure NCBC van de onschuld van de betrokkene moeten uitgaan.

In het licht van de rechtszekerheid en de onschuldpresumptie in bovenbedoelde zin adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel met het oog op de hiervoor bedoelde situaties randvoorwaarden vast te leggen voor confiscatie van goederen in de procedure NCBC. Daarbij moeten goederen niet geconfisqueerd kunnen worden als zij afkomstig zouden zijn uit de baten van een strafbaar feit waarvoor de verdachte is vrijgesproken of als het goederen betreft waarvan de strafrechter expliciet heeft bepaald dat deze aan de belanghebbende toekomen. Met inachtneming van deze randvoorwaarden kan het OM richtlijnen opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie opportuun wordt geacht.

d. Vervolg is niet wenselijk

De derde categorie die de Afdeling onderscheidt, heeft betrekking op situaties waarin voldoende bewijs voor vervolging is verzameld, maar de officier van justitie dit niet wenselijk acht. Uit de toelichting volgt dat het gaat om gevallen waarin de verdachte een beperkt aandeel had in het strafbare feit of waarin sprake is van bijzondere omstandigheden.⁴² Daarnaast kan het vervolgen van erfenamen van criminele erfenissen in deze categorie worden ondergebracht. Hoewel erfenamen vervolgd kunnen worden wegens witwassen, is dit volgens de toelichting niet wenselijk als zij te goeder trouw zijn bij het aanvaarden van de erfenis.⁴³

In de praktijk hebben zich verschillende afdoeningswijzen ontwikkeld waardoor de (potentiële) verdachte afstand kan doen van de criminele goederen zonder dat het OM tot strafvervolging

³⁷ Artikel 311 van het Wetboek van Strafvordering.

³⁸ Artikel 511b van het Wetboek van Strafvordering.

³⁹ EHRM 12 mei 2015, *Gogitidze e.a. t. Georgië*, nr. 36862/05, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205. Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

⁴⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.3 (Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolging).

⁴¹ EHRM 11 februari 2014, *Vella t. Malta*, nr. 69122/10, ECLI:CE:ECHR:2014:0211JUD006912210. Zie ook EHRM 1 maart 2007, *Geerings t. Nederland*, nr. 30810/03, ECLI:CE:ECHR:2007:0301JUD003081003, NJ 2007, 349 (m.nt. Borgers), EHRC 2007/61, JIN 2007/222 (m.nt. Silvis), NbSr 2007/118, RvdW 2007/683. Zie HR 10 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AY6714 en HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1484.

⁴² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.2 (Verhouding met strafvervolging).

⁴³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 (De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden).



overgaat. Het OM kan bijvoorbeeld een transactie aanbieden aan de verdachte. Bij criminele erfenissen kunnen het OM en de erfgenamen een vaststellingsovereenkomst sluiten, waarbij afgesproken wordt dat de erfgenamen de erfenis overmaken aan de Staat en het OM afziet van vervolging. In de toelichting komt de betekenis van dergelijke praktijken voor het wetsvoorstel niet aan bod.

De Afdeling merkt op dat de procedure NCBC in dergelijke situaties een meerwaarde kan hebben als het OM en de betrokkenen het niet eens zijn over de vraag in hoeverre goederen een criminele herkomst hebben. De betrokkenen riskeren echter strafvervolging als zij met het OM niet tot overeenstemming komen. De procedure NCBC kan in dergelijke gevallen een onafhankelijke rechterlijke toets bieden, waardoor de positie van betrokkenen beter wordt gewaarborgd.

Resumerend merkt de Afdeling op dat de procedure NCBC in deze gevallen van toegevoegde waarde is. Wel is het wenselijk dat het OM zich in deze gevallen ook in strafrechtelijk opzicht committeert aan de uitkomst in de procedure NCBC met het oog op de rechtszekerheid van de betrokkenen. Het OM kan dan dus niet alsnog tot strafvervolging overgaan, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden.⁴⁴ Het voorgaande zou kunnen worden uitgewerkt in de richtlijnen van het OM.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

5. Bewijslastverdeling

De civiele rechter beoordeelt het verzoekschrift tot confiscatie en hanteert, zo is het uitgangspunt, daarbij het civiele bewijsrecht. Dit brengt mee dat de gewone regels van de stelplicht en bewijslast in de procedure NCBC gelden, het bewijs door alle middelen kan worden geleverd en dat de waardering van het bewijs aan het vrije oordeel van de rechter is overgelaten. Het OM treedt op als verzoekende partij, op wie de stelplicht en bewijslast rust ten aanzien van de criminele herkomst van een goed. Het OM moet voldoende concreet feiten en omstandigheden stellen waaruit kan worden afgeleid dat het goed afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf en daarom vatbaar is voor confiscatie. Als de in de procedure verschenen belanghebbenden de stellingen van het OM gemotiveerd betwisten, zal het OM bewijs moeten leveren van de betwiste feiten en rechten. Tegenbewijs hiertegen staat vrij.⁴⁵

De Afdeling merkt allereerst op dat de toelichting als het gaat om de weergave van het civiele bewijsrecht niet altijd consistent is. Op bepaalde plaatsen geeft zij aan dat confiscatie kan plaatsvinden van goederen waarvan het 'aannemelijk' is dat ze door een misdrijf zijn verkregen.⁴⁶ Deze formulering lijkt niet te stroken met de bewijspositie van het OM zoals uit de kernbepaling van het voorstel voortvloeit in samenhang met het reeds beschreven systeem van stelplicht en bewijslast.⁴⁷ Bovendien hanteert de toelichting op andere plaatsen de formulering dat het OM de illegale herkomst van een bepaald goed moet 'aantonen'.⁴⁸ De gebruikte terminologie luistert nauw: het moet helder zijn dat het OM de illegale herkomst van het betreffende goed moet stellen en – bij een voldoende gemotiveerde betwisting – moet bewijzen. Het begrip 'aannemelijk maken' dient in dit verband te worden vermeden.

De Afdeling merkt voorts op dat in de toelichting de verhouding tussen de toepasselijkheid van artikel 6 van het EVRM en het civiele bewijsrecht slechts kort aan de orde komt. Met een enkele verwijzing naar het arrest Gogitidze, geeft de toelichting aan dat de onschuldpresumptie niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een 'criminal charge' wanneer de procedure NCBC wordt gevoerd. Uit enkele geciteerde overwegingen uit hetzelfde arrest kan volgens de toelichting worden afgeleid dat er ruimte is voor een civielrechtelijke bewijslastverdeling als voorgesteld.⁴⁹ Deze stelling wordt niet nader toegelicht.

De Afdeling merkt op dat in het bijzonder als het gaat om de bewijslastverdeling het wetsvoorstel zo moet zijn ingericht dat de 'fair balance' tussen partijen in de praktijk gewaarborgd kan worden. Dit betekent dat de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat sprake is van 'equality of arms'. Concreet betekent dit dat partijen voldoende gelegenheid moeten krijgen om hun standpunt te verdedigen en daarbij niet op voorhand een substantieel nadeel hebben ten opzichte van de wederpartij.

Tegen die achtergrond is de bespreking van het civiele bewijsrecht in verhouding tot het recht op een eerlijk proces zoals verwoord in artikel 6 van het EVRM – met slechts een enkele verwijzing naar het

⁴⁴ Zie artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering.

⁴⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragrafen 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit) en 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁷ Voorgesteld artikel 2 lid 1.

⁴⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).



arrest Gogitidze – te summier. Ook uit andere rechtspraak blijkt dat het EVRM, ook in gevallen waarin geen sprake is van een ‘criminal charge’, vereist dat de bewijslast die op de betrokkene rust, binnen redelijke grenzen blijft.⁵⁰ Daarbij is van belang dat het in de onderhavige procedure potentieel gaat om een vergaande ingreep in individuele rechten (de betrokken goederen worden immers afgenomen) én dat partijen in beginsel ongelijkwaardig zullen zijn (de burger vs. het OM). Dat betekent dat niet zonder meer mag worden uitgegaan van een reguliere toepassing van het civiele bewijsrecht.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de toelichting aan te passen en met name uitbreider in te gaan op de relevante rechtspraak die betrekking heeft op de bewijslastverdeling op grond van artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

6. De rol van de rechter

De toelichting wijst erop dat het bijzondere karakter van de voorgestelde procedure NCBC met zich brengt dat van de civiele rechter zal mogen worden verwacht dat hij zich ten behoeve van de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbenden actief opstelt bij de behandeling van het verzoek.⁵¹ De voorgestelde wettekst en de toelichting blijven op dit punt algemeen en kennen geen nadere afbakening of voorwaarden in specifieke situaties.

De Afdeling wijst erop dat een nadere concretisering van de rol van de rechter in de toelichting noodzakelijk is, waar mogelijk aan de hand van casusposities. Te denken valt, zo blijkt ook uit de toelichting, aan de situatie wanneer de belanghebbende niet verschijnt. Het is niet ondenkbaar dat in een (groot) deel van de procedures geen belanghebbende verschijnt, ondanks de verplichte inspanningen van het OM om de belanghebbende te achterhalen. Uit de toelichting blijkt dat de rechter in dat geval het verzoek tot confiscatie op aannemelijkheid van de stellingen actief moeten onderzoeken vanwege de verstreckende gevolgen van het vervallen van de eigendom van het goed aan de Staat.⁵²

De toelichting stelt dat er in dat geval voor de rechter ruimte bestaat om ‘in voorkomende gevallen’ nadere bewijslevering van het OM te verlangen. Zij gaat echter niet concreet in op de vraag of de rechter daartoe gehouden is als de criminele herkomst van het goed gelet op het verzoek van het OM – ook al worden de gestelde feiten vanwege de afwezigheid van belanghebbenden niet betwist – niet voldoende duidelijk is en welke instrumenten de rechter daarbij in dergelijke gevallen kan toepassen.

Bovendien heeft het voorstel door zijn ruime toepassingsbereik, betrekking op goederen die in verband kunnen worden gebracht met een grote verscheidenheid aan type strafbare feiten. Dat zou kunnen betekenen dat bepaalde strafrechtelijke vragen hun intrede doen in de procedure NCBC. Te denken valt bijvoorbeeld aan het milieustrafrecht met soms ingewikkelde delictsomschrijvingen, waarbij kwalificatie en bewijsvragen een rol kunnen spelen. De vraag kan opkomen of bepaalde gedragingen wel als strafbaar zijn aan te merken. Die vraag kan zich ook voordoen in de onderhavige procedure, omdat het OM weliswaar niet een bepaald strafbaar feit hoeft te bewijzen, maar wel moet aantonen dat de herkomst in de door de wet beschreven wijze verband houdt met ‘enig misdrijf’. In dat verband rijst de vraag hoe de civiele rechter moet omgaan met mogelijke strafrechtelijk georiënteerde vragen over bewijs, kwalificatie van strafbare feiten of schulditsluitingsgronden.

De Afdeling wijst erop dat op basis van de toelichting zelf lastig is in te schatten hoe de actieve opstelling van de rechter in de praktijk uitpakt en wat van de rechter in concreto mag worden verwacht. Weliswaar biedt het civiele recht ruimte voor een actieve rol van de rechter, maar uitgangspunt in een civiele procedure is dat het in beginsel partijen zijn die het debat vormgeven. Het betreft hier echter geen gewone civiele procedure. De toelichting heeft hier weliswaar oog voor, maar biedt nog onvoldoende houvast voor wat er concreet van de rechter wordt verwacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

7. Het gebruik van informatie

a. Inleiding

De vormgeving van de regeling van het gebruik van informatie in de procedure NCBC illustreert dat de procedure NCBC raakvlakken heeft met de strafrechtelijke procedure. Daarom is het volgens de

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 5 juli 2001, *Phillips t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 41087/98, ECLI:CE:ECHR:2001:0705JUD004108798, par. 40 en EHRM 23 september 2008, *Grayson en Barnham t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 19955/05 en 15085/06, ECLI:CE:ECHR:2008:0923JUD001995505, par. 41–46.

⁵¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁵² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).



toelichting van belang dat over en weer gegevens kunnen worden uitgewisseld.⁵³ Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens een inbreuk maakt op de fundamentele rechten van burgers, zoals de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.⁵⁴ Een inbreuk op deze rechten dient een wettelijke grondslag te hebben en dient noodzakelijk en evenredig te zijn.⁵⁵ De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vereist bovendien dat persoonsgegevens zoveel mogelijk voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en verwerkt (het vereiste van doelbinding).⁵⁶

Voor de uitwisseling van gegevens kunnen tevens strafvorderlijke beginselen relevant zijn, zoals het uitgangspunt dat de verdachte zichzelf niet hoeft te belasten ('nemo tenetur'). De verklaring van de belanghebbende, of informatie die zij op bevel van de officier van justitie heeft verstrekt, in de procedure NCBC, kunnen volgens het wetsvoorstel niet worden gebruikt ten behoeve van de strafvervolgning of de oplegging van andere punitieve sancties.⁵⁷ In de toelichting wordt onderkend dat dit de nodige aanpassingen van de (digitale) informatievoorzieningen vergt.⁵⁸

Het is cruciaal dat de waarborgen met betrekking tot het gebruik en de uitwisseling van informatie niet alleen op papier, maar ook in de praktijk op orde zijn alvorens met de procedure NCBC wordt begonnen. De Afdeling adviseert daarom het onderhavige wetsvoorstel niet in werking te laten treden voordat de noodzakelijke (digitale) voorzieningen gerealiseerd zijn.

b. De omgang met onrechtmatig verkregen bewijs

Uit de toelichting blijkt dat informatie over de criminele herkomst van het goed kan worden ontleend aan opsporingsonderzoek en strafzaken. Dat betekent dat deze informatie verkregen kan zijn door de inzet van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Aan de inzet van deze bevoegdheden zijn binnen het strafrecht verschillende waarborgen verbonden om schending van fundamentele rechten van burgers te voorkomen. Wanneer deze waarborgen geschonden worden in concrete gevallen, kan de rechter besluiten bewijs uit te sluiten, de straf te verminderen of de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren.⁵⁹

Uit de toelichting blijkt echter niet hoe met onrechtmatig verkregen bewijs in de procedure NCBC moet worden omgegaan. De civiele rechter velt op grond van het reguliere civiele bewijsrecht in beginsel geen oordeel over de wijze waarop partijen bewijs hebben verkregen. In dat licht bezien kan niet worden uitgesloten dat onrechtmatig verkregen bewijs in de procedure NCBC kan worden gebruikt om het standpunt van het OM te motiveren. Voorkomen moet echter worden dat de strafvorderlijke waarborgen bij de inzet van opsporingsbevoegdheden worden omzeild omdat de verkregen informatie enkel wordt ingezet ten behoeve van de procedure NCBC.

De Afdeling merkt op dat het in beginsel onwenselijk is dat onrechtmatig verkregen bewijs door het OM wordt ingebracht in de procedure NCBC. Zij adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe het OM en de civiele rechter met dergelijk bewijs dienen om te gaan in deze procedure.

c. Het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen

Het wetsvoorstel kent aan de officier van justitie de bevoegdheid toe een bevel te geven tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen.⁶⁰ Het bevel kan worden gegeven aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt of toegang heeft tot gegevens of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed. Voor het geven van het bevel dient de officier van justitie een machtiging te krijgen van de rechter-commissaris in strafzaken. De rechter-commissaris toetst de noodzaak van het bevel, mede op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁶¹ Wanneer iemand opzettelijk niet voldoet aan het bevel, kan hij worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.⁶²

⁵³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen).

⁵⁴ Artikel 10 Grondwet; artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 en 10 EVRM.

⁵⁵ Zie ook artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

⁵⁶ Artikel 5, eerste lid, onder b, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEU 2016, L 119, p. 1.

⁵⁷ Voorgesteld artikel 16.

⁵⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7 (Uitvoerings- en financiële consequenties).

⁵⁹ Artikel 359a van het Wetboek van Strafvordering.

⁶⁰ Voorgesteld artikel 16.

⁶¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.3 (Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

⁶² Voorgesteld artikel 184b.



i. Specifieke grondslag voor de verstrekking van gegevens en inlichtingen

Uit het wetsvoorstel en uit de toelichting blijkt dat aan de officier van justitie in elk geval gegevens worden verstrekt afkomstig van de Belastingdienst⁶³ en strafvorderlijke en justitiële gegevens door verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁶⁴ Daarnaast kan aan eenieder een bevel worden gericht van wie kan worden vermoed dat hij beschikt of toegang heeft tot de gegevens of inlichtingen. Het betreft een niet-afgebakende groep van personen en organisaties die in beginsel verplicht zijn om gegevens te verstrekken.

De verstrekking van gegevens in het kader van een confiscatieprocedure raakt aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en de bescherming van persoonsgegevens.⁶⁵ Gelet op het vereiste van doelbinding in de AVG is van belang dat op zo nauwkeurig mogelijke wijze in de wet wordt bepaald wat de reikwijdte is van het bevel waarmee de gegevens worden gevorderd zodat betrokkene zich een beeld kan vormen welke personen en instanties wat voor soort gegevens met het OM delen. De niet-afgebakende reikwijdte van de bevelsbevoegdheid kan hiermee op gespannen voet staan. Deze afbakening dient op het niveau van de wet te worden verricht.

Op het niveau van de toelichting wordt, voor wat betreft de organisaties die gegevens dienen te verstrekken, in het licht van de AVG verwezen naar de aanwezigheid van een wettelijke verplichting daartoe, een taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag.⁶⁶ Dit laat evenwel onverlet dat, mede gelet op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet,⁶⁷ op deze wijze onvoldoende wordt gepreciseerd om welke bestaande wettelijke verplichtingen het gaat en welke organisaties met een taak van algemeen belang of openbaar gezag het al dan niet betreft. Een dergelijke algemene verwijzing maakt bovendien dat moeizaam kan worden gecontroleerd of het daadwerkelijk noodzakelijk is om de verplichting tot het verstrekken van gegevens van toepassing te laten zijn op een bepaalde organisatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig de voorgestelde regeling aan te passen.

ii. Het vorderen van locatie- en verkeersgegevens

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de vordering ook betrekking kan hebben op locatie- en verkeersgegevens.⁶⁸ De toelichting roept echter de vraag op wat voor locatie- en verkeersgegevens kunnen worden opgevraagd. Uit de reactie in de toelichting op het consultatieadvies van de Nederlandse Orde van Advocaten blijkt dat dit geen historische gegevens kunnen zijn.⁶⁹ In de reactie op het consultatieadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens elders in de toelichting wordt echter ook gesteld dat geen toekomstige gegevens gevorderd kunnen worden.⁷⁰ Dit roept de vraag op welke locatie- en verkeersgegevens dan wel kunnen worden gevorderd.

De beantwoording van deze vraag is relevant voor de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van het vorderen van locatie- en verkeersgegevens ten behoeve van de procedure NCBC. Het vorderen van locatie- en verkeersgegevens kan immers een ingrijpende inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.⁷¹ Deze gegevens kunnen immers nauwkeurige informatie geven over het privéleven van personen, zoals waar zij verblijven en wat voor activiteiten zij uitoefenen. Dit is ook het geval indien dergelijke gegevens in real time worden verkregen, indien het bevel slechts ziet op een beperkte hoeveelheid verkeers- of locatiegegevens of enkel geldt voor een beperkte periode.⁷²

⁶³ Voorgesteld artikel 17.

⁶⁴ Artikel 16, eerste lid, onderdeel a, nummer 2, Wet politiegegevens; artikelen 8, eerste lid en 39b, eerste lid, Wjsg.

⁶⁵ Artikel 10 Grondwet; artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 EVRM.

⁶⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.11.2 (Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC). Hiermee wordt aangesloten bij de grondslagen voor gegevensverwerking genoemd in artikel 6 AVG.

⁶⁷ Deze grondwetsbepaling eist voor beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een specifieke formeel-wettelijke grondslag.

⁶⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).

⁶⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen) met betrekking tot Verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen (artikel 16).

⁷⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij Artikel 16, eerste lid.

⁷¹ Artikel 10 van de Grondwet; artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 van het EVRM. Afhankelijk van de gegevens die worden gevorderd, zou tevens de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in aanmerking moeten worden genomen (zie HvJEU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 173).

⁷² HvJEU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, punten 184 en 186; HvJEU 2 maart 2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, punt 40.



De inmenging in de voorgenoemde fundamentele rechten is enkel toegestaan als hiermee een legitiem doel wordt gediend en deze inmenging evenredig is aan dit doel.⁷³ Voor de evenredigheid van de maatregel dient de ernst van de beperking in redelijke verhouding te staan tot het belang dat met de beperking is gediend (bijvoorbeeld openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten). Daarvoor is relevant dat het bevel ter verkrijging van locatie- en verkeersgegevens kan worden afgegeven ten behoeve van een confiscatie van een goed in verband met 'enig misdrijf'.⁷⁴ Een dergelijk breed bereik doet de vraag rijzen in hoeverre, gelet op de aard van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer, een potentieel ruime bevoegdheid om verkeers- en locatiegegevens te vorderen kan worden gerechtvaardigd.⁷⁵

In dit verband merkt de Afdeling op dat in het strafrecht zwaardere eisen zijn gesteld aan het vorderen van locatie- en verkeersgegevens dan thans is voorzien in de procedure NCBC. Een belangrijk verschil is dat locatie- en verkeersgegevens in het strafrecht enkel kunnen worden gevorderd als sprake is van een verdenking van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan.⁷⁶ Bij de procedure NCBC is voldoende dat er sprake is van een redelijk vermoeden dat de goederen uit enig misdrijf afkomstig zijn. Deze lat ligt hier dus aanzienlijk lager dan in het strafrecht. Daarnaast worden in het Wetboek van Strafvordering specifieke eisen gesteld aan het vorderen van deze gegevens, die voor de procedure NCBC niet gelden.⁷⁷ Deze verschillen vergroten het risico dat de voorgestelde bevoegdheid in de procedure NCBC te ruim wordt ingezet.

Gelet op het voorgaande wijst de Afdeling er op dat in de toelichting slechts in algemene zin wordt gesteld dat het vorderen van gegevens noodzakelijk en proportioneel is,⁷⁸ maar niet specifiek wordt ingegaan op de vordering van locatie- en verkeersgegevens. Een beschouwing over de reikwijdte van deze bevoegdheid wordt in de toelichting overbodig geacht omdat hoe dan ook voor het bevel een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.⁷⁹ De Afdeling merkt daarbij op dat de tussenkomst van de rechter-commissaris weliswaar een belangrijke waarborg is, maar dat daarnaast wettelijke bevoegdheden als zodanig als ook hun wettelijke begrenzing aan de toepasselijke grondrechtelijke normen moeten voldoen.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren in hoeverre de bevoegdheid tot het vorderen van locatie- en verkeersgegevens in de procedure NCBC noodzakelijk en evenredig is. Indien wordt vastgehouden aan de vordering van locatie- en verkeersgegevens, adviseert de Afdeling nader te specificeren op welke locatie- en verkeersgegevens het bevel betrekking kan hebben,⁸⁰ op welke wijze deze gegevens worden verkregen en welke waarborgen hiervoor zullen gelden. Ten aanzien van dit laatste punt adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tot de strafvorderlijke waarborgen die voor het vorderen van locatie- en verkeersgegevens gelden.

d. Bewaartermijnen

De AVG vereist dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het in de wet geregelde doel van de verwerking.⁸¹ De toelichting geeft aan dat naar aanleiding van de consultatie is afgezien van een algemene vernietigingstermijn voor de gegevens. Dit heeft er mee te maken dat, gelet op de verschillende procedures en betrokken instanties, niet in algemene zin is vast te stellen op welk moment het bewaren van de gegevens niet meer noodzakelijk is. Dit zal, naast de AVG, ook afhangen van het in die context toepasselijke wettelijke regime. De betrokken organisaties zullen tegen die achtergrond zelf moeten beoordelen op welk moment gegevens kunnen worden verwijderd omdat het niet langer noodzakelijk is om deze te bewaren, aldus de toelichting.⁸²

Hoewel de Afdeling deze keuze begrijpt, wijst zij erop dat het OM een spilfunctie heeft in de procedure NCBC. Ongeacht wat wordt besloten ten aanzien van andere instanties die gegevens verwerken, zou in elk geval bij wet of bij algemene maatregel van bestuur (amvb) de bewaartermijn van gegevens die

⁷³ Artikel 52, eerste lid, Handvest van de Grondrechten van de EU. Zie tevens het tweede lid van de artikelen 8 en 10 van het EVRM.

⁷⁴ Voorgesteld artikel 16, eerste lid, Wet confiscatie criminele goederen jo. voorgesteld artikel 2, eerste lid, Wet confiscatie criminele goederen.

⁷⁵ HvJEU 2 maart 2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, punt 33.

⁷⁶ Zie artikel 126n van het Wetboek van Strafvordering.

⁷⁷ In het Besluit vorderen gegevens telecommunicatie (Stb. 2021, 433) is gespecificeerd welke telecommunicatiegegevens kunnen worden gevorderd op grond van artikel 126n van het Wetboek van Strafvordering. Een ander verschil is dat in artikel 126n een voorziening is getroffen voor de bronbescherming van journalisten. Bij de procedure NCBC is hier geen aparte bepaling voor opgenomen.

⁷⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.3 (Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

⁷⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).

⁸⁰ Bijvoorbeeld moment en plaats van verzending van de communicatie, de afzender en/of ontvanger, of de inhoud van de communicatie.

⁸¹ Artikel 17, eerste lid, onder a, AVG.

⁸² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).



door het OM zelf worden verwerkt in het kader van de procedure NCBC kunnen worden geregeld. Bewaartermijnen vormen immers een belangrijke waarborg voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.⁸³

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen in die zin dat de bewaartermijn voor het OM bij wet of amvb wordt vastgesteld.

8. Procedure NCBC: eerst op proef als tijdelijke wet

Zoals eerder naar voren is gekomen, is in het wetsvoorstel – afgezien van de invoeging van een drempelbedrag van € 25.000 – niet gekozen voor een nadere afbakening, bijvoorbeeld in type misdrijven, gevalstype en/of beperking van inzetbaarheid van de procedure in verhouding een mogelijke strafprocedure. Het wetsvoorstel heeft in ruime zin betrekking op goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van 'enig misdrijf'. Het voorstel biedt in deze vorm en met deze reikwijdte, ook indien de hiervoor geformuleerde adviezen worden overgenomen, zeer veel ruimte.

Gelet op de gekozen vorm zijn de gevolgen van het wetsvoorstel, dat een geheel nieuwe en ingrijpende bevoegdheid van het OM regelt buiten het strafrecht om, op dit moment moeilijk te overzien. De stap om een dergelijke wet reeds nu in deze ruime opzet in te voeren is een zeer grote. Dat is niet zonder risico's. De eerder geschetste balans tussen effectieve mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit enerzijds en waarborging van fundamentele rechten en rechtsstatelijke beginselen kan met een wet op een geheel nieuw terrein en met een zodanig ruimte reikwijdte, in bepaalde gevallen onder druk komen te staan.

Naast de wettelijke precisering van de situaties waarin de procedure NCBC kan worden toegepast (zie punt 4), adviseert de Afdeling om een keuze te maken tussen twee mogelijkheden. De regering kan ervoor kiezen het wetsvoorstel te beperken tot gevallen waarin strafrechtelijke vervolging niet mogelijk is door een juridisch vervolgingsbeletsel (met uitzondering van de situatie waarin de verdachte eerder is vrijgesproken of goederen aan hem zijn teruggegeven door de strafrechter in een eerdere procedure, zie punt 4 onder c) of strafrechtelijke vervolging niet wenselijk wordt geacht (zie punt 4 onder d). In deze gevallen lijkt de meerwaarde van de procedure NCBC ten opzichte van het strafrechtelijke instrumentarium duidelijk, terwijl de kans gering lijkt dat de procedure tot schending van fundamentele rechten en rechtsstatelijke beginselen leidt. In dat geval kan het wetsvoorstel na aanpassing van de wettekst en de toelichting worden ingediend.

Kiest de regering daar echter niet voor en blijft zij vasthouden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, dan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen en in plaats daarvan te beginnen met een tijdelijke wet. Dit sluit ook aan bij de in de toelichting uitgesproken intentie uit om 'klein' te willen beginnen.⁸⁴ Op deze manier kan na inwerkingtreding van de wet gedurende een nader te bepalen periode worden getoetst in hoeverre de procedure NCBC daadwerkelijk leidt tot een effectievere aanpak van crimineel vermogen en tegelijkertijd worden beproefd op welke wijze de vereiste rechtsstatelijke waarborgen daadwerkelijk en effectief in acht kunnen worden genomen. De regering en het parlement kunnen dan in een later stadium op basis van de resultaten een geïnformeerde beslissing nemen over een eventueel vervolg van de voorgestelde regeling. In dat verband kan ook aan de orde komen of de in het voorstel gehanteerde drempelwaarde van € 25.000 heroverweging behoeft.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

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

De vice-president van de Raad van State,

Reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Het huidige juridische kader voor het afpakken van crimineel vermogen schiet tekort, specifiek in situaties waarin in of buiten het kader van een opsporingsonderzoek objecten worden aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen zonder dat kan worden bewezen dat een verdachte een concreet strafbaar feit heeft gepleegd. Tegen deze achtergrond voorziet het wetsvoorstel Confiscatie criminele goederen, dat voor advies aanhangig is gemaakt bij de

⁸³ Zie over het belang van een regeling van bewaartermijnen ook het advies van de Afdeling advisering van 25 maart 2020 over de Wet bevordering samenwerking en rechtmatige zorg (W13.19.0425/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 515, nr. 4.

⁸⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7 (Uitvoerings- en financiële consequenties).



Afdeling advisering (hierna: Afdeling), in een zelfstandige procedure voor de confiscatie van waardevolle goederen zonder dat daaraan een veroordeling van een verdachte voor een strafbaar feit hoeft vooraf te gaan. Deze procedure heeft een civielrechtelijk karakter, gebaseerd op de verzoekschriftprocedure in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering.

De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel in deze vorm een principiële en ingrijpende wijziging bevat: het Nederlandse recht kent niet een civielrechtelijke mogelijkheid om goederen met een criminele herkomst af te pakken. De Afdeling erkent het belang van effectieve bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, ook uit rechtsstatelijk oogpunt. Ook heeft de Afdeling begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van deze criminaliteit. Tegelijkertijd dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten, zoals het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces. De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel volgens de Afdeling te worden heroverwogen.

Het afpakken van crimineel vermogen heeft een sterk grensoverschrijdend karakter. De EU-richtlijn voor de ontneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Richtlijn 2014/42/EU) en de Confiscatieverordening (Verordening 2018/1805) vormen het huidige Europeesrechtelijke juridische kader voor confiscatie van crimineel vermogen. Omdat het doel van dit kader voor het opsporen, bevriezen, confisqueren en beheren van de opbrengsten van criminaliteit nog niet volledig is bereikt, heeft de Europese Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld voor de bevriezing en confiscatie van vermogensbestanddelen (Confiscatierichtlijn). De richtlijn voorziet onder meer in de verplichting voor de lidstaten om in de nationale wetgeving de mogelijkheid op te nemen tot confiscatie van opbrengsten van strafbare activiteiten zonder daaraan voorafgaande veroordeling.

Op 12 december 2023 hebben de Europese Raad en het Europees Parlement een politiek akkoord bereikt over de Confiscatierichtlijn. De richtlijn verplicht de lidstaten tot een strafrechtelijke procedure ter confiscatie van voorwerpen zonder daaraan voorafgaande veroordeling in ten minste de gevallen die in de richtlijn zijn benoemd. Het betreft i) situaties waarin een strafrechtelijke veroordeling niet mogelijk is (bijvoorbeeld bij overlijden verdachte) en ii) voorwerpen die zijn geïdentificeerd in het kader van een opsporingsonderzoek naar een strafbaar feit dat is begaan in het kader van deelname aan een criminele organisatie waarvan de rechter aannemelijk acht dat deze afkomstig zijn van crimineel gedrag.

De richtlijn stelt minimumvoorschriften voor confiscatie in het kader van procedures in strafzaken ('proceedings in criminal matters'); de lidstaten kunnen kiezen voor een ruimer toepassingsbereik.

De implementatie van de verplichtingen van de Confiscatierichtlijn zal, als het wetsvoorstel Confiscatie criminele goederen zou worden voortgezet, leiden tot twee procedures voor de confiscatie van voorwerpen zonder daaraan voorafgaande veroordeling die elkaar deels zouden overlappen. Hier komt bij dat een ruime strafrechtelijke confiscatieprocedure verschillende voordelen biedt. De samenwerking met andere Europese lidstaten is eenvoudiger, voorkomen wordt dat verschillende regimes van toepassing zijn voor onder meer de verwerking van persoonsgegevens en er is geen afzonderlijke of een slechts beperkt aangepaste regeling nodig voor de toepassing van de strafvorderlijke beslag- en opsporingsbevoegdheden.

Gelet op het voorgaande geef ik de voorkeur aan implementatie van de Confiscatierichtlijn op zodanige wijze dat wordt gekomen tot een strafrechtelijke procedure NCBC, die tevens in de plaats kan komen van de in het wetsvoorstel Confiscatie criminele goederen voorgestelde civielrechtelijke procedure NCBC. Dit betekent dat een wetsvoorstel tot implementatie van de Confiscatierichtlijn zal worden voorbereid dat voorziet in een strafrechtelijke procedure NCBC. De keuze voor een geheel strafrechtelijke en ruime procedure NCBC brengt mee dat het wetsvoorstel Confiscatie criminele goederen niet bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U mede namens mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius.*



Advies Raad van State

No. W16.22.00186/II
's-Gravenhage, 10 mei 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2022, no.2022002664, 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 houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst (Wet confiscatie criminele goederen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een civielrechtelijke procedure om goederen met een criminele herkomst te confisqueren, zonder dat hieraan een veroordeling voor een strafbaar feit vooraf gaat. Met deze procedure wordt beoogd de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan door het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen. Deze vorm van confiscatie wordt aangeduid met de term 'non conviction based confiscation' (hierna: NCBC).

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het wetsvoorstel in deze vorm een principiële en ingrijpende wijziging bevat: een *civilrechtelijke* mogelijkheid om goederen met een criminele herkomst af te pakken kent het Nederlandse recht niet.

De Afdeling heeft begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Zij onderkent ook dat professionele en ondermijnende criminaliteit een groot gevaar voor de democratische rechtstaat is. Het belang van effectieve bestrijding daarvan is ook uit rechtsstatelijk oogpunt groot. Tegelijkertijd dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten (zoals het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces) en andere belangrijke constitutionele uitgangspunten, zoals het legaliteitsbeginsel.

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. Daartoe maakt de Afdeling hieronder verschillende adviesopmerkingen die er toe moeten leiden dat wettekst en toelichting worden aangepast (punten 4 tot en met 7).

De Afdeling wijst er daarbij op dat goederen in ieder geval niet geconfisqueerd moeten kunnen worden als zij afkomstig zouden zijn uit de baten van een strafbaar feit waarvoor de verdachte is vrijgesproken of als het goederen betreft waarvan de strafrechter expliciet heeft bepaald dat deze aan de belanghebbende toekomen.

Bovendien adviseert de Afdeling dat in de wet wordt verankerd dat goederen niet kunnen worden geconfisqueerd als dit in strijd is met de beginselen van een goede procesorde en, in samenhang daarmee, met de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en bescherming tegen willekeur. Wettelijke vastlegging daarvan is van belang omdat daarmee de algemene rechtsstatelijke randvoorwaarden worden geëxpliciteerd waarbinnen de praktijk zich moet ontwikkelen. Tegen die achtergrond zal het OM richtlijnen moeten opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie toelaatbaar en opportuun wordt geacht.

Deze aanpassingen laten onverlet dat met de voorgestelde reikwijdte het risico nog steeds aanzienlijk is dat er in de uitvoering spanning ontstaat met bepaalde fundamentele rechten en beginselen. Dat is in ieder geval zo in de gevallen waarin de procedure NCBC wordt toegepast als er onvoldoende strafrechtelijk bewijs blijkt te bestaan tegen een concrete verdachte. In het geval de regering wenst vast te houden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen. In plaats daarvan zou dan gestart moeten worden met een tijdelijke wet zodat proefondervindelijk kan worden vastgesteld hoe de voorgestelde confiscatieprocedure in de praktijk uitpakt (punt 8).

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel te worden heroverwogen.

1. Doel en context van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan.¹ Het strekt

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).



ertoe de overheid beter in staat te stellen om via een civielrechtelijke weg het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld te bestrijden. Door goederen met een criminele herkomst te confisqueren wordt volgens de toelichting voorkomen dat deze in de maatschappij blijven circuleren of zelfs gebruikt worden bij het plegen van nieuwe strafbare feiten. De procedure NCBC past in de ambitie verwoord in het Coalitieakkoord 2021–2025 om het verdienmodel van criminelen harder aan te pakken door ‘de jacht op crimineel geld te intensiveren’.²

Volgens de toelichting voldoet het huidig juridisch kader voor het afpakken van criminele goederen niet meer met het oog op een effectieve aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.³ Wanneer de verdachte veroordeeld wordt, kan de rechter thans inbeslaggenomen goederen die verband houden met het strafbare feit verbeurd verklaren als bijkomende straf⁴ en ontnemen als dit wederrechtelijk verkregen vermogen is.⁵ Als de veroordeling uitblijft, kunnen inbeslaggenomen goederen aan het verkeer worden onttrokken als het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang.⁶

Dit huidig juridisch kader zou volgens de toelichting te beperkt zijn. Het zou niet voldoen in situaties waarin goederen worden aangetroffen waarvan het aannemelijk is dat zij door misdrijven zijn verkregen, terwijl strafvervolgning van een verdachte voor een strafbaar feit niet mogelijk is.⁷ Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn de vondst van crimineel vermogen waarvan de eigenaar onbekend is of crimineel vermogen van een verdachte die overlijdt voordat de strafzaak is afgerond.

Wanneer wel strafvervolgning mogelijk is, voldoet volgens de toelichting het huidig juridisch kader evenmin.⁸ De officier van justitie moet dan bewijzen – buiten redelijke twijfel – dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan. De verdachte kan dan in beginsel volstaan met een voldoende concreet, verifieerbaar en niet op voorhand onwaarschijnlijk verweer. Het is dan aan het OM om aanvullend bewijs te verzamelen om dit verweer te weerleggen. Dat vergt, aldus de toelichting, veel tijd en menskracht van de opsporingsdiensten en het OM, in het bijzonder als rechtshulp in het buitenland moet worden gezocht of gebruik is gemaakt van verhullende eigendomsconstructies.

Een civielrechtelijke mogelijkheid voor de Staat om goederen met een illegale herkomst te kunnen ontnemen is vanuit internationaal perspectief gezien niet nieuw. In onder meer het Verenigd Koninkrijk en Ierland bestaan op dit terrein al mogelijkheden.⁹ Opgemerkt wordt dat Nederland in vergelijking met veel andere landen op onderdelen reeds over een uitgebreid strafrechtelijk instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen beschikt.

2. Inhoud van het voorstel

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de procedure NCBC te introduceren.¹⁰ Deze civielrechtelijke procedure schept volgens de toelichting meer mogelijkheden voor het ontnemen van crimineel voordeel omdat het goed het aangrijpingspunt is. Dit in tegenstelling tot de strafrechtelijke procedure, die zich richt op de verdachte of veroordeelde. Daarnaast kent deze procedure ook een civielrechtelijk bewijsregime dat anders van aard is dan het strafrechtelijke bewijsregime. Een belangrijk verschil is dat in het civiele recht de onschuldpresumptie in beginsel niet van toepassing is. Van de betrokkene die aanspraak maakt op het goed mag volgens de toelichting in de procedure NCBC een actieve houding worden verwacht, omdat deze doorgaans over essentiële informatie over de herkomst van het goed beschikt.

De procedure NCBC kan volgens het wetsvoorstel worden toegepast bij goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf.¹¹ Aan het criterium ‘enig misdrijf’ worden geen nadere voorwaarden verbonden. Hoewel het voorstel wordt gepositioneerd tegen de

² Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁴ Artikel 33a Van het Wetboek van Strafrecht.

⁵ Artikel 36e Van het Wetboek van Strafrecht.

⁶ Artikel 36b-d Van het Wetboek van Strafrecht.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4 (De situatie in andere landen). Zie ook S.S. Buisman, T. Kooijmans e.a., Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië, WODC Rapport 2596, Tilburg University, Tilburg Law School en het WODC, 2017.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit).

¹¹ Voorgesteld artikel 2.



achtergrond van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, dient te worden opgemerkt dat het voorstel zich hiertoe dus niet beperkt. Onder goederen worden alle zaken en vermogensrechten verstaan,¹² waaronder auto's, boten, onroerend goed en vermogen.¹³ Een aanvullende voorwaarde is dat het goed een geschatte waarde heeft van minstens €25.000.¹⁴

De procedure NCBC bestaat uit twee fases: (het verzoek tot) conservatoir beslag op het goed en (het verzoek tot) confiscatie van het goed. De eerste fase begint met een vermoeden van een criminele herkomst van een goed op basis van bijvoorbeeld opsporingsonderzoek, lopende strafzaken of een melding van een verdachte financiële transactie. Volgens de toelichting kan deze informatie worden ontleend aan openbare en niet-openbare bronnen, zoals opsporingsonderzoeken, strafzaken en de melding van verdachte financiële transacties. Informatie kan tevens afkomstig zijn van de instanties die samenwerken in een Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Daarnaast kan de officier van justitie informatie vorderen bij derden, zoals financiële instellingen of nutsbedrijven, of bij belanghebbenden.¹⁵ Op basis van deze informatie kan de officier van justitie tot de conclusie komen dat het wenselijk is om het goed te laten confisqueren.

De officier van justitie kan dan een verzoekschrift voor het leggen van conservatoir beslag indienen bij de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter kan het verzoek tot inbeslagneming verlenen onder de voorwaarde dat het verzoekschrift tot confiscatie wordt ingediend binnen veertien dagen na het beslag.¹⁶ De belanghebbenden worden in deze fase niet gehoord om te voorkomen dat zij goederen voortijdig laten verdwijnen.¹⁷ Nadat het verzoek is verleend, wordt het goed in beslag genomen en aan de gerechtelijk bewaarder afgegeven. De beschikking waarin het verzoek is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven en door de rechter te bepalen bijlagen worden tezamen met het beslagexploot aan de belanghebbenden betekend.¹⁸

De tweede fase draait om de behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie. De officier van justitie dient het verzoek bij de rechtbank in binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn.¹⁹ De belanghebbenden worden geïnformeerd over het verzoek tot confiscatie en worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling. De rechtbank behandelt het verzoekschrift tot confiscatie op zitting.²⁰ Wanneer de rechtbank het verzoek tot confiscatie toewijst, vervalt het goed aan de Staat. Bij afwijzing van het verzoekschrift, wordt het goed teruggegeven aan de beslagene of rechthebbende. In sommige gevallen kunnen de belanghebbenden een schadevergoeding krijgen.²¹ Tegen de beschikking van de rechtbank kunnen het OM en de belanghebbende hoger beroep en cassatie instellen.²²

In het wetsvoorstel is een voorziening getroffen voor de situatie waarin een goed betrokken is in zowel de procedure NCBC als in een strafrechtelijke procedure. De officier van justitie dient in dat geval de rechter in de procedure NCBC hiervan schriftelijk op de hoogte te stellen. De rechter schorst dan de behandeling van het verzoek tot confiscatie in afwachting van de uitkomst van de strafprocedure.²³

3. Constitutioneel kader

Het voorliggende voorstel voorziet in een nieuwe procedure die gericht is op criminele goederen in plaats van criminele personen. Hiervoor wordt het civiele recht ingezet. Daarmee bevat het voorstel in deze vorm een paradigmawisseling: een *civielrechtelijke* mogelijkheid voor de Staat om goederen met een criminele herkomst af te pakken kent het Nederlandse recht niet. Bij de beoordeling van dit vergaande voorstel heeft de Afdeling verschillende overwegingen betrokken.

De Afdeling onderkent dat professionele en ondermijnende criminaliteit een groot gevaar voor de democratische rechtsstaat is. Geld vormt de motor voor deze vorm van criminaliteit. Deze motor blijft draaien, zeker wanneer hoofdrolspelers strafrechtelijke vervolging weten te ontlopen. De maatschappelijke gevolgen daarvan zijn groot en werken sterk door in bepaalde gebieden en wijken. Ondermijnende criminaliteit heeft bovendien een ontwrichtende werking op de economie. Vaak heeft de

¹² Artikel 3:1 van het Burgerlijk Wetboek.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen).

¹⁴ Voorgesteld artikel 2.

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).

¹⁶ Voorgesteld artikel 11.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).

¹⁸ Voorgesteld artikel 12.

¹⁹ Voorgesteld artikel 3.

²⁰ Voorgesteld artikel 6.

²¹ Voorgesteld artikel 7, 8 en 9.

²² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure).

²³ Voorgesteld artikel 5 lid 2. Ook wanneer de belanghebbende schriftelijk beklag heeft ingesteld overeenkomstig artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering tegen de beslissing van het OM om niet (verder) te vervolgen, waarbij het goed is betrokken, levert dit een grond voor schorsing op.



georganiseerde en ondermijnende criminaliteit ook, zo is de laatste jaren eens te meer duidelijk geworden, ernstige tot zeer ernstige gevolgen voor individuele personen. In die zin is effectieve misdaadbesteding ook uit rechtsstatelijk oogpunt essentieel. De noodzakelijke weging van de proportionaliteit dient, zoals de grondrechtelijke kaders ook bepalen, in die context gestalte te krijgen

Het voorgaande betekent dat bij de vormgeving van de procedure NCBC een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds een effectieve aanpak van crimineel vermogen en anderzijds verschillende belangrijke fundamentele rechten en, in samenhang daarmee, het legaliteitsbeginsel. In de toelichting wordt daartoe ingegaan op het eigendomsrecht van de belanghebbende (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM). Verder raakt het voorstel volgens de toelichting aan de eerbiediging van het privéleven van belanghebbenden (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM) omdat de procedure NCBC leidt tot de verwerking van persoonsgegevens van burgers. In aanvulling daarop wijst de Afdeling ook op artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, waarin het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens eveneens wordt beschermd (zie punt 7).

Daarnaast wordt in de toelichting aandacht besteed aan artikel 6 van het EVRM. Dit artikel heeft zowel een civielrechtelijke als strafrechtelijke dimensie. De toelichting zet uiteen dat de procedure NCBC niet kan worden gekwalificeerd als een strafprocedure omdat geen sprake is van een 'criminal charge'.²⁴ Daarom is de onschuldpresumptie niet van toepassing, aldus de toelichting. De Afdeling merkt niettemin op dat de onschuldpresumptie wel van betekenis kan zijn voor de procedure NCBC (zie punt 4c onder ii en punt 5).

In de toelichting wordt verder stilgestaan bij de civielrechtelijke dimensie van artikel 6 EVRM. Er wordt opgemerkt dat de confiscatie kan worden aangemerkt als de vaststelling van 'civil rights and obligations'. Hierdoor zijn de waarborgen in het eerste lid van artikel 6 van het EVRM van toepassing op de procedure NCBC. Dit betekent dat de betrokkene recht heeft 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.²⁵

De Afdeling voegt hieraan toe dat het tevens van belang is dat een 'fair balance' tussen partijen in de praktijk gewaarborgd wordt. Dit betekent dat de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat sprake is van 'equality of arms'. Concreet betekent dit dat partijen voldoende gelegenheid krijgen om hun standpunt te verdedigen en daarbij niet op voorhand, mede gelet op de aard van de rechtsverhouding, een onevenredig nadeel hebben ten opzichte van de wederpartij.²⁶

Uit artikel 6 van het EVRM vloeit in het licht van het voorgaande voort dat bij de inrichting van de procedure NCBC voldoende rekening dient te worden gehouden met de verschillen tussen de betrokken procespartijen: de burger enerzijds en het OM anderzijds. Tussen deze partijen kunnen grote verschillen bestaan waar het gaat om juridische expertise en (financiële) mogelijkheden om effectief deel te nemen aan een proces. Daarbij verdient opmerking dat tussen burgers onderling afhankelijk van de omstandigheden van de concrete situatie op dit punt ook grote verschillen kunnen bestaan, die bij de inrichting en toepassing van de procedure NCBC een rol kunnen spelen.

Ook is het relevant dat het OM informatie die is verkregen door middel van strafvorderlijke bevoegdheden kan gebruiken om het verzoek tot confiscatie te motiveren. De belanghebbende zal zich bij het voeren van verweer bovendien rekenschap moeten geven van het feit dat het OM bepaalde informatie die in het kader van de procedure NCBC is verkregen, kan gebruiken binnen een strafzaak. Gelet op deze mogelijke ongelijkheid tussen partijen is het van belang dat voldoende waarborgen worden getroffen zodat toch sprake is van een 'fair balance' in de zin van artikel 6 EVRM. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de bewijslastverdeling (zie punt 5) en de rol van de rechter (zie punt 6).

Tegen de achtergrond van het voorgaande is ten slotte het legaliteitsbeginsel een belangrijk constitutioneel gezichtspunt. De wet dient in het licht daarvan niet alleen de grondrechten in acht te nemen maar ook overigens aan rechtsstatelijke beginselen als rechtszekerheid, evenredigheid en de bescherming tegen willekeur te voldoen. Deze beginselen spelen vooral een rol waar de verhouding

²⁴ EHRM 12 mei 2015, *Gogitidze e.a. t. Georgië*, nr. 36862/05, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, par. 121. In dit verband zijn ook de uitspraken over de Italiaanse confiscatieprocedures relevant, zoals EHRM 4 september 2001 (ontv.), *Riela t. Italië*, nr. 52439/99, ECLI:CE:ECHR:2001:0904DEC005243999; EHRM 5 juli 2001 (ontv.), *Arcuri e.a. t. Italië*, nr. 52024/99, ECLI:CE:ECHR:2001:0705DEC005202499; EHRM 22 februari 1994, *Raimondo t. Italië*, nr. 12954/87, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487, par. 43 en EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776, par. 108.

²⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

²⁶ EHRM 24 april 2003, *Yvon t. Frankrijk*, nr. 44962/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0424JUD004496298, par. 31; EHRM 1 februari 2022, *Kramareva t. Rusland*, nr. 4418/18, par. 31–34.



tussen de procedure NCBC en de strafrechtelijke procedure aan de orde komt (zie punt 4). Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag onder welke omstandigheden kan worden gerechtvaardigd dat een belanghebbende voor of na een strafvervolgning met de procedure NCBC kan worden geconfronteerd. Ook kan de vraag rijzen of het risico bestaat dat de procedure NCBC ook wordt ingezet waar minder duidelijk is dat daarmee het doel van de bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit – het doel van het wetsvoorstel – wordt gediend. Tegen de achtergrond van de genoemde beginselen dient de wet zélf de essentiële normen te bevatten.

Resumerend heeft de Afdeling begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het belang daarvan is ook uit rechtsstatelijk oogpunt groot. Met het oog daarop dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten en andere belangrijke constitutionele uitgangspunten. De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. Daartoe maakt de Afdeling hieronder verschillende adviesopmerkingen die er toe moeten leiden dat wettekst en toelichting worden aangepast (punten 4 tot en met 7).

Deze aanpassingen laten onverlet dat met de voorgestelde reikwijdte het risico nog steeds aanzienlijk is dat er in de uitvoering spanning ontstaat met bepaalde fundamentele rechten en beginselen. Dat is met in het bijzonder zo in de gevallen waarin de procedure NCBC wordt toegepast als er onvoldoende strafrechtelijk bewijs blijkt te bestaan tegen een concrete verdachte om tot vervolging over te gaan. In het geval de regering wenst vast te houden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen en in plaats daarvan te beginnen met een tijdelijke wet (punt 8).

4. De toegevoegde waarde van de procedure NCBC

a. Wettelijke reikwijdte en randvoorwaarden

Gelet op de constitutionele uitgangspunten zoals hiervoor geschetst merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel enkele essentiële randvoorwaarden moet vastleggen waaronder confiscatie van goederen volgens de voorgestelde procedure mag plaatsvinden. Dat is in het huidige wetsvoorstel nauwelijks het geval. Afgezien van regeling van de civiele procedure bevat het voorstel slechts als materiële norm dat confiscatie kan plaatsvinden van 'een goed met een geschatte waarde van ten minste € 25.000 dat geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf' (artikel 2, eerste lid). Hoewel de ondergrens van € 25.000 concreet is en ook daarom essentieel is voor de reikwijdte van het wetsvoorstel, bevat de genoemde bepaling overigens nauwelijks houvast. Dat betekent feitelijk dat de verdere uitwerking vrijwel geheel aan het OM wordt overgelaten die, zo blijkt uit de toelichting, beleidsregels moet vaststellen. Dat is onvoldoende.

Daarom moet het wetsvoorstel en de toelichting op bepaalde punten worden gepreciseerd. In het bijzonder moet in de wettekst de bevoegdheid om te confisqueren nader worden begrensd. Een en ander hangt nauw samen met de variëteit van gevallen die onder het voorliggende wetsvoorstel kunnen worden gebracht. In de toelichting worden in dat verband verschillende voorbeelden genoemd van situaties waarin het huidige strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende mogelijkheden zou hebben om crimineel vermogen aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken en de procedure NCBC van toegevoegde waarde zou zijn.

Op basis van deze voorbeelden heeft de Afdeling drie categorieën gedestilleerd, waarin de procedure NCBC gelet op het voorliggende wetsvoorstel kan worden toegepast:

- de situatie waarin onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte bestaat om tot vervolging over te gaan,
- de situatie waarin bepaalde juridische vervolgingsbeletselen bestaan en
- de situatie waarin vervolging niet wenselijk is.

Per categorie bespreekt de Afdeling de meerwaarde van de procedure NCBC ten opzichte van het strafrecht en de eventuele risico's bij de inzet van deze procedure. Met het oog op de noodzakelijke beperking van deze risico's komt zij hieronder met adviesopmerkingen die strekken tot aanpassing van het wetsvoorstel en/of de toelichting.

b. Onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte

i. De meerwaarde van de procedure NCBC

Een eerste categorie van situaties waarin de procedure NCBC toegepast kan worden, betreft situaties waarin onvoldoende strafrechtelijk bewijs tegen een verdachte bestaat om vervolging in te stellen. In de toelichting worden diverse voorbeelden gegeven van buitenlandse criminelen met een vermogen



in Nederland, waarbij met rechtshulpverzoeken wordt geprobeerd om bewijs rond te krijgen. Daarnaast worden voorbeelden gegeven van verhullende eigendomsconstructies, waardoor het lastig is het crimineel vermogen af te pakken. Deze zaken vergen specialistische kennis en een lange adem om voldoende bewijs tegen een verdachte te verzamelen.

De Afdeling merkt op dat het strafrecht in deze gevallen een mogelijke, maar klaarblijkelijk moeilijk begaanbare route kan bieden om crimineel vermogen af te pakken. Wanneer strafrechtelijke vervolging mogelijk en wenselijk is, verdient dit de voorkeur boven de procedure NCBC. Van een strafrechtelijke veroordeling gaat het belangrijke signaal naar de samenleving uit dat bepaald gedrag niet wordt geaccepteerd. Daarnaast kent het strafrecht verschillende mogelijkheden om genoegdoening aan slachtoffers te geven en de samenleving tegen de verdachte te beschermen. De mogelijkheden om crimineel vermogen te ontnemen, zijn bovendien ruimer dan in de procedure NCBC.²⁷

Tegelijkertijd erkent de Afdeling de noodzaak om de beperkte opsporingscapaciteit doelmatig en efficiënt in te zetten. Binnen het strafrecht heeft het OM de taak en verantwoordelijkheid om de prioriteiten binnen de opsporing en de vervolging vast te stellen. Het kan daarbij voorkomen dat het OM voldoende bewijs heeft verzameld om de criminele herkomst van een goed vast te stellen, maar (nog) onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte heeft. Als het OM van oordeel is dat het in een dergelijk geval niet doelmatig of efficiënt is om de opsporing of vervolging van de verdachte voort te zetten, kan de procedure NCBC een uitkomst zijn om de aangetroffen criminele goederen in elk geval aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken.

ii. Waarborgen tegen oneigenlijk gebruik van de procedure NCBC

De keerzijde van toepassing van de procedure NCBC in de hiervoor bedoelde gevallen is dat deze procedure ook mogelijkheden biedt om strafrechtelijke waarborgen te omzeilen als een verdachte nog niet is vervolgd. De procedure NCBC kan bijvoorbeeld worden ingezet in de hoop dat dit nieuwe aanknopingspunten voor het opsporingsonderzoek oplevert, bijvoorbeeld om te kijken wie zich als belanghebbende in deze procedure stelt²⁸ of om een belanghebbende het bevel te geven bepaalde gegevens te verstrekken terwijl dit in het opsporingsonderzoek (nog) niet mogelijk is (zie punt 7). Daarnaast is niet uitgesloten dat de officier van justitie een procedure NCBC kan beginnen op basis van strafrechtelijk bewijs dat onrechtmatig is verkregen en dat daardoor niet in de strafzaak kan worden gebruikt (zie eveneens punt 7).

Het OM zal volgens de toelichting op verschillende manieren verantwoording moeten afleggen over de keuze voor een procedure NCBC.²⁹ Het College procureurs-generaal heeft toegezegd dat zij beleidsregels vaststellen met betrekking tot welke gevallen wel of niet voor een procedure NCBC wordt gekozen.³⁰ Dergelijk beleid komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Hierover kan dus politieke verantwoording worden afgelegd. In individuele zaken kan de civiele rechter de beleidsregels betrekken bij de marginale toets van de beslissing van de officier van justitie om een verzoek tot confiscatie in te dienen.³¹

In de toelichting wordt in dit verband de parallel getrokken met de wijze waarop het OM verantwoording aflegt over de vervolgingsbeslissing. In het advies met betrekking tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft de Afdeling op dit punt de vraag opgeworpen of de sterke(re) machtspositie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing niet met meer waarborgen en controlemechanismen moet zijn omkleed. Concreet vroeg de Afdeling of de toetsing van de vervolgingsbeslissing door de zittingsrechter niet minder terughoudend zou moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is. In navolging van het advies is door de regering voorgesteld de beginselen van een goede procesorde in het Wetboek van Strafvordering te verankeren, zodat de rechter deze kan betrekken bij de (marginale) toets van de vervolgingsbeslissing.³²

In aansluiting daarop adviseert de Afdeling dat ten minste in de wet wordt verankerd dat goederen niet kunnen worden geconfisqueerd als dit in strijd is met de beginselen van een goede procesorde

²⁷ De procedure NCBC richt zich enkel op goederen die in beslag kunnen worden genomen. De ontnemingsmaatregel kan betrekking hebben op al het voordeel dat de veroordeelde van het plegen van criminele feiten heeft gehad, ook als dit niet (langer) bij de veroordeelde wordt aangetroffen. De procedure NCBC heeft voorts enkel betrekking op goederen die afkomstig zijn uit de baten van strafbare feiten. De verbeurdverklaring kan ook worden toegepast op goederen die ander verband met een strafbaar feit hebben, bijvoorbeeld omdat deze goederen zijn gebruikt bij het voorbereiden of plegen van het strafbare feit.

²⁸ Zie voorbeeld in memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 (De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden), onder 3. Buitenlandse criminelen met vermogen in Nederland.

²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.4 (Verantwoording voor de keuze voor een procedure NCBC).

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.3 (Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolgung).

³¹ Voorgesteld artikel 3, vijfde lid. Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.4 (Verantwoording voor de keuze voor een procedure NCBC), onder a. (Verantwoording bij de civiele rechter, in de procedure NCBC).

³² Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4 (Bijzonder deel, Deeladvies B, punt 3).



en, in samenhang daarmee, met de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en bescherming tegen willekeur. Wettelijke vastlegging daarvan is van belang, omdat daarmee de algemene rechtstatafelijke randvoorwaarden worden geëxpliciteerd waarbinnen de praktijk zich moet ontwikkelen. Tegen die achtergrond zal het OM richtlijnen moeten opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie toelaatbaar en opportuun wordt geacht.

Hoewel de procedure NCBC van meerwaarde kan zijn als nog onvoldoende bewijs tegen een concrete verdachte bestaat om tot vervolging over te gaan, bestaat juist in deze zaken, ook indien het wetsvoorstel in de hiervoor voorgestelde zin zou worden aangepast, het risico dat de rechten van betrokkenen worden geschonden. Daarom adviseert zij om de procedure NCBC alleen voor deze gevallen open te stellen als het wetsvoorstel als tijdelijke wet wordt voortgezet (zie verder punt 8).

c. Een juridisch vervolgingsbeletsel

i. De meerwaarde van de procedure NCBC

De tweede categorie die de Afdeling onderscheidt, betreft de situatie waarin strafrechtelijke vervolging stuit op een juridisch vervolgingsbeletsel. Het gaat dan om strafzaken waarin Nederland geen rechtsmacht heeft, het feit verjaard is of de verdachte minderjarig of overleden is of de verdachte ter zake al is vervolgd ('ne bis in idem'). Als de officier van justitie in deze gevallen besluit te vervolgen, verklaart de strafrechter hem niet-ontvankelijk. Inbeslaggenomen goederen kunnen in dat geval enkel aan het verkeer worden onttrokken als het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd met de wet of het algemeen belang is.³³ Onroerend goed, vermogen of auto's komen hiervoor niet in aanmerking en dienen dus te worden overgedragen aan degene bij wie het voorwerpen in beslag is genomen of aan de rechthebbende.³⁴

De voorgestelde procedure NCBC kan in dergelijke situaties, met uitzondering van de situaties die hierna onder punt *ii* worden behandeld, een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van het strafrechtelijk instrumentarium. Dat vervolging juridisch niet mogelijk is, wil immers niet zeggen dat goederen rechtmatig zijn verkregen. Wanneer vaststaat dat goederen een criminele herkomst hebben, is het onwenselijk dat deze in de samenleving blijven circuleren. De procedure NCBC kan er dan toe leiden dat deze goederen in beslag kunnen worden genomen en vervallen aan de Staat.

ii. De bescherming van rechtszekerheid en de onschuldpresumptie

Eén van de vervolgingsbeletselen die in de toelichting genoemd worden, betreft de situatie waarin de verdachte al is vervolgd voor een strafbaar feit. Een nieuwe strafrechtelijke vervolging voor hetzelfde feit, is dan niet mogelijk. Dit wordt ook wel het beginsel 'ne bis in idem' genoemd.³⁵ Volgens de toelichting is de procedure NCBC niet in strijd met dit beginsel omdat in de procedure NCBC geen sprake is van een 'criminal charge'. Deze conclusie is in beginsel juist omdat de procedure NCBC gericht is op de confiscatie van een goed, niet op de vaststelling van schuld van een persoon.³⁶ Dat wil echter niet zeggen dat dit beginsel en de daaraan ten grondslag liggende gedachte in de procedure NCBC zonder betekenis zijn.

Het ne bis in idem-beginsel vormt in meer algemene zin een uitvloeisel van het principe dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat hun zaak na een onherroepelijke uitspraak van de rechter is afgedaan en dat zij niet opnieuw voor een vergelijkbare kwestie in rechte betrokken worden. Om deze reden moet de officier van justitie op grond van de huidige wet tijdens het strafproces aan de verdachte kenbaar maken dat na veroordeling een ontnemingsvordering aanhangig kan worden gemaakt.³⁷ De vordering moet bovendien in beginsel binnen twee jaar worden ingediend.³⁸ Voor de procedure NCBC voorziet het wetsvoorstel niet in een vergelijkbare bepaling. Belanghebbende kunnen dus tot vijf jaar na de strafprocedure (onverwacht) met een procedure NCBC worden geconfronteerd. Het verzoek kan zich bovendien richten op goederen, waarvan de strafrechter heeft bepaald dat deze niet verbeurd worden verklaard of worden ontnomen in het strafproces.

Het wetsvoorstel sluit ten slotte niet uit dat deze procedure zich richt op goederen, die zouden zijn verkregen door strafbare feiten waarvoor de verdachte is vrijgesproken. De onschuldpresumptie is volgens de toelichting immers niet van toepassing binnen de procedure NCBC, waarbij wordt

³³ Artikel 36c Van het Wetboek van Strafrecht.

³⁴ Artikel 116 van het Wetboek van Strafvordering en verder.

³⁵ Artikel 68 Van het Wetboek van Strafrecht.

³⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen) en paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

³⁷ Artikel 311 van het Wetboek van Strafvordering.

³⁸ Artikel 511b van het Wetboek van Strafvordering.

verwezen naar het arrest *Gogitidze*.³⁹ De toelichting stelt op dit punt enkel dat de officier van justitie de redenen voor de vrijspraak zorgvuldig dient te beoordelen om te voorkomen dat belanghebbenden worden betrokken in een bij voorbaat minder kansrijke procedure.⁴⁰

De Afdeling merkt op dat hiermee de betekenis van de onschuldpresumptie in de zin van artikel 6 van het EVRM onvoldoende wordt onderkend. De onschuldpresumptie houdt niet alleen in dat van de onschuld van verdachten moet worden uitgegaan totdat het tegendeel is bewezen. Het strekt er tevens toe dat personen die zijn vrijgesproken niet mogen worden behandeld door de overheid alsof zij schuldig zijn bevonden. Wanneer een duidelijk verband bestaat tussen de strafrechtelijke procedure en een vervolprocedure, kan de onschuldpresumptie ook in die andere procedure door middel van een zekere reflexwerking van betekenis zijn. Van een dergelijk verband is sprake als de civiele rechter zich moet uitlaten over het oordeel van de strafrechter of het bewijs in het strafdossier.⁴¹ Wanneer de procedure NCBC gericht is op goederen die afkomstig zouden zijn uit strafbare feiten waarvoor de verdachte is vrijgesproken, zal van een dergelijk verband al gauw sprake zijn. De civiele rechter zal dan in de procedure NCBC van de onschuld van de betrokkene moeten uitgaan.

In het licht van de rechtszekerheid en de onschuldpresumptie in bovenbedoelde zin adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel met het oog op de hiervoor bedoelde situaties randvoorwaarden vast te leggen voor confiscatie van goederen in de procedure NCBC. Daarbij moeten goederen niet geconfisqueerd kunnen worden als zij afkomstig zouden zijn uit de baten van een strafbaar feit waarvoor de verdachte is vrijgesproken of als het goederen betreft waarvan de strafrechter expliciet heeft bepaald dat deze aan de belanghebbende toekomen. Met inachtneming van deze randvoorwaarden kan het OM richtlijnen opstellen in welke gevallen het indienen van een verzoekschrift tot confiscatie opportuun wordt geacht.

d. Vervolging is niet wenselijk

De derde categorie die de Afdeling onderscheidt, heeft betrekking op situaties waarin voldoende bewijs voor vervolging is verzameld, maar de officier van justitie dit niet wenselijk acht. Uit de toelichting volgt dat het gaat om gevallen waarin de verdachte een beperkt aandeel had in het strafbare feit of waarin sprake is van bijzondere omstandigheden.⁴² Daarnaast kan het vervolgen van erfgenamen van criminele erfenissen in deze categorie worden ondergebracht. Hoewel erfgenamen vervolgd kunnen worden wegens witwassen, is dit volgens de toelichting niet wenselijk als zij te goeder trouw zijn bij het aanvaarden van de erfenis.⁴³

In de praktijk hebben zich verschillende afdoeningswijzen ontwikkeld waardoor de (potentiële) verdachte afstand kan doen van de criminele goederen zonder dat het OM tot strafvervolging overgaat. Het OM kan bijvoorbeeld een transactie aanbieden aan de verdachte. Bij criminele erfenissen kunnen het OM en de erfgenamen een vaststellingsovereenkomst sluiten, waarbij afgesproken wordt dat de erfgenamen de erfenis overmaken aan de Staat en het OM afziet van vervolging. In de toelichting komt de betekenis van dergelijke praktijken voor het wetsvoorstel niet aan bod.

De Afdeling merkt op dat de procedure NCBC in dergelijke situaties een meerwaarde kan hebben als het OM en de betrokkenen het niet eens zijn over de vraag in hoeverre goederen een criminele herkomst hebben. De betrokkenen riskeren echter strafvervolging als zij met het OM niet tot overeenstemming komen. De procedure NCBC kan in dergelijke gevallen een onafhankelijke rechterlijke toets bieden, waardoor de positie van betrokkenen beter wordt gewaarborgd.

Resumerend merkt de Afdeling op dat de procedure NCBC in deze gevallen van toegevoegde waarde is. Wel is het wenselijk dat het OM zich in deze gevallen ook in strafrechtelijk opzicht committeert aan de uitkomst in de procedure NCBC met het oog op de rechtszekerheid van de betrokkenen. Het OM kan dan dus niet alsnog tot strafvervolging overgaan, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden.⁴⁴ Het voorgaande zou kunnen worden uitgewerkt in de richtlijnen van het OM.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

³⁹ EHRM 12 mei 2015, *Gogitidze e.a. t. Georgië*, nr. 36862/05, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD003686205. Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

⁴⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.3 (Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolging).

⁴¹ EHRM 11 februari 2014, *Vella t. Malta*, nr. 69122/10, ECLI:CE:ECHR:2014:0211JUD006912210. Zie ook EHRM 1 maart 2007, *Geerings t. Nederland*, nr. 30810/03, ECLI:CE:ECHR:2007:0301JUD003081003, NJ 2007, 349 (m.nt. Borgers), *EHRC* 2007/61, *JIN* 2007/222 (m.nt. Silvis), *NbSr* 2007/118, *RvdW* 2007/683. Zie HR 10 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AY6714 en HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1484.

⁴² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4.2 (Verhouding met strafvervolging).

⁴³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 (De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden).

⁴⁴ Zie artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering.



5. Bewijslastverdeling

De civiele rechter beoordeelt het verzoekschrift tot confiscatie en hanteert, zo is het uitgangspunt, daarbij het civiele bewijsrecht. Dit brengt mee dat de gewone regels van de stelplicht en bewijslast in de procedure NCBC gelden, het bewijs door alle middelen kan worden geleverd en dat de waardering van het bewijs aan het vrije oordeel van de rechter is overgelaten. Het OM treedt op als verzoekende partij, op wie de stelplicht en bewijslast rust ten aanzien van de criminele herkomst van een goed. Het OM moet voldoende concreet feiten en omstandigheden stellen waaruit kan worden afgeleid dat het goed afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf en daarom vatbaar is voor confiscatie. Als de in de procedure verschenen belanghebbenden de stellingen van het OM gemotiveerd betwisten, zal het OM bewijs moeten leveren van de betwiste feiten en rechten. Tegenbewijs hiertegen staat vrij.⁴⁵

De Afdeling merkt allereerst op dat de toelichting als het gaat om de weergave van het civiele bewijsrecht niet altijd consistent is. Op bepaalde plaatsen geeft zij aan dat confiscatie kan plaatsvinden van goederen waarvan het 'aannemelijk' is dat ze door een misdrijf zijn verkregen.⁴⁶ Deze formulering lijkt niet te stroken met de bewijspositie van het OM zoals uit de kernbepaling van het voorstel voortvloeit in samenhang met het reeds beschreven systeem van stelplicht en bewijslast.⁴⁷ Bovendien hanteert de toelichting op andere plaatsen de formulering dat het OM de illegale herkomst van een bepaald goed moet 'aantonen'.⁴⁸ De gebruikte terminologie luistert nauw: het moet helder zijn dat het OM de illegale herkomst van het betreffende goed moet stellen en – bij een voldoende gemotiveerde betwisting – moet bewijzen. Het begrip 'aannemelijk maken' dient in dit verband te worden vermeden.

De Afdeling merkt voorts op dat in de toelichting de verhouding tussen de toepasselijkheid van artikel 6 van het EVRM en het civiele bewijsrecht slechts kort aan de orde komt. Met een enkele verwijzing naar het arrest *Gogitidze*, geeft de toelichting aan dat de onschuldpresumptie niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een 'criminal charge' wanneer de procedure NCBC wordt gevoerd. Uit enkele geciteerde overwegingen uit hetzelfde arrest kan volgens de toelichting worden afgeleid dat er ruimte is voor een civielrechtelijke bewijslastverdeling als voorgesteld.⁴⁹ Deze stelling wordt niet nader toegelicht.

De Afdeling merkt op dat in het bijzonder als het gaat om de bewijslastverdeling het wetsvoorstel zo moet zijn ingericht dat de 'fair balance' tussen partijen in de praktijk gewaarborgd kan worden. Dit betekent dat de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat sprake is van 'equality of arms'. Concreet betekent dit dat partijen voldoende gelegenheid moeten krijgen om hun standpunt te verdedigen en daarbij niet op voorhand een substantieel nadeel hebben ten opzichte van de wederpartij.

Tegen die achtergrond is de bespreking van het civiele bewijsrecht in verhouding tot het recht op een eerlijk proces zoals verwoord in artikel 6 van het EVRM – met slechts een enkele verwijzing naar het arrest *Gogitidze* – te summier. Ook uit andere rechtspraak blijkt dat het EVRM, ook in gevallen waarin geen sprake is van een 'criminal charge', vereist dat de bewijslast die op de betrokkene rust, binnen redelijke grenzen blijft.⁵⁰ Daarbij is van belang dat het in de onderhavige procedure potentieel gaat om een vergaande ingreep in individuele rechten (de betrokken goederen worden immers afgenomen) én dat partijen in beginsel ongelijkwaardig zullen zijn (de burger vs. het OM). Dat betekent dat niet zonder meer mag worden uitgegaan van een reguliere toepassing van het civiele bewijsrecht.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de toelichting aan te passen en met name uitgebreider in te gaan op de relevante rechtspraak die betrekking heeft op de bewijslastverdeling op grond van artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

6. De rol van de rechter

De toelichting wijst erop dat het bijzondere karakter van de voorgestelde procedure NCBC met zich brengt dat van de civiele rechter zal mogen worden verwacht dat hij zich ten behoeve van de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbenden actief opstelt bij de behandeling

⁴⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragrafen 2.1 (De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit) en 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁷ Voorgesteld artikel 2 lid 1.

⁴⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁴⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 (Het recht op een eerlijk proces).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 5 juli 2001, *Phillips t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 41087/98, ECLI:CE:ECHR:2001:0705JUD004108798, par. 40 en EHRM 23 september 2008, *Grayson en Barnham t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 19955/05 en 15085/06, ECLI:CE:ECHR:2008:0923JUD001995505, par. 41–46.



van het verzoek.⁵¹ De voorgestelde wettekst en de toelichting blijven op dit punt algemeen en kennen geen nadere afbakening of voorwaarden in specifieke situaties.

De Afdeling wijst erop dat een nadere concretisering van de rol van de rechter in de toelichting noodzakelijk is, waar mogelijk aan de hand van casusposities. Te denken valt, zo blijkt ook uit de toelichting, aan de situatie wanneer de belanghebbende niet verschijnt. Het is niet ondenkbaar dat in een (groot) deel van de procedures geen belanghebbende verschijnt, ondanks de verplichte inspanningen van het OM om de belanghebbende te achterhalen. Uit de toelichting blijkt dat de rechter in dat geval het verzoek tot confiscatie op aannemelijkheid van de stellingen actief moeten onderzoeken vanwege de verstreckende gevolgen van het vervallen van de eigendom van het goed aan de Staat.⁵²

De toelichting stelt dat er in dat geval voor de rechter ruimte bestaat om 'in voorkomende gevallen' nadere bewijslevering van het OM te verlangen. Zij gaat echter niet concreet in op de vraag of de rechter daartoe gehouden is als de criminele herkomst van het goed gelet op het verzoek van het OM – ook al worden de gestelde feiten vanwege de afwezigheid van belanghebbenden niet betwist – niet voldoende duidelijk is en welke instrumenten de rechter daarbij in dergelijke gevallen kan toepassen.

Bovendien heeft het voorstel door zijn ruime toepassingsbereik, betrekking op goederen die in verband kunnen worden gebracht met een grote verscheidenheid aan type strafbare feiten. Dat zou kunnen betekenen dat bepaalde strafrechtelijke vragen hun intrede doen in de procedure NCBC. Te denken valt bijvoorbeeld aan het milieustrafrecht met soms ingewikkelde delictsomschrijvingen, waarbij kwalificatie en bewijsvragen een rol kunnen spelen. De vraag kan opkomen of bepaalde gedragingen wel als strafbaar zijn aan te merken. Die vraag kan zich ook voordoen in de onderhavige procedure, omdat het OM weliswaar niet een bepaald strafbaar feit hoeft te bewijzen, maar wel moet aantonen dat de herkomst in de door de wet beschreven wijze verband houdt met 'enig misdrijf'. In dat verband rijst de vraag hoe de civiele rechter moet omgaan met mogelijke strafrechtelijk georiënteerde vragen over bewijs, kwalificatie van strafbare feiten of schulditsluitingsgronden.

De Afdeling wijst erop dat op basis van de toelichting zelf lastig is in te schatten hoe de actieve opstelling van de rechter in de praktijk uitpakt en wat van de rechter in concreto mag worden verwacht. Weliswaar biedt het civiele recht ruimte voor een actieve rol van de rechter, maar uitgangspunt in een civiele procedure is dat het in beginsel partijen zijn die het debat vormgeven. Het betreft hier echter geen gewone civiele procedure. De toelichting heeft hier weliswaar oog voor, maar biedt nog onvoldoende houvast voor wat er concreet van de rechter wordt verwacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

7. Het gebruik van informatie

a. Inleiding

De vormgeving van de regeling van het gebruik van informatie in de procedure NCBC illustreert dat de procedure NCBC raakvlakken heeft met de strafrechtelijke procedure. Daarom is het volgens de toelichting van belang dat over en weer gegevens kunnen worden uitgewisseld.⁵³ Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens een inbreuk maakt op de fundamentele rechten van burgers, zoals de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.⁵⁴ Een inbreuk op deze rechten dient een wettelijke grondslag te hebben en dient noodzakelijk en evenredig te zijn.⁵⁵ De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vereist bovendien dat persoonsgegevens zoveel mogelijk voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en verwerkt (het vereiste van doelbinding).⁵⁶

Voor de uitwisseling van gegevens kunnen tevens strafvorderlijke beginselen relevant zijn, zoals het uitgangspunt dat de verdachte zichzelf niet hoeft te belasten ('nemo tenetur'). De verklaring van de belanghebbende, of informatie die zij op bevel van de officier van justitie heeft verstrekt, in de procedure NCBC, kunnen volgens het wetsvoorstel niet worden gebruikt ten behoeve van de

⁵¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁵² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6.2 (De behandeling van het verzoek tot confiscatie).

⁵³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4 (De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen).

⁵⁴ Artikel 10 Grondwet; artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 en 10 EVRM.

⁵⁵ Zie ook artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

⁵⁶ Artikel 5, eerste lid, onder b, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEU 2016, L 119, p. 1.



strafvervolgning of de oplegging van andere punitieve sancties.⁵⁷ In de toelichting wordt onderkend dat dit de nodige aanpassingen van de (digitale) informatievoorzieningen vergt.⁵⁸

Het is cruciaal dat de waarborgen met betrekking tot het gebruik en de uitwisseling van informatie niet alleen op papier, maar ook in de praktijk op orde zijn alvorens met de procedure NCBC wordt begonnen. De Afdeling adviseert daarom het onderhavige wetsvoorstel niet in werking te laten treden voordat de noodzakelijke (digitale) voorzieningen gerealiseerd zijn.

b. De omgang met onrechtmatig verkregen bewijs

Uit de toelichting blijkt dat informatie over de criminele herkomst van het goed kan worden ontleend aan opsporingsonderzoek en strafzaken. Dat betekent dat deze informatie verkregen kan zijn door de inzet van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Aan de inzet van deze bevoegdheden zijn binnen het strafrecht verschillende waarborgen verbonden om schending van fundamentele rechten van burgers te voorkomen. Wanneer deze waarborgen geschonden worden in concrete gevallen, kan de rechter besluiten bewijs uit te sluiten, de straf te verminderen of de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren.⁵⁹

Uit de toelichting blijkt echter niet hoe met onrechtmatig verkregen bewijs in de procedure NCBC moet worden omgegaan. De civiele rechter velt op grond van het reguliere civiele bewijsrecht in beginsel geen oordeel over de wijze waarop partijen bewijs hebben verkregen. In dat licht bezien kan niet worden uitgesloten dat onrechtmatig verkregen bewijs in de procedure NCBC kan worden gebruikt om het standpunt van het OM te motiveren. Voorkomen moet echter worden dat de strafvorderlijke waarborgen bij de inzet van opsporingsbevoegdheden worden omzeild omdat de verkregen informatie enkel wordt ingezet ten behoeve van de procedure NCBC.

De Afdeling merkt op dat het in beginsel onwenselijk is dat onrechtmatig verkregen bewijs door het OM wordt ingebracht in de procedure NCBC. Zij adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe het OM en de civiele rechter met dergelijk bewijs dienen om te gaan in deze procedure.

c. Het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen

Het wetsvoorstel kent aan de officier van justitie de bevoegdheid toe een bevel te geven tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen.⁶⁰ Het bevel kan worden gegeven aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt of toegang heeft tot gegevens of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed. Voor het geven van het bevel dient de officier van justitie een machtiging te krijgen van de rechter-commissaris in strafzaken. De rechter-commissaris toetst de noodzaak van het bevel, mede op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁶¹ Wanneer iemand opzettelijk niet voldoet aan het bevel, kan hij worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.⁶²

i. Specifieke grondslag voor de verstrekking van gegevens en inlichtingen

Uit het wetsvoorstel en uit de toelichting blijkt dat aan de officier van justitie in elk geval gegevens worden verstrekt afkomstig van de Belastingdienst⁶³ en strafvorderlijke en justitiële gegevens door verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁶⁴ Daarnaast kan aan eenieder een bevel worden gericht van wie kan worden vermoed dat hij beschikt of toegang heeft tot de gegevens of inlichtingen. Het betreft een niet-afgebakende groep van personen en organisaties die in beginsel verplicht zijn om gegevens te verstrekken.

De verstrekking van gegevens in het kader van een confiscatieprocedure raakt aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en de bescherming van persoonsgegevens.⁶⁵ Gelet op het vereiste van doelbinding in de AVG is van belang dat op zo nauwkeurig mogelijke wijze in de wet wordt bepaald wat de reikwijdte is van het bevel waarmee de gegevens worden gevorderd zodat betrokkene zich een

⁵⁷ Voorgesteld artikel 16.

⁵⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7 (Uitvoerings- en financiële consequenties).

⁵⁹ Artikel 359a van het Wetboek van Strafvordering.

⁶⁰ Voorgesteld artikel 16.

⁶¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.3 (Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

⁶² Voorgesteld artikel 184b.

⁶³ Voorgesteld artikel 17.

⁶⁴ Artikel 16, eerste lid, onderdeel a, nummer 2, Wet politiegegevens; artikelen 8, eerste lid en 39b, eerste lid, Wjsg.

⁶⁵ Artikel 10 Grondwet; artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 EVRM.

beeld kan vormen welke personen en instanties wat voor soort gegevens met het OM delen. De niet-afgebakende reikwijdte van de bevelsbevoegdheid kan hiermee op gespannen voet staan. Deze afbakening dient op het niveau van de wet te worden verricht.

Op het niveau van de toelichting wordt, voor wat betreft de organisaties die gegevens dienen te verstrekken, in het licht van de AVG verwezen naar de aanwezigheid van een wettelijke verplichting daartoe, een taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag.⁶⁶ Dit laat evenwel onverlet dat, mede gelet op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet,⁶⁷ op deze wijze onvoldoende wordt gepreciseerd om welke bestaande wettelijke verplichtingen het gaat en welke organisaties met een taak van algemeen belang of openbaar gezag het al dan niet betreft. Een dergelijke algemene verwijzing maakt bovendien dat moeizaam kan worden gecontroleerd of het daadwerkelijk noodzakelijk is om de verplichting tot het verstrekken van gegevens van toepassing te laten zijn op een bepaalde organisatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig de voorgestelde regeling aan te passen.

ii. Het vorderen van locatie- en verkeersgegevens

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de vordering ook betrekking kan hebben op locatie- en verkeersgegevens.⁶⁸ De toelichting roept echter de vraag op wat voor locatie- en verkeersgegevens kunnen worden opgevraagd. Uit de reactie in de toelichting op het consultatieadvies van de Nederlandse Orde van Advocaten blijkt dat dit geen historische gegevens kunnen zijn.⁶⁹ In de reactie op het consultatieadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens elders in de toelichting wordt echter ook gesteld dat geen toekomstige gegevens gevorderd kunnen worden.⁷⁰ Dit roept de vraag op welke locatie- en verkeersgegevens dan wel kunnen worden gevorderd.

De beantwoording van deze vraag is relevant voor de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van het vorderen van locatie- en verkeersgegevens ten behoeve van de procedure NCBC. Het vorderen van locatie- en verkeersgegevens kan immers een ingrijpende inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.⁷¹ Deze gegevens kunnen immers nauwkeurige informatie geven over het privéleven van personen, zoals waar zij verblijven en wat voor activiteiten zij uitoefenen. Dit is ook het geval indien dergelijke gegevens in *real time* worden verkregen, indien het bevel slechts ziet op een beperkte hoeveelheid verkeers- of locatiegegevens of enkel geldt voor een beperkte periode.⁷²

De inmenging in de voorgenoemde fundamentele rechten is enkel toegestaan als hiermee een legitiem doel wordt gediend en deze inmenging evenredig is aan dit doel.⁷³ Voor de evenredigheid van de maatregel dient de ernst van de beperking in redelijke verhouding te staan tot het belang dat met de beperking is gediend (bijvoorbeeld openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten). Daarvoor is relevant dat het bevel ter verkrijging van locatie- en verkeersgegevens kan worden afgegeven ten behoeve van een confiscatie van een goed in verband met 'enig misdrijf'.⁷⁴ Een dergelijk breed bereik doet de vraag rijzen in hoeverre, gelet op de aard van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer, een potentieel ruime bevoegdheid om verkeers- en locatiegegevens te vorderen kan worden gerechtvaardigd.⁷⁵

In dit verband merkt de Afdeling op dat in het strafrecht zwaardere eisen zijn gesteld aan het vorderen van locatie- en verkeersgegevens dan thans is voorzien in de procedure NCBC. Een belangrijk verschil is dat locatie- en verkeersgegevens in het strafrecht enkel kunnen worden gevorderd als sprake is van

⁶⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.11.2 (Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC). Hiermee wordt aangesloten bij de grondslagen voor gegevensverwerking genoemd in artikel 6 AVG.

⁶⁷ Deze grondwetsbepaling eist voor beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een specifieke formeel-wettelijke grondslag.

⁶⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).

⁶⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen) met betrekking tot Verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen (artikel 16).

⁷⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij Artikel 16, eerste lid.

⁷¹ Artikel 10 van de Grondwet; artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; artikelen 8 van het EVRM. Afhankelijk van de gegevens die worden gevorderd, zou tevens de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in aanmerking moeten worden genomen (zie HvJEU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 173).

⁷² HvJEU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, punten 184 en 186; HvJEU 2 maart 2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, punt 40.

⁷³ Artikel 52, eerste lid, Handvest van de Grondrechten van de EU. Zie tevens het tweede lid van de artikelen 8 en 10 van het EVRM.

⁷⁴ Voorgesteld artikel 16, eerste lid, Wet confiscatie criminele goederen jo. voorgesteld artikel 2, eerste lid, Wet confiscatie criminele goederen.

⁷⁵ HvJEU 2 maart 2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, punt 33.



een verdenking van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan.⁷⁶ Bij de procedure NCBC is voldoende dat er sprake is van een redelijk vermoeden dat de goederen uit *enig misdrijf* afkomstig zijn. Deze lat ligt hier dus aanzienlijk lager dan in het strafrecht. Daarnaast worden in het Wetboek van Strafvordering specifieke eisen gesteld aan het vorderen van deze gegevens, die voor de procedure NCBC niet gelden.⁷⁷ Deze verschillen vergroten het risico dat de voorgestelde bevoegdheid in de procedure NCBC te ruim wordt ingezet.

Gelet op het voorgaande wijst de Afdeling er op dat in de toelichting slechts in algemene zin wordt gesteld dat het vorderen van gegevens noodzakelijk en proportioneel is,⁷⁸ maar niet specifiek wordt ingegaan op de vordering van locatie- en verkeersgegevens. Een beschouwing over de reikwijdte van deze bevoegdheid wordt in de toelichting overbodig geacht omdat hoe dan ook voor het bevel een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.⁷⁹ De Afdeling merkt daarbij op dat de tussenkomst van de rechter-commissaris weliswaar een belangrijke waarborg is, maar dat daarnaast wettelijke bevoegdheden als zodanig als ook hun wettelijke begrenzing aan de toepasselijke grondrechtelijke normen moeten voldoen.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren in hoeverre de bevoegdheid tot het vorderen van locatie- en verkeersgegevens in de procedure NCBC noodzakelijk en evenredig is. Indien wordt vastgehouden aan de vordering van locatie- en verkeersgegevens, adviseert de Afdeling nader te specificeren op welke locatie- en verkeersgegevens het bevel betrekking kan hebben,⁸⁰ op welke wijze deze gegevens worden verkregen en welke waarborgen hiervoor zullen gelden. Ten aanzien van dit laatste punt adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tot de strafvorderlijke waarborgen die voor het vorderen van locatie- en verkeersgegevens gelden.

d. Bewaartermijnen

De AVG vereist dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het in de wet geregelde doel van de verwerking.⁸¹ De toelichting geeft aan dat naar aanleiding van de consultatie is afgezien van een algemene vernietigingstermijn voor de gegevens. Dit heeft ermee te maken dat, gelet op de verschillende procedures en betrokken instanties, niet in algemene zin is vast te stellen op welk moment het bewaren van de gegevens niet meer noodzakelijk is. Dit zal, naast de AVG, ook afhangen van het in die context toepasselijke wettelijke regime. De betrokken organisaties zullen tegen die achtergrond zelf moeten beoordelen op welk moment gegevens kunnen worden verwijderd omdat het niet langer noodzakelijk is om deze te bewaren, aldus de toelichting.⁸²

Hoewel de Afdeling deze keuze begrijpt, wijst zij erop dat het OM een spilfunctie heeft in de procedure NCBC. Ongeacht wat wordt besloten ten aanzien van andere instanties die gegevens verwerken, zou in elk geval bij wet of bij algemene maatregel van bestuur (amvb) de bewaartermijn van gegevens die door het OM zelf worden verwerkt in het kader van de procedure NCBC kunnen worden geregeld. Bewaartermijnen vormen immers een belangrijke waarborg voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.⁸³

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen in die zin dat de bewaartermijn voor het OM bij wet of amvb wordt vastgesteld.

8. Procedure NCBC: eerst op proef als tijdelijke wet

Zoals eerder naar voren is gekomen, is in het wetsvoorstel – afgezien van de invoeging van een drempelbedrag van € 25.000 – niet gekozen voor een nadere afbakening, bijvoorbeeld in type misdrijven, gevalstype en/of beperking van inzetbaarheid van de procedure in verhouding een mogelijke strafprocedure. Het wetsvoorstel heeft in ruime zin betrekking op goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van 'enig misdrijf'. Het voorstel biedt in deze vorm en met deze reikwijdte, ook indien de hiervoor geformuleerde adviezen worden overgenomen, zeer veel ruimte.

⁷⁶ Zie artikel 126n van het Wetboek van Strafvordering.

⁷⁷ In het Besluit vorderen gegevens telecommunicatie (Stb. 2021, 433) is gespecificeerd welke telecommunicatiegegevens kunnen worden gevorderd op grond van artikel 126n van het Wetboek van Strafvordering. Een ander verschil is dat in artikel 126n een voorziening is getroffen voor de bronbescherming van journalisten. Bij de procedure NCBC is hier geen aparte bepaling voor opgenomen.

⁷⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.3 (Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

⁷⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).

⁸⁰ Bijvoorbeeld moment en plaats van verzending van de communicatie, de afzender en/of ontvanger, of de inhoud van de communicatie.

⁸¹ Artikel 17, eerste lid, onder a, AVG.

⁸² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8 (Adviezen).

⁸³ Zie over het belang van een regeling van bewaartermijnen ook het advies van de Afdeling adviserend van 25 maart 2020 over de Wet bevordering samenwerking en rechtmatige zorg (W13.19.0425/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 515, nr. 4.



Gelet op de gekozen vorm zijn de gevolgen van het wetsvoorstel, dat een geheel nieuwe en ingrijpende bevoegdheid van het OM regelt buiten het strafrecht om, op dit moment moeilijk te overzien. De stap om een dergelijke wet reeds nu in deze ruime opzet in te voeren is een zeer grote. Dat is niet zonder risico's. De eerder geschetste balans tussen effectieve mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit enerzijds en waarborging van fundamentele rechten en rechtsstatelijke beginselen kan met een wet op een geheel nieuw terrein en met een zodanig ruime reikwijdte, in bepaalde gevallen onder druk komen te staan.

Naast de wettelijke precisering van de situaties waarin de procedure NCBC kan worden toegepast (zie punt 4), adviseert de Afdeling om een keuze te maken tussen twee mogelijkheden. De regering kan ervoor kiezen het wetsvoorstel te beperken tot gevallen waarin strafrechtelijke vervolging niet mogelijk is door een juridisch vervolgingsbeletsel (met uitzondering van de situatie waarin de verdachte eerder is vrijgesproken of goederen aan hem zijn teruggegeven door de strafrechter in een eerdere procedure, zie punt 4 onder c) of strafrechtelijke vervolging niet wenselijk wordt geacht (zie punt 4 onder d). In deze gevallen lijkt de meerwaarde van de procedure NCBC ten opzichte van het strafrechtelijke instrumentarium duidelijk, terwijl de kans gering lijkt dat de procedure tot schending van fundamentele rechten en rechtsstatelijke beginselen leidt. In dat geval kan het wetsvoorstel na aanpassing van de wettekst en de toelichting worden ingediend.

Kiest de regering daar echter niet voor en blijft zij vasthouden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, dan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen en in plaats daarvan te beginnen met een tijdelijke wet. Dit sluit ook aan bij de in de toelichting uitgesproken intentie uit om 'klein' te willen beginnen.⁸⁴ Op deze manier kan na inwerkingtreding van de wet gedurende een nader te bepalen periode worden getoetst in hoeverre de procedure NCBC daadwerkelijk leidt tot een effectievere aanpak van crimineel vermogen en tegelijkertijd worden beproefd op welke wijze de vereiste rechtsstatelijke waarborgen daadwerkelijk en effectief in acht kunnen worden genomen. De regering en het parlement kunnen dan in een later stadium op basis van de resultaten een geïnformeerde beslissing nemen over een eventueel vervolg van de voorgestelde regeling. In dat verband kan ook aan de orde komen of de in het voorstel gehanteerde drempelwaarde van € 25.000 heroverweging behoeft.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

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

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

⁸⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7 (Uitvoerings- en financiële consequenties).



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wet houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst (Wet confiscatie criminele goederen)

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 om de ondermijnende criminaliteit beter te kunnen bestrijden door middel van de confiscatie van goederen zonder voorafgaande veroordeling ter zake van een strafbaar feit;

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:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder confiscatie: het verval van een goed aan de Staat door een hiertoe strekkende beschikking van de rechter.
2. In deze wet wordt onder Onze Minister verstaan: Onze Minister van Justitie en Veiligheid dan wel Onze Minister voor Rechtsbescherming, al naar gelang wie het aangaat.
3. Tenzij in deze wet anders is bepaald, zijn de bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 2. CONFISCATIE

Artikel 2

1. Een goed met een geschatte waarde van ten minste € 25.000 dat geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, is vatbaar voor confiscatie. Ook vatbaar voor confiscatie zijn goederen met een gezamenlijke waarde van ten minste € 25.000 die onderling nauw samenhangen vanwege de omstandigheden waaronder zij zijn aangetroffen.
2. De schatting van de waarde van het goed geschiedt door of namens het openbaar ministerie.

Artikel 3

1. De confiscatie van een goed als bedoeld in artikel 2 kan op verzoek van de officier van justitie worden uitgesproken door de rechter.
2. Een verzoekschrift tot confiscatie kan alleen worden ingediend nadat overeenkomstig artikel 11 conservatoir beslag op het goed is gelegd.
3. In het verzoekschrift worden vermeld:
 - a. een duidelijke omschrijving van het verzoek en de gronden waarop het berust;
 - b. de omschrijving van het goed en de gehele of gedeeltelijke afkomst van of uit de baten van enig misdrijf, als bedoeld in artikel 2;
 - c. de geschatte waarde van het goed;
 - d. indien bekend, de naam en de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijk verblijf van de belanghebbenden;
 - e. in zaken betreffende een nalatenschap de vermelding van het overlijden.
4. Als het openbaar ministerie reden heeft om aan te nemen dat nog niet alle belanghebbenden bij het goed bekend zijn, doet het de nodige naspeuringen naar degenen die als belanghebbenden zouden kunnen gelden, om de belanghebbenden in het verzoekschrift te kunnen vermelden.
5. De officier van justitie is niet ontvankelijk in zijn verzoek als:
 - a. de wettelijke voorschriften voor het indienen van het verzoek niet zijn nageleefd en het verzuim niet binnen een door de rechter te bepalen termijn is of kan worden hersteld, of;
 - b. de officier van justitie niet in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van dit verzoek.



Artikel 4

1. Bevoegd om van een verzoek tot confiscatie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, kennis te nemen is, indien de zaak of zaken zich bevindt of bevinden, dan wel, indien het verzoek niet op een zaak betrekking heeft, indien een van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden woonplaats, of bij gebreke daarvan, zijn werkelijke verblijf heeft:
 - a. binnen het ressort Amsterdam: de rechtbank Amsterdam;
 - b. binnen het ressort 's-Hertogenbosch: de rechtbank Oost-Brabant;
 - c. binnen het ressort Arnhem-Leeuwarden: de rechtbank Overijssel;
 - d. binnen het ressort Den Haag: de rechtbank Rotterdam.
2. Indien op grond van het eerste lid geen bevoegde rechter kan worden aangewezen, zijn de rechtbanken, bedoeld in het eerste lid, gelijkelijk bevoegd.

Artikel 5

1. Nadat het verzoekschrift, bedoeld in artikel 3, derde lid, is ingediend stelt de officier van justitie de rechtbank schriftelijk in kennis indien daarna:
 - op grond van het Wetboek van Strafvordering door het uitvaardigen van een strafbeschikking of dagvaarding een strafvervolgning is ingesteld waarbij het goed is betrokken;
 - door een rechtstreeks belanghebbende schriftelijk beklag is gedaan, bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, over de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging, waarbij het goed is betrokken.
2. De rechtbank schorst de behandeling van het verzoek tot confiscatie indien de rechtbank in kennis is gesteld van, of anderszins bekend wordt met een ingestelde strafvervolgning waarbij het goed is betrokken of met het gedane schriftelijke beklag, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 6

1. Na de indiening van het verzoekschrift bepaalt de rechter overeenkomstig artikel 279 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dag en uur waarop de mondelinge behandeling plaatsvindt. De rechter beveelt tevens de oproeping van het openbaar ministerie, de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden en de andere belanghebbenden die in de procedure zijn verschenen. Daarnaast kan de rechter te allen tijde andere belanghebbenden doen oproepen. Iedere belanghebbende kan overeenkomstig artikel 282 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een verweerschrift indienen.
2. Artikel 288 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering blijft buiten toepassing.
3. De griffier verstrekt zo spoedig mogelijk een afschrift van de beschikking aan het openbaar ministerie en aan de in het eerste lid genoemde belanghebbenden. Van een beslissing tot confiscatie wordt daarnaast mededeling gedaan in de Staatscourant en in één of meer door de rechter aangewezen dagbladen, tenzij de rechter anders bepaalt. Ingeval het goed behoort tot een nalatenschap wordt een afschrift van de beschikking betekend overeenkomstig artikel 53 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Artikel 7

De rechter die op het verzoek tot confiscatie beslist, kent bij dezelfde beschikking een geldelijke tegemoetkoming toe aan de in de procedure verschenen belanghebbende die onevenredig door de beslissing op het verzoek tot confiscatie wordt getroffen.

Artikel 8

1. Een belanghebbende die niet in de procedure is verschenen en door de beslissing op het verzoek tot confiscatie onevenredig is getroffen, kan een geldelijke tegemoetkoming vorderen. Bevoegd is de rechter van de rechtbank die de beslissing tot confiscatie heeft uitgesproken.
2. De vordering moet worden ingesteld binnen drie maanden na de ontvangst van een afschrift van de beschikking of na betekening van enige uit kracht daarvan opgemaakte of ter uitvoering daarvan strekkende akte aan de belanghebbende in persoon, of na het plegen door deze van enige daad waaruit noodzakelijk voortvloeit dat de beschikking of de afgifte of levering van het goed aan de Staat aan hem bekend is.
3. De termijn is zes maanden indien de belanghebbende ten tijde van de ontvangst van een afschrift



van de beschikking, de betekening van de akte of daad van bekendheid geen bekende woonplaats of bekend werkelijk verblijf in Nederland heeft.

Artikel 9

1. De rechter kent aan de belanghebbende een vergoeding toe voor de voor zijn ten behoeve van de behandeling van de vordering of het verzoek gemaakte reis- en verblijfkosten indien het conservatoir beslag met toepassing van artikel 14, tweede lid, onderdelen a en b komt te vervallen of de rechter het verzoek bedoeld in artikel 3 afwijst. De vergoeding van de kosten wordt berekend op de voet van het bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken bepaalde.
2. De rechter kan aan een belanghebbende een vergoeding toekennen voor de schade die hij tengevolge van tijdverzuim door de behandeling van de vordering of het verzoek ter zitting werkelijk heeft geleden, alsmede, behoudens voor zover artikel 44a van de Wet op de rechtsbijstand van toepassing is, in de kosten van een raadsman, indien het conservatoir beslag met toepassing van artikel 14, tweede lid, onderdelen a en b komt te vervallen of de rechter het verzoek bedoeld in artikel 3 afwijst.

Artikel 10

1. Het recht tot het indienen van een verzoek als bedoeld in artikel 3, eerste lid, verjaart:
 - a. vijf jaren nadat de vatbaarheid voor confiscatie van een goed als bedoeld in artikel 2 bij het openbaar ministerie bekend is geworden;
 - b. in zaken betreffende een nalatenschap waarbij tegen de erflater strafvervolgung was ingesteld ten aanzien van een strafbaar feit waarbij het goed was betrokken, twee jaren nadat het overlijden bij het openbaar ministerie bekend is geworden.
2. De verjaring wordt gestuit door elke daad van strafvervolgung waarbij het goed is betrokken. De verjaringstermijn vangt weer aan na de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging, of nadat de einduitspraak in de strafzaak onherroepelijk is geworden.

HOOFDSTUK 3. CONSERVATOIR BESLAG TER CONFISCATIE

Artikel 11

Met het oog op het zekerstellen van de confiscatie van een goed als bedoeld in artikel 2 legt de deurwaarder, overeenkomstig de bepalingen van de zevende afdeling van titel vier van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, op verzoek van het openbaar ministerie conservatoir beslag op een goed als bedoeld in artikel 2, met dien verstande dat:

- a. verlop vereist is van de voorzieningenrechter van de rechtbank die op grond van artikel 4 bevoegd is van het verzoek tot confiscatie kennis te nemen;
- b. het verlop wordt verzocht bij een verzoekschrift, waarop artikel 3, vierde lid, van overeenkomstige toepassing is, met dien verstande dat het verzoekschrift ook de aan te wijzen gerechtelijke bewaarder vermeldt, het openbaar ministerie de nodige naspeuringen verricht om de belanghebbenden bij het goed in het verzoekschrift te vermelden en artikel 709, derde lid, eerste volzin, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet van toepassing is;
- c. het verlop wordt verleend onder voorwaarde dat het indienen van het verzoek, bedoeld in artikel 3, eerste lid, geschiedt binnen een termijn van veertien dagen na het beslag; en
- d. in spoedeisende gevallen het verzoek mondeling kan worden gedaan en het verlop mondeling kan worden gegeven. In dat geval kan de officier van justitie de schriftelijke vastlegging van het verzoek uitstellen tot uiterlijk drie dagen nadat het mondelinge verzoek is gedaan en kan de voorzieningenrechter de schriftelijke vastlegging van het verlop uitstellen tot uiterlijk drie dagen na ontvangst van het schriftelijke verzoek.

Artikel 12

1. De beschikking waarin het verlop is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven en door de rechter te bepalen bijlagen worden tezamen met het beslagexploot aan de belanghebbenden betekend.
2. Het beslagexploot wordt zo spoedig mogelijk bekendgemaakt in de Staatscourant en in één of meer door de rechter aangewezen dagbladen onder vermelding van naam en kantooradres van de deurwaarder of van de advocaat van wie afschrift van het exploot kan worden verkregen, tenzij de rechter anders bepaalt. Ingeval het goed behoort tot een nalatenschap wordt een afschrift van de beschikking betekend overeenkomstig artikel 53 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.



Artikel 13

1. Indien de rechter het verlov verleent, beveelt hij tevens dat de roerende zaak die geen registergoed is ter gerechtelijke bewaring wordt afgegeven aan een bewaarder en wordt de zaak in opdracht van het openbaar ministerie door de deurwaarder onder zich genomen en onder de hoede gesteld van een gerechtelijke bewaarder.
2. De nadere regels die op grond van artikel 119a van het Wetboek van Strafvordering bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld over de aanwijzing van bewaarders en de wijze waarop inbeslaggenomen voorwerpen worden bewaard, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14

1. Nadat op een goed overeenkomstig artikel 11 conservatoir beslag is gelegd, kan een belanghebbende het openbaar ministerie verzoeken het beslag op te heffen. Dit verzoek wordt zo spoedig mogelijk, doch vóór de aanvang van de mondelinge behandeling van het verzoek als bedoeld in artikel 6, eerste lid, gedaan. De officier van justitie willigt het verzoek in als blijkt dat het inbeslaggenomen goed niet voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 2, eerste lid.
2. Het conservatoir beslag vervalt door:
 - a. het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 11, onderdeel c;
 - b. beëindiging door het openbaar ministerie;
 - c. opheffing door de voorzieningenrechter, onverminderd de bevoegdheid van de gewone rechter, op grond van artikel 705, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, of;
 - d. het in kracht van gewijsde gaan van de beslissing waarbij het verzoek tot confiscatie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, door de rechter is afgewezen; of
 - e. het verstrijken van de periode, bedoeld in artikel 735, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, nadat in de hoofdzaak een beslissing is verkregen die een executoriale titel oplevert en die in kracht van gewijsde is gegaan.
3. Bij verval van het beslag op grond van het tweede lid, onderdelen c en d, wordt het inbeslaggenomen goed door de bewaarder in opdracht van het openbaar ministerie teruggegeven aan degene bij wie het in beslag is genomen, tenzij de rechter anders bepaalt.
4. De bewaarder geeft het voorwerp niet terug zolang er een beslag op rust, gelegd ingevolge de artikelen 94 en 94a van het Wetboek van Strafvordering, tenzij de rechter anders bepaalt.

HOOFDSTUK 4. GEBRUIK VAN INFORMATIE

Artikel 15

1. Al hetgeen een belanghebbende in de procedure verklaart met betrekking tot het goed kan niet worden gebruikt ten behoeve van een tegen hem ingestelde strafvervolging voor een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is, of voor een disciplinaire maatregel, bestuursrechtelijke sanctie of bestuursrechtelijke maatregel voor het handelen waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op gegevens en inlichtingen die op bevel van de officier van justitie, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, door de belanghebbende zijn verstrekt.

Artikel 16

1. In geval van een redelijk vermoeden dat een goed vatbaar is voor confiscatie als bedoeld in artikel 2 kan de officier van justitie, in het belang van een procedure tot confiscatie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aan eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed bevelen deze gegevens en inlichtingen te verstrekken. Verstrekking van deze gegevens en inlichtingen kan achterwege blijven als de persoon tegen wie het bevel zich richt een verschoningsrecht als bedoeld in artikel 165, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering toekomt.
2. Het bevel heeft niet betrekking op persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging.



3. Het bevel, bedoeld in het eerste lid, kan slechts worden gegeven op vertoon van een bewijs van de gegeven machtiging van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, van de rechtbank, bedoeld in artikel 4. De machtiging wordt verzocht bij een verzoekschrift waarin de officier van justitie de gegevens, bedoeld in het vierde lid, en het vijfde lid, onderdelen c en d, vermeldt.
4. Het bevel, bedoeld in het eerste lid, is schriftelijk en vermeldt:
 - a. de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon tot wie het is gericht of een zo nauwkeurig mogelijk begrensde aanduiding van de kring van personen tot wie het kan worden gericht;
 - b. de aanduiding van het goed en, indien bekend, de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon of de personen waarover de verstrekking van gegevens of inlichtingen wordt bevolen;
 - c. een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gegevens of inlichtingen waarvan de verstrekking wordt bevolen en de termijn waarbinnen, alsmede de wijze waarop deze dienen te worden verstrekt;
 - d. de titel van het bevel.
5. De officier van justitie doet van de verstrekking van gegevens of inlichtingen proces-verbaal opmaken, waarin wordt vermeld:
 - a. de te verstrekken gegevens of inlichtingen;
 - b. de verstrekte gegevens of inlichtingen;
 - c. de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
 - d. de reden waarom de gegevens of inlichtingen in het belang van een procedure tot confiscatie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, moeten worden verkregen.
6. De officier van justitie doet aan de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, is uitgeoefend schriftelijk mededeling van de uitoefening van de bevoegdheid zodra het belang van de procedure tot confiscatie dat toelaat. De mededeling blijft achterwege, indien uitreiking van de mededeling redelijkerwijs niet mogelijk is.
7. Degene tot wie het bevel, bedoeld in het eerste lid, is gericht, neemt in het belang van de procedure tot confiscatie geheimhouding in acht omtrent al hetgeen hem terzake van het bevel bekend is.

Artikel 17

1. De rijksbelastingdienst verstrekt desgevraagd aan de officier van justitie gegevens omtrent het inkomen of vermogen van een belanghebbende bij een goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie of van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die in direct verband staat tot een goed dat daarvoor vatbaar kan zijn, en die inzicht kunnen geven in de wijze van verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van dit goed.
2. Het verzoek is schriftelijk en bevat een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gegevens die worden gevraagd, de naam van de belanghebbende, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, en het goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie.
3. De officier van justitie doet van de verstrekking van gegevens proces-verbaal opmaken, waarin wordt vermeld de te verstrekken en de verstrekte gegevens.

Artikel 18

1. Het openbaar ministerie kan persoonsgegevens, daaronder begrepen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, verwerken voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet.
2. Het College van procureurs-generaal is verwerkingsverantwoordelijke.
3. Voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal persoonsgegevens die in het kader van de uitvoering van deze wet zijn verwerkt, verstrekken aan de volgende personen of instanties:
 - a. Nederlandse rechterlijke ambtenaren;
 - b. ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012 en ambtenaren



- van politie als bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
- c. ambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdeel c en d, van het Wetboek van Strafvordering;
 - d. personen of instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen of handelingen;
 - e. gerechtelijke bewaarders als bedoeld in artikel 13, eerste lid;
 - f. een andere deelnemer aan een regionaal samenwerkingsverband van bestuursorganen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, de politie, het openbaar ministerie, de rijksbelastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke marechaussee, voorzover de gegevens noodzakelijk zijn voor het ondersteunen van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak.
4. Voor de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie voor de uitvoering van deze wet gelden in ieder geval de volgende waarborgen:
- a. eenieder die bij de uitvoering van deze wet beschikking krijgt over persoonsgegevens, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig ander wettelijk voorschrift voorziet in de bevoegdheid of verplichting om de gegevens te verstrekken;
 - b. uitsluitend geautoriseerde personen hebben toegang tot de systemen waarin persoonsgegevens worden verwerkt. Het College van procureurs-generaal onderhoudt een systeem van autorisaties dat voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en evenredigheid;
 - c. het College van procureurs-generaal draagt zorg voor de vastlegging langs elektronische weg (logging) van verwerkingen van persoonsgegevens in geautomatiseerde systemen ten behoeve van de uitvoering van deze wet;
 - d. persoonsgegevens worden uitsluitend verwerkt in systemen waarvoor een adequaat beveiligingsniveau geldt. Daarbij worden persoonsgegevens beveiligd ten minste volgens de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde richtlijnen.

Artikel 19

1. Onze Minister kan persoonsgegevens verwerken voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de beschikking.
2. Onze Minister is verwerkingsverantwoordelijke.
3. Voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan Onze Minister persoonsgegevens die in het kader van de tenuitvoerlegging van de beschikking zijn verwerkt, verstrekken aan personen of instanties voor het doel van de tenuitvoerlegging van een beschikking.

HOOFDSTUK 5. TENUITVOERLEGGING VAN DE BESLISSING TOT CONFISCATIE

Artikel 20

1. De tenuitvoerlegging van de beschikking geschiedt door onze Minister.
2. Het openbaar ministerie verstrekt daartoe in ieder geval de beschikking en het beslagexploot met het verlot en het verzoekschrift waarop dat is verleend en indien van toepassing een verklaring derdenbeslag aan Onze Minister, nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden.

Artikel 21

De beschikking wordt zo spoedig mogelijk nadat deze daarvoor vatbaar is geworden tenuitvoergelegd.

Artikel 22

1. De uitoefening van een of meer bevoegdheden van Onze Minister kan schriftelijk door Onze Minister worden opgedragen aan een ambtenaar die werkzaam is onder zijn verantwoordelijkheid.
 2. De opgedragen bevoegdheid wordt in naam en onder verantwoordelijkheid van Onze Minister uitgeoefend.
3. Afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Artikel 23

1. Alle kosten van de tenuitvoerlegging komen ten laste van de staat.



2. Tenzij de rechter anders bepaalt, komt al hetgeen door de tenuitvoerlegging wordt verkregen ten bate van de staat.

Artikel 24

Een geldelijke tegemoetkoming als bedoeld in de artikelen 7, 8 en 9 wordt uit de schatkist van het Rijk betaald.

HOOFDSTUK 6. INTERNATIONALE SAMENWERKING

Artikel 25

1. Voor zover een verdrag of verbindende rechtshandeling van de Europese Unie daarin voorziet, kan de officier van justitie een verzoek of bevel tot het leggen van conservatoir beslag dan wel het verkrijgen van gegevens of inlichtingen richten aan de autoriteiten van een andere staat.
2. Verzending van het verzoek dan wel het bevel vindt plaats door Onze Minister. Wanneer een verdrag of verbindende rechtshandeling van de Europese Unie voorziet in rechtstreekse toezending aan de justitiële autoriteiten wordt het verzonden door de officier van justitie.
3. Een verzoek of bevel kan alleen aan de autoriteiten van een andere staat worden gericht indien is voldaan aan de vereisten die gelden op grond van deze wet voor de uitoefening van de gevraagde bevoegdheden.
4. Voor zover een verdrag of verbindende rechtshandeling van de Europese Unie daarin voorziet is Onze Minister bevoegd een verzoek of bevel te richten tot een andere staat:
 - a. tot tenuitvoerlegging van de beschikking tot confiscatie van een goed;
 - b. tot het, op voorstel van de officier van justitie, instellen van een confiscatieprocedure. Indien het toepasselijke verdrag of de toepasselijke verbindende rechtshandeling van de Europese Unie voorziet in rechtstreekse toezending door justitiële autoriteiten, is de officier van justitie bevoegd.
5. In het geval, bedoeld in het vierde lid, aanhef en onder b, eerste zin, vindt verzending plaats door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken, tenzij het toepasselijke verdrag of de verbindende rechtshandeling van de Europese Unie anders bepaalt.

Artikel 26

1. Voor zover een verdrag of verbindende rechtshandeling van de Europese Unie daarin voorziet, kunnen ter uitvoering van een daartoe strekkend verzoek of bevel van een andere staat de bevoegdheden uit deze wet worden uitgeoefend. De bevoegdheidsuitoefening blijft binnen de grenzen die in deze wet zijn gesteld en vindt plaats met inachtneming van de bepalingen in deze wet, met dien verstande dat geen onderzoek wordt gedaan naar de gronden voor het uitvaardigen van het verzoek of bevel.
2. Het verzoek of bevel wordt in ontvangst genomen door Onze Minister. Indien de officier van justitie is belast met de uitvoering van het verzoek dan wel bevel, draagt Onze Minister het verzoek dan wel bevel en de daarbij behorende stukken over aan de officier van justitie. Wanneer een verdrag of verbindende rechtshandeling van de Europese Unie voorziet in rechtstreekse toezending van verzoeken of bevelen aan de bevoegde autoriteiten, wordt het in ontvangst genomen door de officier van justitie.

HOOFDSTUK 7. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 27

In het Wetboek van Strafrecht wordt na artikel 184a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 184b

Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel van de officier van justitie tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen, gegeven krachtens artikel 16 van de Wet confiscatie criminele goederen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.



Artikel 28

In het Wetboek van Strafvordering wordt in artikel 119, vierde lid, 'Boek II, titels 2, 3, 4, en Boek III, titel 4 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering' vervangen door 'Boek II, titels 2, 3 en 4, Boek III, titel 4 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet confiscatie criminele goederen'.

Artikel 29

In de Algemene wet bestuursrecht wordt in artikel 1:6 aan het slot van onderdeel e de punt vervangen door een puntkomma en wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. besluiten en handelingen ter uitvoering van de Wet confiscatie criminele goederen.

Artikel 30

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 april 2020 ingediende voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (35 447) tot wet is of wordt verheven, wordt in artikel 2.17 van die wet 'en fiscaalrechtelijke handhaving' vervangen door ', fiscaalrechtelijke en civielrechtelijke handhaving' en komt artikel 18, derde lid, onderdeel f van deze wet als volgt te luiden:

- f. een andere deelnemer aan een regionaal samenwerkingsverband voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, ten behoeve van de in dat artikel genoemde taken en bevoegdheden.

Artikel 31

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 32

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 33

Deze wet wordt aangehaald als: Wet confiscatie criminele goederen.

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,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL	38
1 Inleiding	38
2 De noodzaak van een procedure NCBC	39
2.1 De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit	39
2.2 De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden	41
2.3 De keuze voor een eigenstandige civielrechtelijke regeling	43
2.4 De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen	44
2.5 De verhouding met de mensenrechten	46
3 De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	46
3.1 De belangrijkste kenmerken van de procedure NCBC	46
3.2 Inhoud van het wetsvoorstel	47
3.3 Het verloop van de procedure	48
3.4 Voorwaarden voor de procedure en de verhouding met strafvervolgning	49
3.4.1 Voorwaarden voor de procedure	49
3.4.2 Verhouding met strafvervolgning	50
3.4.3 Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolgning	52
3.4.4 Verantwoording van de keuze voor een procedure NCBC	54
3.5 Conservatoir beslag	55
3.5.1 Voorwaarden conservatoir beslag	55
3.5.2 Inhoud en toetsing verzoekschrift	56
3.5.3 Tenuitvoerlegging conservatoir beslag	58
3.5.4 Verval conservatoir beslag	59
3.5.5 Samenloop van beslagen	60
3.6 Verzoek tot confiscatie (inclusief beslissing tot confiscatie)	62
3.6.1 Het verzoek tot confiscatie	62
3.6.2 De behandeling van het verzoek tot confiscatie	63
3.7 Rechten van belanghebbenden	66
3.8 Tenuitvoerlegging beslissing tot confiscatie	67
3.9 Rechtsbescherming en rechtsmiddelen	68
3.9.1 Opheffing conservatoir beslag	68
3.9.2 Hoger beroep en cassatie	68
3.9.3 Schadevergoeding	69
3.10 Het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen	69
3.11 Het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties	70
3.11.1 Wettelijk regime voor de verwerking van persoonsgegevens	70
3.11.2 Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC	71
3.11.3 Gegevensverwerking door het RIEC ten behoeve van civielrechtelijke handhaving	72
3.11.4 Gegevensverwerking door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC	73
3.11.5 Verstrekking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van andere doelen	73
3.11.6 Gegevensverwerking door de Minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van de procedure NCBC	74
3.11.7 Verstrekking van persoonsgegevens door de Minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de beschikking	74
4 De situatie in andere landen	74
5 De internationale samenwerking	75
6 De verhouding met de mensenrechten (EVRM)	78
6.1 Het recht op eigendom	78
6.2 Het recht op een eerlijk proces	79
6.3 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	80
7 Uitvoerings- en financiële consequenties	81
8 Adviezen	84
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	103

I. Algemeen deel

1 Inleiding

Ter versterking van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit bevat dit wetsvoorstel een procedure voor de confiscatie van goederen (zaken en vermogensrechten) die geheel of grotendeels zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Deze procedure is gericht op de confiscatie van een goed, zonder voorafgaande veroordeling ter zake van een strafbaar feit. Dit wordt ook wel aangeduid met de term non conviction based confiscation (NCBC). De procedure wordt hierna kortheidshalve ook aangeduid als: procedure NCBC. Een procedure NCBC is gericht op de confiscatie van een goed dat in verband staat met criminaliteit. Door de confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de Staat. In het coalitieakkoord 2021 – 2025 is aangegeven dat het verdienmodel van



criminel harder wordt aangepakt door de jacht op crimineel geld te intensiveren, bijvoorbeeld met de mogelijkheid om crimineel vermogen te confisqueren wanneer veroordeling niet mogelijk is.¹ Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij doordat mogelijk wordt gemaakt om crimineel vermogen te confisqueren wanneer veroordeling niet mogelijk is.

De procedure NCBC heeft als doel de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan door het corrumpere van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. Hiermee wordt voorkomen dat dergelijke goederen, of de opbrengst van de verkoop van dergelijke goederen, in de maatschappij blijven circuleren of zelfs worden gebruikt ten behoeve van het plegen van nieuwe strafbare feiten. De procedure NCBC heeft een reparatoir karakter, omdat deze procedure moet leiden tot het herstel van de situatie voordat het goed met illegaal geld of anderszins op illegale wijze werd verworven.

De contouren van een wettelijke regeling van een procedure NCBC zijn geschetst in een brief aan de Tweede Kamer van 20 november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 297). Dit wetsvoorstel vormt een uitwerking van de in die brief geschetste contouren. Het wetsvoorstel voorziet in een zelfstandige regeling van een procedure NCBC, in aanvulling op de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna ook: Rv). De voorgestelde regeling omvat onderwerpen als de uitwisseling van informatie ter voorbereiding van een procedure NCBC, het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen, het conservatoir beslag op goederen met het oog op de confiscatie, het verzoek en de rechterlijke beslissing tot confiscatie, de rechten van belanghebbenden, de rechtsbescherming en rechtsmiddelen en de internationale samenwerking. Voor het overige zijn de bestaande bepalingen van Rv van toepassing.

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

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de uitgebreide wetgevingsagenda ondermijning, bestaande uit meerdere wetsvoorstellen die onderling gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te versterken. De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit voor het kabinet.

2 De noodzaak van een procedure NCBC

2.1 De betekenis van een procedure NCBC voor de verbetering van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit

In de eerdergenoemde brief van 20 november 2020 is gemeld dat het huidige juridische kader voor het afpakken van illegaal vermogen niet meer voldoet aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld met het oog op een effectieve aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Dit betreft situaties waarin in of buiten het kader van een opsporingsonderzoek objecten worden aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen, zonder dat kan worden bewezen dat een verdachte een concreet strafbaar feit heeft gepleegd uit de baten waarvan het voorwerp is verkregen. Deze goederen kunnen zowel een kennelijke criminele oorsprong hebben als het resultaat zijn van herinvestering van opbrengsten van misdrijven. Doorgewinterde criminelen hebben vrijwel geen eigendom op naam en houden hun vermogen niet in het land waar zij wonen, maar brengen dit ergens onder in of via Nederland. Vaak geholpen door professionele facilitators creëren criminelen grote juridische afstand tussen zichzelf en hun eigendommen. Er wordt veel gebruik gemaakt van verhullende eigendomsconstructies die alleen met lange adem en schaarse specialisten aan te pakken zijn. Daardoor wordt dan ook aangenomen, dat de bezittingen van de grootste criminelen in de praktijk onaangetast blijven.

Uit onderzoek (o.a. prof. dr. B. Unger, 2018²) is gebleken dat Nederland een relatief gunstig klimaat

¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, blz. 21.

² Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., van Saase, A. T. L., Slot, B., & de Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Utrecht University.



biedt voor witwassers van crimineel vermogen. Drugshandel en fraude worden genoemd als de delicten waar witwassen het vaakst mee in verband wordt gebracht. Uit verschillende internationale studies blijkt dat de financiële opbrengsten van de georganiseerde misdaad aanzienlijk zijn. Binnen de EU wordt erkend dat slechts 1,1% van de criminele opbrengsten wordt geconfisqueerd. Inmiddels hebben verschillende lidstaten in aanvulling op het strafrechtelijke instrumentarium parallelle procedures geïntroduceerd van administratiefrechtelijke of civielrechtelijke aard, die voorzien in de mogelijkheid van de confiscatie van de opbrengsten van criminaliteit zonder een strafrechtelijke veroordeling.

In de eerdergenoemde brief zijn enkele praktijkvoorbeelden gegeven van gevallen waarin, al dan niet in het kader van een lopend opsporingsonderzoek, goederen worden aangetroffen die in verband lijken te staan met georganiseerde, ondermijnende criminaliteit zonder dat er een concrete verdachte van een strafbaar feit in beeld is en het instellen van strafvervolging dus niet mogelijk is. Ook in andere situaties worden goederen aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen terwijl strafvervolging van een verdachte voor een strafbaar feit niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het buitenland is veroordeeld voor het strafbare feit waarmee hij het goed heeft verkregen of omdat de verdachte is komen te overlijden voordat hij onherroepelijk was veroordeeld en de nabestaanden die rechthebbende zijn geworden van de goederen, zich op dat moment (nog) niet schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit.

Als geen strafvervolging kan worden ingesteld, moet het in het kader van een opsporingsonderzoek inbeslaggenomen voorwerp waarvan aannemelijk is dat het afkomstig is van misdrijf worden teruggegeven aan de beslagene. Het ongewenste effect hiervan is dat in deze gevallen de goederen blijven circuleren in de samenleving. Als de beslagene niet de eigenaar van het inbeslaggenomen goed is, blijft dit in bewaring van het openbaar ministerie (hierna ook: OM) totdat een rechthebbende in beeld is (artikel 116, tweede lid, onder b, Sv). Als de eigenaar onbekend blijft, heeft het OM de voorwerpen gedurende lange tijd in beheer zonder dat een juridisch vervolg mogelijk is. Na twintig jaar vervalt het voorwerp, of de verkoopwaarde van het voorwerp, langs civielrechtelijke weg aan de Staat (artikel 3:306 BW). In de afgelopen twintig jaar is het bedrag op de tussenrekening van het OM waar de verkoopwaarde van vervreemde, inbeslaggenomen voorwerpen naar wordt overgemaakt, opgelopen tot 16 miljoen euro.

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

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

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



met criminaliteit, zonder dat een voorafgaande verdenking tegen of strafvervolging en veroordeling van personen noodzakelijk is. Met de voorgestelde regeling wordt aangesloten bij de wettelijke regelingen in andere lidstaten, aangepast aan het kader van het Nederlandse rechtssysteem.

De voorgestelde procedure NCBC kan een belangrijke aanvulling vormen op het strafrechtelijk instrumentarium in de strijd tegen de ondermijnende, georganiseerde criminaliteit. De voorgestelde procedure NCBC is nieuw voor Nederland, en het OM zal de nodige ervaring moeten opdoen met de toepassing van deze regeling met het oog op een optimale toepassing. Echter, in het licht van de bedragen die zijn gemoeid met de opbrengsten van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is de verwachting alleszins gerechtvaardigd dat de voorgestelde procedure NCBC een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan de verhoging van het afpakresultaat.

2.2 De betekenis van de procedure NCBC aan de hand van praktijkvoorbeelden

In de eerdergenoemde brief van 20 november 2020 zijn enkele praktijkvoorbeelden gegeven van gevallen waarin, al dan niet in het kader van een lopend opsporingsonderzoek, goederen worden aangetroffen die in verband lijken te staan met georganiseerde, ondermijnende criminaliteit zonder dat er een concrete verdachte van een strafbaar feit in beeld is en het instellen van strafvervolging dus niet mogelijk is. Het gaat om: (1) het aantreffen van meer dan een half miljoen euro aan contant geld tijdens een doorzoeking van een woning in verband met illegale vuurwapens, (2) een witwasonderzoek met betrekking tot een pand met een waarde van enkele miljoenen euro waarvan de eigenaar zelf een uitkering heeft en voor de financiering verwijst naar een geloofsgemeenschap in het buitenland, en (3) een vastgoedondernemer die zich inkoopt in de horeca met geld vermoedelijk uit drugshandel en die zijn bezit verklaart met activiteiten als succesvol zakenman in Spanje (waar hij eerder is veroordeeld), Dubai en Gibraltar. In aanvulling op deze voorbeelden worden hieronder enkele andere voorbeelden geschetst waarin de voorgestelde NCBC regeling tot een effectieve aanpak van illegaal vermogen kan leiden:

1. Crimineel vermogen waarvoor geen eigenaar kan worden geïdentificeerd

Met enige regelmaat worden op de luchthaven Schiphol koffers aangetroffen met grote sommen aan cash geld. De vervoerders van dat cash geld doen vaak onmiddellijk afstand, maar zijn niet de eigenaar van dit geld en willen ook niet aangeven wie de eigenaar is.

Er zijn gevallen bekend waarin tijdens een verbouwing van een sociale woningbouw-woning door bouwvakkers in een kruipruimte geld wordt aangetroffen. Of wanneer tijdens het tuinieren in de tuin van een pasverworven woning een kist met geld tevoorschijn komt. In die gevallen zijn de vindsters vaak te goeder trouw en een eigenaar van het geld kan niet worden aangewezen, terwijl bekend is dat de vorige (onvindbare of overleden) bewoner een crimineel verleden had. Hierdoor bestaat wel het vermoeden dat het gevonden geld criminele herkomst heeft.

Ook heeft zich in de praktijk het geval voorgedaan dat een bankrekening van iemand die vijf jaar eerder was overleden, actief werd gebruikt en een hoog saldo had. De rekening werd telkens gevoed vanuit bankrekeningen uit Dubai en de rekening werd geregeld geleegd door cash opnames. Via het strafrecht kan in een dergelijk geval niemand worden aangesproken, de eigenaar van de bankrekening is immers overleden.

Een geldbedrag van ongeveer 300.000 euro wordt aangetroffen in een verborgen ruimte in een auto, ten aanzien waarvan de bestuurder verklaart dat hij dit geldbedrag voor een ander vervoert, wiens naam hij niet wenst te noemen, geen verklaring wil afleggen waar het geld vandaan komt en waar het naartoe moet worden gebracht, en geen afstand van het geld wenst te doen (omdat hij zichzelf niet als eigenaar ziet). Meer dan eens komt er dan na maanden alsnog een persoon (uit het buitenland) die stelt eigenaar te zijn, zich melden in een klaagschriftprocedure. Bij het natrekken van die persoon valt dan vervolgens op dat hij in meerdere opsporingsonderzoeken in het buitenland naar voren is gekomen. In de huidige situatie moet de opsporingsdienst overeenkomstig het 'zes-stappenplan' in witwaszaken de alternatieve lezing van die eigenaar ('ik heb het geld geleend van een neef in Azerbeidzjan en kijk, dit papiertje is de geldleenovereenkomst') volledig uitlopen met behulp van rechtshulpverzoeken, als het aangezochte land ten minste meewerkt.

Door de inzet van de procedure NCBC hoeft niet twintig jaar te worden gewacht totdat het voorwerp aan de Staat vervalt, maar kan eerder actie worden ondernomen waarbij er een grotere kans bestaat dat de rechthebbende wordt gevonden.

2. Criminele erfenissen

Een ander voorbeeld waarin de NCBC procedure de voorkeur verdient boven het strafrecht, betreft het beslag op vermogen van een verdachte die is komen te overlijden, voordat een onherroepelijke



uitspraak is gedaan door de rechter. In deze situatie wordt de strafrechtelijke vervolging gestaakt, maar de overleden verdachte laat wel vermogen na dat vermoedelijk afkomstig is van een misdrijf. Als zich geen erfgenamen melden blijft het inbeslaggenomen goed in bewaring van het openbaar ministerie totdat een rechthebbende in beeld is (artikel 116, tweede lid, onder b, Sv). Als de eigenaar zich niet meldt of onbekend blijft, heeft het OM de voorwerpen gedurende lange tijd in beheer zonder dat een juridisch vervolg mogelijk is. Het OM doet actief naspeuring naar erfgenamen bijvoorbeeld door het boedelregister te raadplegen of de raadsman van de overleden verdachte aan te schrijven. Wordt geen erfgenaam gevonden, dan kan een onbeheerde nalatenschap voor beheer worden aangemeld bij het Rijksvastgoedbedrijf. Melden zich wel erfgenamen, dan bevat de erfenis vermogen waarvan het vermoeden bestaat dat dit een criminele herkomst heeft. Als de nabestaanden de nalatenschap aanvaarden terwijl zij weten dat de nalatenschap crimineel vermogen bevat, dan maken zij zich schuldig aan witwassen en kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd. Als erfgenamen te goeder trouw zijn is het echter niet wenselijk ze in het strafrecht te betrekken. Er zijn ook gevallen bekend waarin de erfgenamen van een criminele erfenis uit angst voor represailles niet vrijwillig durven mee te werken aan de overdracht van het wederrechtelijk verkregen vermogen aan de Staat. De enige mogelijkheid om het wederrechtelijk verkregen vermogen dan te ontnemen is hen als verdachten van witwassen aan te merken en strafvervolging in te stellen.

In het geval van criminele erfenissen waarbij nabestaanden met strafvervolging onwenselijk belast zouden worden of geen nabestaanden kunnen worden achterhaald, kan een NCBC procedure uitkomst bieden omdat deze wordt gevoerd tegen het goed dat onderdeel uitmaakt van de nalatenschap van de overleden verdachte. Eventuele erfgenamen zullen in die civielrechtelijke procedure wel als belanghebbende kunnen optreden en de criminele herkomst van het voorwerp kunnen bestrijden, maar een strafrechtelijke verdenking en vervolging ter zake van witwassen blijft hen bespaard.

3. Buitenlandse criminelen met vermogen in Nederland

Buitenlandse criminelen, waaronder soms ook buitenlandse (vermoedelijk) corrupte pep's (politically exposed persons), stullen vaak geld in Nederland, kopen onroerend goed in Nederland of laten het geld doorstromen via de Nederlandse financiële systemen. Een voorbeeld van een geval waarin het strafrecht onvoldoende mogelijkheden biedt voor het ontnemen van crimineel vermogen is wanneer het vermoeden bestaat dat een buitenlandse entiteit of offshore vennootschap die vermogen (zoals cryptovaluta) of vastgoed in Nederland aanhoudt, wordt gebruikt als dekmantel om de criminele herkomst van het vermogen af te schermen. Vaak wordt daarbij gebruik gemaakt van buitenlandse rechtspersonen die hun zetel hebben in landen waarmee Nederland geen rechtshulprelatie heeft of landen waarvan bekend is dat die weigeren mee te werken aan Nederlandse rechtshulpverzoeken. Als de Ultimate Beneficial Owner (hierna ook: UBO) – de echte belanghebbende of eigenaar – zich niet meldt, onvindbaar is of anderszins buiten schot blijft (omdat deze bijvoorbeeld is gevlucht naar een land waarmee Nederland geen rechtshulp- en uitleveringsverdrag heeft), is het onzeker of voldoende bewijs kan worden verzameld om strafrechtelijk te ontnemen. Als een strafvervolging niet kan worden ingesteld of niet leidt tot een veroordeling van een verdachte, moet het in het kader van een opsporingsonderzoek inbeslaggenomen voorwerp waarvan aannemelijk is dat het afkomstig is van misdrijf, worden teruggegeven aan de beslagene. Het ongewenste effect hiervan is dat in deze gevallen de goederen blijven circuleren in de samenleving. De procedure NCBC kan in dergelijke gevallen de mogelijkheid geven het vermogen af te pakken: de criminele UBO die zich achter een offshore vennootschap 'verschuilt', zal zich als belanghebbende kunnen melden om de legaliteit van het vermogen uit te leggen. Doet hij dat niet, dan kan het vermogen via een procedure NCBC tegen het goed worden geconfisqueerd.

In sommige gevallen kan of wil een verdachte niet ter zitting van de strafzaak in Nederland verschijnen. De oorzaak dat de verdachte niet kan verschijnen kan bijvoorbeeld zijn gelegen in het feit dat de verdachte al twee jaar is gevlucht naar een land waarmee geen rechtshulp- of uitleveringsrelatie bestaat of een land dat weigert mee te werken aan Nederlandse rechtshulpverzoeken tot betekening van dagvaardingen of uitreiking van vonnissen, of geen verdachten (al dan niet met de nationaliteit van dat land) uitlevert aan Nederland. Wanneer in dergelijke gevallen een definitieve veroordeling uitblijft, zouden de criminele opbrengsten niettemin geconfisqueerd moeten kunnen worden. Met de procedure NCBC wordt de mogelijkheid geboden om het criminele vermogen dan aan de Staat te laten vervallen.

4. Crimineel vermogen in Nederland (en buitenland) met betrokkene woonachtig in Nederland

In een recent verdovende middelen-onderzoek beschikte de hoofdverdachte over een zeewaardig jacht dat met buitenlands geld was aangeschaft. Voor de eigendom van het jacht was een constructie van een stroman en een BVI Ltd opgezet. De oorsprong van het geld waarmee het jacht was aangeschaft, was niet te achterhalen. Wel werd duidelijk dat er sprake was van gebruikmaking van een soort

trustkantoor dat onder andere diende als doorgeefluik van geld met een twijfelachtige herkomst. De hoofdverdachte was geen eigenaar van het jacht maar voerde wel de onderhandelingen met betrekking tot de koop, als ware hij de eigenaar. Ten aanzien van de hoofdverdachte kon geen verdenking van witwassen worden geformuleerd, waardoor het schip beschikbaar bleef voor een later uitgevoerd transport van driehonderd kilo cocaïne. De procedure NCBC had in dit geval gevoerd kunnen worden tegen het jacht, waarbij buiten beschouwing zou blijven of tegen de hoofdverdachte een strafvervolging zou kunnen volgen.

Vermogensbestanddelen die zijn verkregen uit criminele activiteiten worden veelal ondergebracht bij individuen zonder strafblad of bij familieleden die geen wetenschap hebben van de herkomst van het vermogen, of van wie moeilijk kan worden aangetoond dat zij wel daarvan op de hoogte waren. Met de huidige middelen en instrumenten is het voor de opsporing soms heel moeilijk, zo niet onmogelijk, om bij dit vermogen te komen. Witwasindicaties bij de personen bij wie het vermogen is weggezet worden vaak onvoldoende aanwezig geacht, waardoor de strafzaken stranden. Een procedure NCBC biedt naar verwachting wel mogelijkheden, omdat die procedure zich op het vermogen zelf richt.

Ook in andere situaties worden goederen aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen terwijl strafvervolging van een verdachte voor een strafbaar feit niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het buitenland is veroordeeld voor het strafbare feit waarmee hij het goed heeft verkregen. In paragraaf 3.4 (Voorwaarden voor de procedure en de verhouding met strafvervolging) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de procedure NCBC en strafvervolging. Het is van belang dat in een procedure NCBC gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit een strafzaak en vice versa. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor de juridische grondslagen.

2.3 De keuze voor een eigenstandige civielrechtelijke regeling

Een belangrijk kenmerk van de procedure NCBC is dat er geen verband hoeft te worden gelegd tussen een verdachte, een specifiek strafbaar feit en de objecten die vatbaar zijn voor confiscatie. Dit is een essentieel onderscheid met een strafrechtelijke procedure, waarin veroordeling van een persoon ter zake van een strafbaar feit een voorwaarde is voor het opleggen van een straf of maatregel aan die persoon, inclusief een maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De procedure NCBC is niet gericht op de oplegging van een straf of maatregel aan een persoon, vanwege schuld aan een strafbaar feit. Dit betekent dat de procedure NCBC niet past binnen de systematiek van het Wetboek van Strafvordering, en dat deze procedure in een ander rechtsgebied moet worden ondergebracht.

Daartoe komen in aanmerking het bestuursrecht en het civiele recht. Het bestuursrecht regelt de betrekkingen tussen burgers en de overheid, en tussen overheidsorganen onderling. Dit is onder andere aan de orde bij de verlening van subsidies of vergunningen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft regels over besluiten en beschikkingen. De Awb is echter niet ingericht voor het nemen van beslissingen door overheidsorganen tot het ontnemen van de eigendom van goederen van burgers. Dit betreft een beslissing die alleen door een rechter kan worden genomen. Daarvoor zal een bijzondere wettelijke regeling moeten worden opgesteld. Hier komt bij dat het bestuursrecht niet voorziet in de mogelijkheid van conservatoir beslag op goederen, tot bewaring van het recht tot afgifte of levering van het goed. Tevens is van belang dat ook de wettelijke regeling van de strafrechtelijke maatregel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel deels verloopt op grond van de regeling van Rv. Met een regeling voor de procedure NCBC op basis van het bestuursrecht zou een nieuw (derde) rechtsgebied worden betreden voor een maatregel, die inhoudelijk nauwe raakvlakken vertoont met de maatregel van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit zal leiden tot een minder overzichtelijke uitkomst.

Het burgerlijk recht (civiel recht of privaatrecht) regelt de verhoudingen tussen personen. Een ieder kan een civiele procedure starten, ook de overheid. De procedure kan betrekking hebben op het ingrijpen door de overheid in privaatrechtelijke aangelegenheden, zoals bij het stuiten van een voorgenomen huwelijk (artikel 1:53 BW) of het ontbinden van een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (artikelen 2:20-21 BW). Rv bevat uitgebreide regels over procedures bij de burgerlijke rechter, waaronder de regels voor een verzoekschriftprocedure, die kunnen worden toegepast voor een verzoek van een overheidsinstantie tot het confisqueren van een goed. In Rv is voorzien in regels voor de positie van de rechter in het geding en voor de waardering van het bewijs. Hierbij is ook van belang dat Rv een uitgewerkte regeling bevat voor het conservatoir beslag op goederen. Tenslotte wordt met een regeling in Rv aangesloten bij de keuze ten aanzien van de regels voor de oplegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Gelet op deze overwegingen is gekozen voor een regeling van de procedure NCBC op basis van het civiele recht, neergelegd in Rv en het Burgerlijk Wetboek. Een procedure NCBC is tot nu toe in het Nederlandse recht onbekend. Dit betekent dat de bestaande civielrechtelijke regels niet integraal kunnen worden toegepast maar op bepaalde aspecten aanpassing behoeven. Dit betreft bijvoorbeeld

elementen als de voorwaarden voor de procedure NCBC, de aanwijzing van de bevoegde rechter, de verstrekking van gegevens en inlichtingen en de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de betrokken overheidsinstanties. De regeling van de procedure NCBC kan dan ook worden gekarakteriseerd als een zelfstandige procedure die voor een belangrijk deel is gebaseerd op Rv.

Overwogen is de wettelijke regeling van de procedure NCBC integraal op te nemen in Rv. Daarvan is afgezien omdat de voorgestelde wettelijke regeling voor wat betreft de verschillende onderdelen die samenhangen met bestaande regelingen op deelterreinen in Rv, zou moeten worden verdeeld over die bestaande regelingen. Dan zou de regeling van het verzoekschrift tot confiscatie moeten worden ondergebracht in het eerste Boek, derde titel (De verzoekschriftprocedure in eerste aanleg) en de regeling van het conservatoir beslag op goederen in het derde Boek, vierde titel (Van middelen tot bewaring van zijn recht). De aanwijzing van de bevoegde rechtbank zou dan eveneens moeten worden ondergebracht in de regeling voor de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg, hetgeen minder goed past bij het conservatoir beslag op een goed. Dit zou leiden tot versnippering. Hierbij komt dat sommige bepalingen naar hun aard niet goed passen in Rv, zoals die over de verwerking van persoonsgegevens. Daarom is gekozen voor een eigenstandige wettelijke regeling waarin alle bepalingen die betrekking hebben op de procedure NCBC op overzichtelijke wijze bij elkaar zijn geplaatst.

2.4 De aard van de procedure NCBC en de positie van betrokkenen

De procedure NCBC kan worden toegepast met het oog op de confiscatie van goederen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf. Het betreft situaties waarin de illegale herkomst van het goed wel kan worden aangetoond, maar waarin vervolging van een verdachte voor een specifiek strafbaar feit niet mogelijk of wenselijk is. Het kan onder meer gaan om goederen die onderdeel vormen van een nalatenschap ('criminele erfenis') en om onbeheerd vermogen. Goederen zijn overeenkomstig artikel 3:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) alle zaken en alle vermogensrechten. Dit omvat roerende en onroerende zaken, zoals auto's, boten, onroerend goed en vermogen.

De confiscatie heeft tot gevolg dat de eigendom van het goed vervalt aan de Staat. Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 1) dient de procedure NCBC tot het tegengaan van de ondermijning van de democratische rechtstaat door het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door goederen met een criminele herkomst beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De procedure heeft een reparatoir karakter, omdat deze procedure moet leiden tot rechtsherstel. Dit wil zeggen dat met de procedure NCBC wordt beoogd het herstel van de situatie voordat het goed langs illegale weg werd verkregen. Het rechtsherstel kan worden gerealiseerd door middel van maatschappelijke herbestemming van het goed na de onherroepelijke beslissing tot confiscatie. Het rechtsherstel kan ook worden gerealiseerd door teruggave van het goed aan de rechtmatige eigenaar na de afwijzing van het verzoek tot confiscatie. Dit is met name relevant in het geval dat een goed door misdrijf is verkregen dat aan een ander toebehoort, bijvoorbeeld door diefstal.

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

Met de procedure NCBC is een voorafgaande verdenking tegen of vervolging en veroordeling van personen niet langer noodzakelijk voor de confiscatie van crimineel vermogen. En anders dan in een



strafzaak is er in een procedure NCBC geen verdachte, maar één of meer belanghebbenden. Er zijn wel duidelijke raakvlakken tussen de procedure NCBC en het strafrecht, omdat in de procedure NCBC moet worden aangetoond dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Een essentieel onderscheid is echter het doel van de procedure; deze is niet gericht op de bestraffing van een persoon maar op de confiscatie van een goed. Een procedure NCBC is een zelfstandige procedure, die los staat van een eventuele beslissing over strafvervolgning. Weliswaar biedt het strafrecht uitgebreide waarborgen voor de rechtsbescherming van de verdachte die in een procedure NCBC niet op overeenkomstige wijze van toepassing zijn, maar een procedure NCBC is als gezegd niet gericht op de bestraffing van een persoon, zodat er ook geen sprake is van een vervolging van een verdachte. Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt een procedure NCBC dan ook niet aangemerkt als het instellen van vervolging ('criminal charge') als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Wel is de procedure NCBC voorzien van de nodige waarborgen voor de bescherming van de positie van de belanghebbenden, waaronder het vereiste van een rechterlijke beslissing. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 6 (De verhouding met de mensenrechten).

In de regel zal het OM een keuze maken voor de procedure die wordt gevolgd; strafrechtelijke vervolging van een of meerdere verdachten – met de mogelijkheid van verbeurdverklaring van voorwerpen of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel – of een procedure NCBC die is gericht op het goed met een criminele herkomst. Onder omstandigheden kan dit echter anders zijn, en kan de behoefte zich voordoen van het op elkaar laten volgen van de verschillende procedures. Als strafvervolgning tegen een verdachte is ingesteld maar niet leidt tot een veroordeling voor het begaan van een misdrijf, dan vormt dit geen beletsel voor het aanhangig maken van een procedure NCBC met betrekking tot een goed dat bij de strafvervolgning was betrokken. Er is weliswaar geen sprake van een veroordeling maar dit neemt niet weg dat de openbare orde is aangetast doordat goederen in het maatschappelijk verkeer circuleren die in verband staan met misdrijven. Het belang van de samenleving bij een procedure NCBC kan dan zwaarder wegen dan het belang van de gewezen verdachte om van verdere procedures verschoond te blijven. Het beginsel van 'ne bis in idem', dat inhoudt dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit kan worden vervolgd, staat hieraan niet in de weg omdat bij een procedure NCBC geen sprake is van een strafvervolgning. Andersom kan een procedure NCBC tegen een goed worden gevolgd door strafvervolgning tegen een verdachte voor het begaan van een strafbaar feit dat verband houdt met een goed ter zake waarvan de procedure NCBC aanhangig is gemaakt. Als de procedure NCBC niet heeft geleid tot de confiscatie van een goed, dan kan in het kader van de strafvervolgning alsnog van de rechter een beslissing worden gevraagd ten aanzien van het goed, met een vordering tot verbeurdverklaring, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of onttrekking aan het verkeer, als er op grond van de feiten en omstandigheden van het concrete geval voldoende aanleiding bestaat om een dergelijke beslissing te rechtvaardigen. Als de procedure NCBC wel heeft geleid tot de confiscatie van een goed, dan kan dat goed in het kader van de strafvervolgning echter niet nogmaals verbeurd worden verklaard, als wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen of worden onttrokken aan het verkeer.

Een procedure NCBC is niet gericht op het toevoegen van leed aan een dader, door middel van oplegging van een straf zoals bij een gevangenisstraf of geldboete. Anders dan de strafvervolgning heeft de procedure NCBC dan ook geen punitief karakter. De procedure NCBC vertoont in dat opzicht overeenkomsten met de procedure van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel op basis van het Wetboek van Strafrecht (artikel 36e Sr), doordat beide procedures niet zijn gericht op de oplegging van straf en daarbij de regels van het civiele bewijsrecht van toepassing zijn. In enkele adviezen is gewezen op het risico dat de strafrechtelijke waarborgen voor een verdachte worden omzeild doordat wordt gekozen voor een procedure NCBC in plaats van strafvervolgning. De strafrechtelijke waarborgen voor een verdachte zijn echter voorbehouden aan de strafvervolgning, die kan leiden tot schuldigverklaring, veroordeling en tot oplegging van een straf of maatregel. Er bestaat geen recht van een verdachte op strafvervolgning. Op grond van het opportuniteitsbeginsel is de keuze over strafvervolgning voorbehouden aan het OM. Een belanghebbende in een procedure NCBC die meent dat strafvervolgning aangewezen is, kan daarover beklag doen bij het gerechtshof (artikel 12 Sv). Hierop wordt hieronder nader ingegaan, in de paragrafen 3.4.2 e.v. De redenering dat de belangen van een verdachte zouden worden geschonden doordat wordt gekozen voor een procedure NCBC in plaats van strafvervolgning, gaat naar ons oordeel dan ook niet op. Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan de eisen die op grond van het EVRM en de Grondwet aan een procedure tot regulering van het recht van eigendom worden gesteld. De toetsing van de confiscatie door de rechter is daarvoor essentieel. Zowel het conservatoir beslag ter confiscatie als de beslissing tot confiscatie zijn afhankelijk van het oordeel van de rechter.

Het voorgaande neemt niet weg dat de beslissing over het instellen van strafvervolgning of het instellen van een procedure NCBC vergaande consequenties kan hebben voor de positie van de betrokkenen, niet alleen voor de personen die in een strafzaak als verdachte zouden kunnen worden



aangemerkt, maar ook voor eventuele slachtoffers. Deze beslissing vereist dan ook een zorgvuldige afweging. In paragraaf 3.4 wordt hierop nader ingegaan. Vanwege de raakvlakken tussen de strafrechtelijke en civielrechtelijke procedure is het van belang dat over en weer gegevens kunnen worden uitgewisseld. Gegevens van een strafzaak moeten als dit noodzakelijk is verder kunnen worden verwerkt ten behoeve van een procedure NCBC. De informatie van een procedure NCBC moet ook kunnen worden gebruikt in een strafzaak. Dit komt in paragraaf 3.11 aan de orde.

2.5 De verhouding met de mensenrechten

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

Met de voorgestelde procedure NCBC wordt een wezenlijk algemeen belang gediend, namelijk het tegengaan van de ondermijning van de democratische rechtstaat door het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. Met deze procedure kan worden voorkomen dat de opbrengsten van criminaliteit in de maatschappij blijven circuleren en voor nieuwe (criminele) doeleinden worden gebruikt. Investerings kunnen dienen voor het plegen van andere strafbare feiten, bijvoorbeeld het omkopen van ambtenaren, of voor het langs andere weg corrumpen van de samenleving. Het is essentieel dat de overheid hiertegen adequaat kan optreden. Met de procedure NCBC is voorzien in een civiele procedure bij de rechter, waarbij het openbaar ministerie als verzoekende partij voldoende concrete informatie zal moeten aandragen waaruit kan blijken dat het goed een criminele herkomst heeft. De rechter beoordeelt uiteindelijk of de criminele herkomst in voldoende mate is komen vast te staan en de verzochte confiscatie van het goed kan worden toegewezen. De rechterlijke toets vormt de rechtsstatelijke toets op het verzoek van het openbaar ministerie. In die rechterlijke toets is de EVRM-conformiteit inbegrepen. In paragraaf 6 (De verhouding met de mensenrechten) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de procedure NCBC en de mensenrechten.

3 De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 De belangrijkste kenmerken van de procedure NCBC

De procedure NCBC omvat procedureel gezien twee fases, namelijk het verzoek tot conservatoir beslag op een goed en het verzoek tot confiscatie van dat goed. De voorgestelde regeling voor de procedure NCBC is gebaseerd op Rv, dat uitgebreide regels bevat voor de behandeling van civielrechtelijke geschillen. Anders dan bij een reguliere civielrechtelijke procedure, gaat het hier niet om een procedure tussen bijvoorbeeld een schuldeiser en een schuldenaar maar om een procedure op initiatief van een instantie als vertegenwoordiger van het algemeen belang. Deze instantie, het openbaar ministerie, kan een verzoek tot confiscatie doen van een goed vanwege de omstandigheid dat het goed afkomstig is van enig misdrijf. De voorgestelde regeling is hoofdzakelijk beperkt tot de regels die een aanvulling vormen op of die afwijken van de regels in Rv. Daar waar het wetsvoorstel geen afwijkende regels bevat, zijn de bestaande regels van Rv van toepassing. Daar waar de regels van Rv niet op een procedure NCBC van toepassing zijn, is dit in de tekst van de wet tot uitdrukking gebracht (artikel 6, tweede lid: 'blijft buiten toepassing'). Aldus is de wettelijke regeling van de procedure NCBC vormgegeven als een eigenstandige regeling, in aanvulling op Rv. Omdat de rechtspraak vertrouwd is met Rv, kan dit de toepassing van de procedure NCBC vergemakkelijken.

Vanwege de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder begrepen de verantwoordelijkheid en rol van het OM bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, en het vereiste van een relatie tussen een goed en enig misdrijf dat aanleiding



kan vormen voor de procedure NCBC, kan het OM als onafhankelijke vertegenwoordiger van het algemeen belang ook het initiatief nemen in de procedure NCBC. Deze rol voor het OM past bij de aan dit orgaan toebedeelde taak in het kader van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Hiermee kan tevens worden voorkomen dat de strafrechtelijke afhandeling wordt doorkruist. Namens het OM kan de officier van justitie de bevoegdheden rond de procedure NCBC uitoefenen. In de gevallen waarin uitsluitend de officier van justitie bevoegd is namens het OM op te treden, komt dit in de tekst van de bepaling tot uitdrukking, zoals bij het indienen van het verzoek tot confiscatie bij de rechtbank (artikel 3, eerste lid) en het bevel tot verstrekking van gegevens of inlichtingen (artikel 16, eerste lid).

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

In de procedure NCBC kan het OM zelfstandig in rechte optreden, met uitzondering van het instellen van cassatie bij de Hoge Raad (artikel 43, tweede en derde lid, Rv). Dit betekent dat het OM zonder dat ondertekening door een advocaat nodig is (artikel 278, derde lid, Rv) een verzoek tot conservatoir beslag en een verzoek tot confiscatie kan indienen, en hoger beroep kan instellen. Het OM is hierbij geen griffierecht verschuldigd (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, Wet griffierechten burgerlijke zaken). Het staat belanghebbenden vrij bij de behandeling van de zaak ter zitting zelf verweer te voeren tegen het verzoekschrift of zich hierbij te laten bijstaan door een advocaat (artikel 279, derde lid, Rv). Een dagvaarding in kort geding ter opheffing van het beslag en een beroepschrift dienen echter namens de belanghebbende door een advocaat te worden ingediend.

Afhankelijk van de financiële draagkracht van de belanghebbende bestaat recht op gefinancierde rechtsbijstand, op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Uitgangspunt is dat rechtsbijstand wordt verleend als het inkomen per jaar € 29.400 of minder bedraagt bij een alleenstaande of ten hoogste € 41.600 bij een gemeenschappelijke huishouding met een of meerdere personen (artikel 34, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand). Voorts dient geen sprake te zijn van één van de in de artikelen 12, tweede lid, en 34g Wet op de rechtsbijstand genoemde weigeringsgronden voor het verlenen van een toevoeging. Voor de rechtsbijstand geldt een verplichting tot een eigen bijdrage, waarvan de hoogte bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld (artikel 35 Wet op de rechtsbijstand). Als er geen recht is op rechtsbijstand dan komen de kosten van een advocaat voor rekening van de belanghebbende.

3.2 Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de procedure NCBC. Waar niet in een specifieke regeling wordt voorzien is Rv van toepassing. In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen betreffende:

- * conservatoir beslag:
 - de bevoegdheid van de officier van justitie om namens het openbaar ministerie de rechtbank te verzoeken tot verlop voor conservatoir beslag op een goed, met het oog op confiscatie. Zaken die geen registergoed zijn worden ter gerechtelijke bewaring afgegeven aan een bewaarder;
 - de aanwijzing van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam voor het verlop tot conservatoir beslag, met het oog op confiscatie;
 - de verplichting voor het OM om de nodige naspeuringen te verrichten om zicht te verkrijgen op de belanghebbenden bij het goed, om deze in het verzoekschrift te kunnen vermelden;
 - de inhoud van het verzoekschrift voor het verlop tot conservatoir beslag;
 - de voorwaarden voor het conservatoir beslag ter confiscatie, te weten een drempelbedrag voor de waarde van het goed (ten minste 25.000 euro) en het criterium dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf;
 - een termijn van veertien dagen na het beslag voor het indienen van het verzoek tot confiscatie;
 - de betekening van de beschikking waarin het verlop is gegeven, het verzoekschrift en de door de rechter te bepalen bijlagen tezamen met het beslagexploot aan de belanghebbenden, en de publicatie van een uittreksel van het exploot in de Staatscourant en in één of meer dagbladen.
- * De behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie:
 - de aanwijzing van de bovengenoemde rechtbanken voor de behandeling van het verzoek tot confiscatie;
 - een verplichting voor het OM om alle belanghebbenden bij het goed in beeld te brengen als er reden is om aan te nemen dat niet alle belanghebbenden bekend zijn, om deze in het verzoekschrift te kunnen vermelden;
 - voorgeschreven wordt dat alle in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden alsmede

andere belanghebbenden die een verweerschrift hebben ingediend, worden opgeroepen. Voorts kan de rechter in de loop van de procedure besluiten om nog andere, tot dan toe onbekend gebleven belanghebbenden te doen oproepen;

- de confiscatie van het goed waarop conservatoir beslag is gelegd als dat een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro, en geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf;
 - de toekenning van een geldelijke tegemoetkoming wanneer dit nodig is om te voorkomen dat een belanghebbende of derde door de confiscatie van het goed onevenredig zou worden getroffen;
 - de verstrekking van een afschrift van de beschikking aan het openbaar ministerie en de in het verzoekschrift genoemde belanghebbende(n) en de mededeling van een beslissing tot confiscatie in de Staatscourant en in één of meer dagbladen;
 - in geval van een nalatenschap; de betekening van een afschrift aan de laatste woonplaats van de overledene en, indien bekend, aan de erfgenamen of de executeur nadat het goed in beslag is genomen;
 - de verjaring van het recht tot het indienen van een verzoek tot confiscatie vijf jaar nadat de vatbaarheid voor confiscatie bij het OM bekend is geworden of, in het geval van een nalatenschap waarbij tegen de erflater strafvervolgung was ingesteld, twee jaar nadat het overlijden bij het OM bekend is geworden.
- * Bevel tot verstrekking van inlichtingen en verwerking van persoonsgegevens
- de officier van justitie kan met het oog op een verzoek tot confiscatie een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen geven. Daarnaast wordt voorzien in een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens door het OM ten behoeve van de procedure NCBC.
- * De tenuitvoerlegging van de beschikking van de rechtbank tot confiscatie:
- de Minister voor Rechtsbescherming wordt belast met de tenuitvoerlegging van de beschikking;
 - als de beslissing tot confiscatie in kracht van gewijsde is gegaan, vervalt de eigendom van het goed van rechtswege aan de Staat;
 - als een geldelijke tegemoetkoming of een schadevergoeding is toegekend, wordt deze uit de schatkist van het Rijk betaald.
- * De rechtsbescherming van en rechtsmiddelen voor de belanghebbenden:
- in de confiscatieprocedure kan de rechter een vergoeding toekennen voor geleden schade ten gevolge van onrechtmatig beslag.

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

- het Wetboek van Strafrecht: opnemng van een strafbaarstelling voor het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen;
- het Wetboek van Strafvordering: aanpassing van artikel 119, vierde lid, Sv, inzake de teruggave van een goed door de bewaarder als er een beslag op rust ingevolge Rv;
- het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS): aanpassing van artikel 2.17 WGS, inzake het doel van de gegevensverwerking door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's);³
- de Algemene wet bestuursrecht: opnemng van de Wet confiscatie criminele goederen in artikel 1:6 Awb, zodat de Awb niet van toepassing is op besluiten en handelingen op basis van deze wet;

3.3 Het verloop van de procedure

De procedure NCBC zal op hoofdlijnen verlopen als volgt:

1. Er zijn signalen beschikbaar over de criminele herkomst van een goed. Deze informatie kan worden ontleend aan openbare en niet-openbare bronnen, zoals opsporingsonderzoeken, strafzaken en verdachte financiële transacties. Ook kan deze informatie afkomstig zijn van de instanties die samenwerken in een RIEC. De informatie wordt geanalyseerd en veredeld, mede op basis van de informatie die is gevorderd bij derden, zoals financiële instellingen en nutsbedrijven, of bij belanghebbenden. De analyse of veredeling is gericht op de herkomst van het goed. De niet-legale herkomst van het goed kan blijken uit de discrepantie tussen de waarde van het goed en de vermogenspositie van de eigenaar. Op basis van de beschikbare informatie kan het openbaar ministerie besluiten tot het instellen van een procedure NCBC.
2. Alsdan vraagt de officier van justitie bij de voorzieningenrechter van de bevoegde rechtbank bij verzoekschrift verzoek voor het leggen van conservatoir beslag op het goed. Voorwaarde is dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf, en dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. De voorzieningenrechter van de rechtbank kan verzoek tot inbeslagneming verlenen, onder voorwaarde dat het verzoekschrift tot confiscatie wordt ingediend binnen een termijn van veertien dagen na het beslag. De procedure

³ Dit wetsvoorstel is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, A).

voor het verkrijgen van het verlov vindt 'ex parte' plaats, dat wil zeggen dat belanghebbenden bij het in beslag te nemen goed niet op het verzoek om verlov worden gehoord, omdat deze anders de goederen voortijdig kunnen laten verdwijnen. Nadat verlov is verleend, wordt het goed inbeslaggenomen en aan een gerechtelijke bewaarder afgegeven. Met het oog op opheffing van het conservatoir beslag kunnen belanghebbenden een kort geding procedure overeenkomstig artikel 705 Rv starten. Als het conservatoir beslag wordt opgeheven, kan aan de belanghebbende een vergoeding voor geleden schade worden toegekend.

3. De officier van justitie dient binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn bij de rechtbank een verzoekschrift in tot confiscatie van het goed waarop conservatoir beslag is gelegd. De officier van justitie kan het verzoekschrift intrekken totdat de rechtbank op het verzoek heeft beslist.
4. De belanghebbenden krijgen bij exploit een afschrift van de beschikking waarin de beslissing op het verzoek tot verlov voor conservatoir beslag is weergegeven. Zij worden geïnformeerd over het verzoek tot confiscatie, en worden opgeroepen in de procedure NCBC. De belanghebbenden kunnen opkomen tegen het verzoek tot confiscatie. Zij worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling van het verzoek en ontvangen een afschrift van de beslissing over het verzoek tot confiscatie.
5. Als de rechtbank het verzoek tot confiscatie toewijst, vervalt de eigendom van het goed aan de Staat. De rechter kent een financiële tegemoetkoming toe aan de belanghebbende(n) van wie de rechten ten aanzien van het goed door de confiscatie komen te vervallen in het geval de belanghebbende hierdoor onevenredig wordt benadeeld. Als de rechtbank het verzoek tot confiscatie afwijst, vervalt het beslag en wordt het goed geretourneerd aan de beslagene.
6. Tegen een confiscatiebeslissing kunnen zowel het openbaar ministerie als belanghebbenden hoger beroep en cassatie instellen. Iedere belanghebbende kan in hoger beroep of in cassatie gaan. Als het verzoek tot confiscatie in hoger beroep wordt afgewezen, wordt het goed geretourneerd aan de beslagene of de (andere) rechthebbende. Aan de belanghebbende kan de rechter in dat geval een vergoeding voor geleden schade toekennen. Belanghebbenden die schade hebben geleden als gevolg van de confiscatieprocedure kunnen na bekendwording met de onherroepelijke beslissing vergoeding van de geleden schade vorderen.

3.4 Voorwaarden voor de procedure en de verhouding met strafvervolgning

3.4.1 Voorwaarden voor de procedure

Voorwaarde voor de procedure NCBC is dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. Met de waarde wordt bedoeld de waarde die het goed heeft in het rechtsverkeer op het moment van het verzoek tot het leggen van beslag daarop (de marktwaarde, niet de executiewaarde van het goed). Het drempelbedrag van ten minste 25.000 euro beoogt bij te dragen aan een evenwichtige en proportionele toepassing van de procedure. Vatbaar voor confiscatie zijn ook meerdere goederen met een gezamenlijke marktwaarde van ten minste 25.000 euro die onderling nauw samenhangen vanwege de omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen. Hiervoor kan worden gedacht aan meerdere kostbare horloges met een gezamenlijke marktwaarde van ten minste 25.000 euro, die samen zijn aangetroffen en geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf. De schatting van de waarde van het goed kan geschieden door of namens de officier van justitie. Als niet wordt voldaan aan de minimumdrempelwaarde dan is het verzoek tot confiscatie niet-ontvankelijk.

Met het hanteren van een minimumdrempelwaarde wordt gewaarborgd dat de procedure is voorbehouden aan de gevallen die vanuit het oogpunt van het corrumpere van het maatschappelijk verkeer een groter risico vormen. Hiermee wordt de kans navenant kleiner dat personen die hun vermogen langs eerlijke weg hebben vergaard, in een procedure NCBC worden betrokken. Van degenen die over een goed van deze waarde kunnen beschikken mag ook worden verwacht dat zij de legale herkomst van het goed relatief eenvoudig kunnen aantonen. Voor goederen met een lage waarde kan dit lastiger zijn. Bijkomende voordelen van een drempelbedrag zijn dat de inzet van de procedure meer gerechtvaardigd is vanuit het oogpunt van kosten/baten voor de rechtspraak, meer efficiënt is vanuit het oogpunt van een doelmatig gebruik van schaarse zittingscapaciteit – mede omdat hiermee kan worden voorkomen dat de confiscatie van de meer waardevolle goederen wordt vertraagd door de toestroom aan procedures rond minder waardevolle goederen – en het ten onrechte voeren van het verweer dat het goed op rechtmatige wijze is verkregen minder eenvoudig maakt. Hoewel de verwachting is dat de procedure NCBC zal worden gebruikt voor goederen met een (gezamenlijke) marktwaarde die aanzienlijk hoger ligt dan de minimumwaarde van ten minste 25.000 euro, wordt met het hanteren van een minimumwaarde van 25.000 euro aangesloten bij de competentiegrens in Rv voor het behandelen van vorderingen door de rechtbank; op grond van Rv behandelt de kantonrechter zaken betreffende vorderingen met een bedrag van ten hoogste 25.000 euro (artikel 93, onder a, Rv). Door voor de minimumwaarde van het goed eveneens uit te gaan van 25.000 euro, blijft de bevoegdheid van de rechtbank voor het behandelen van de NCBC-verzoekschriften in lijn met de bestaande



competentieregeling in Rv. Een eventuele waardevermindering van het goed heeft geen invloed op de absolute bevoegdheid van de rechtbank. De handelskamer van de rechtbank blijft dus bevoegd om van het verzoek kennis te nemen ongeacht eventuele waardefluctuatie van het goed.

Een tweede voorwaarde voor de procedure NCBC is dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Met de verwijzing naar 'enig misdrijf' wordt tot uitdrukking gebracht dat niet is vereist dat een specifiek misdrijf wordt aangetoond. Met de term 'grotendeels' wordt aangesloten bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring (artikel 33a, eerste lid, onderdeel a, Sr). De term 'misdrijf' heeft betrekking op de feiten die als zodanig zijn strafbaar gesteld in enige wet, waarbij in de eerste plaats kan worden gedacht aan het Wetboek van Strafrecht en daarnaast aan bijzondere wetten zoals de Opiumwet, de Wet op de economische delicten en de Wet wapens en munitie. De procedure NCBC is bedoeld voor situaties waarin de illegale herkomst van het goed wel kan worden aangetoond, maar waarin strafvervolging van een verdachte voor een specifiek strafbaar feit niet mogelijk of wenselijk is. Niet gekozen is om de regeling te beperken tot misdrijven van een bepaalde ernst – zoals een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd – of tot misdrijven van een bepaalde categorie – zoals een misdrijf dat onderdeel vormt van de georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Hierdoor zou de regeling alsnog strafrechtelijk worden ingekleurd, ten koste van het belang van de procedure NCBC als aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium. Bovendien wordt met een dergelijke inperking een zware bewijslast geïntroduceerd voor het openbaar ministerie, die ernstig afbreuk zal doen aan de effectiviteit van de regeling. Immers, hoe te bewijzen dat het goed afkomstig is van een misdrijf waartoe de regeling is beperkt. Dit zal tevens 'perverse' verweren kunnen uitlokken bij belanghebbenden, in de zin van dat het goed weliswaar afkomstig is van een misdrijf maar niet van de categorie misdrijven waartoe de regeling is beperkt. Daarom is gekozen voor het meer neutrale criterium dat het goed afkomstig is van 'enig misdrijf'. Deze keuze staat overigens niet in de weg aan nadere oriëntatie op de toepassing van de procedure NCBC in beleidsregels van het OM.

In paragraaf 3.6 wordt toegelicht wat de officier van justitie in een procedure NCBC aan bewijsstukken kan overleggen om aan te tonen dat een goed is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Het vereiste dat het goed 'afkomstig is uit de baten van' enig misdrijf betekent dat niet alleen de confiscatie kan worden verzocht van de directe opbrengst van enig misdrijf. Ook kan de confiscatie worden verzocht van goederen die niet rechtstreeks afkomstig zijn van enig misdrijf maar die uit de baten daarvan zijn verkregen. Het gaat bijvoorbeeld om een boot die is aangeschaft met de opbrengsten van drugshandel. Bij zaaksvervangende, als bijvoorbeeld de verzekeringsmaatschappij na een calamiteit de waarde van het goed uitkeert, is het met het oog op het doel van het herstel van de situatie voordat het object langs illegale weg werd verkregen aangewezen dat de confiscatie wordt verzocht van het verkregen vermogen. Ook als een goed met een criminele herkomst voor een normale prijs is verkocht aan een eigenaar die te goeder trouw is en die het geld waarmee hij het goed heeft aangeschaft op legale wijze heeft verkregen, zal de procedure geen betrekking hebben op het goed maar op de opbrengst van de verkoop. Doordat het goed een criminele herkomst heeft, moet de opbrengst van de verkoop als 'besmet' worden gezien, dit zijn immers baten van enig misdrijf. De belanghebbende die te goeder trouw is mag er in dit geval op vertrouwen niet te worden geconfronteerd met een verzoek tot confiscatie van het door hem aangeschafte goed. De belanghebbende die het uit misdrijf of uit de baten daarvan verkregen goed heeft verkocht riskeert echter dat de opbrengst – die, weliswaar indirect, uit misdrijf afkomstig is – wordt geconfisqueerd.

Als de informatie onvoldoende aanknopingspunten oplevert voor het bewijs van de criminele herkomst van het goed, dan kan worden gekozen voor een andere afdoening. Het enkele gegeven dat de belanghebbende geen inkomen heeft maar wel over een goed van hoge waarde kan beschikken is als zodanig niet voldoende om te concluderen dat een goed uit misdrijf afkomstig is. Een procedure NCBC is dan niet aan de orde. Wel kan in een dergelijk geval worden gedacht aan de mogelijkheid dat de gemeente onderzoek kan verrichten naar de mogelijkheid van bijstandsfraude waarna bestuursrechtelijk kan worden opgetreden, op grond van de Participatiewet.

3.4.2 Verhouding met strafvervolging

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

Met het vereiste dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf zijn er raakvlakken tussen een procedure NCBC, die is gericht tegen een goed, en de strafvervolging van verdachten ter zake van strafbare feiten die verband houden met het goed. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het witwassen van geld. De beslissing omtrent het starten van een procedure NCBC kan dan ook niet bij voorbaat volledig los worden gezien van de beslissing omtrent strafvervol-

ging. Hiervoor kan ook worden gewezen op het voorschrift dat een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel uiterlijk twee jaren na de uitspraak in eerste aanleg bij de rechtbank aanhangig wordt gemaakt (artikel 511b, eerste lid, Sv). Te dien aanzien kunnen verschillende situaties worden onderscheiden:

- a. Het instellen van strafvervolging tegen een verdachte is niet mogelijk of niet haalbaar. Dit is het geval als er een specifiek misdrijf bekend is maar geen verdachten ter zake van dat feit in beeld zijn, dan wel dat er onvoldoende bewijs is omtrent de betrokkenheid van bepaalde personen bij het feit. Dit is ook het geval als er wel verdachten in beeld zijn maar strafvervolging niet mogelijk blijkt vanwege een juridisch beletsel voor vervolging van de verdachten. Dit kan een beletsel zijn als het ontbreken van rechtsmacht, een nieuwe vervolging ter zake van eenzelfde feit (ne bis in idem), verjaring, minderjarigheid van de verdachte of het overlijden van de verdachte.
- b. Het instellen van strafvervolging tegen een verdachte is mogelijk maar niet wenselijk vanwege redenen van opportuniteit. Dit is het geval als er wel verdachten in beeld zijn maar strafvervolging niet wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege het geringe aandeel van de verdachte in de strafbare gedragingen of vanwege persoonlijke omstandigheden van de verdachte.
- c. Strafvervolging tegen een verdachte is ingesteld maar heeft niet geleid tot een onherroepelijke veroordeling vanwege een beslissing van het OM tot sepot of een beslissing van de rechtbank tot niet-ontvankelijkheid van het OM in de vervolging, tot vrijspraak van de verdachte of tot ontslag van rechtsvervolging van de verdachte.
- d. Strafvervolging tegen een verdachte is ingesteld en heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling maar er is geen verbeurdverklaring van het inbeslaggenomen voorwerp of ontnemingsmaatregel gevorderd dan wel door de rechter opgelegd.

In de bovenbeschreven situaties kan worden gekozen voor het instellen van een procedure NCBC, als wordt voldaan aan de wettelijke criteria voor die procedure. De procedure NCBC kan een belangrijke bijdrage leveren aan de criminaliteitsbestrijding in gevallen waarin een veroordeling – vanwege de bovenbeschreven omstandigheden – niet mogelijk is, geen vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel aanhangig is gemaakt of het algemeen belang anderszins beter is gediend met de confiscatie op basis van een procedure NCBC dan op basis van strafvervolging.

Als de eerdere strafzaak niet leidt tot een veroordeling en de verbeurdverklaring van een voorwerp of de oplegging van een maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, lijkt NCBC met betrekking tot een goed dat is verkregen met behulp van de opbrengst van de strafbare feiten waarvoor vervolging is ingesteld niet uitgesloten. Dit hangt ook af van de concrete situatie. Als in een strafzaak wordt vastgesteld dat een bepaald voorwerp niets met een strafbaar feit te maken heeft gehad (ook bij veroordeling) dan ligt het minder voor de hand dat de civiele rechter zich nogmaals over dezelfde situatie moet buigen. Daar staat tegenover dat het niet uitgesloten is dat de strafvervolging niet slaagt vanwege te weinig bewijs voor een veroordeling, maar op basis van de (later) beschikbare informatie kan worden geoordeeld dat er geen goede verklaring is voor de verkrijging van het goed waardoor het wel afkomstig moet zijn uit enig strafbaar feit. Ook ziet het bewijs in principe op de schuld van de verdachte aan een strafbaar feit. Het kan zijn dat de betrokkene is veroordeeld in het buitenland of zijn partner niet is veroordeeld maar als belanghebbende wel de vruchten plukt van het illegaal verkregen goed.

Andersom lijkt het niet uitgesloten dat een procedure NCBC wordt gevolgd door strafvervolging met betrekking tot het voorwerp. Echter, als het confiscatieverzoek voor een goed wordt afgewezen lijkt strafvervolging, inclusief de verbeurdverklaring en ontneming van het voorwerp, praktisch uitgesloten, afgezien van het geval dat alsnog voldoende bewijs wordt gevonden waarop zowel een veroordeling van een verdachte voor een strafbaar feit kan worden gebaseerd als – in verband met dat strafbaar feit – een verbeurdverklaring kan worden uitgesproken of een ontnemingsmaatregel opgelegd.

In de procedure NCBC kan een belanghebbende te maken krijgen met een verplichting om over de herkomst van een goed te verklaren of gegevens te overleggen die zicht kunnen geven op de herkomst van een goed. Allereerst kan het bevel tot verstrekking van gegevens of inlichtingen aan eenieder worden gericht, ook aan een (mogelijke) belanghebbende. Het niet voldoen aan een bevel is strafbaar op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 184b Sr. Daarnaast zijn partijen in een civiele procedure op grond van artikel 21 Rv verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Als deze verplichting niet wordt nageleefd, kan de rechter daaruit de gevolgtrekking maken die hij geraden acht. Ook kan de rechter partijen bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde, op de zaak betrekking hebbende bescheiden te overleggen (artikel 22, eerste lid, Rv). Alleen indien daarvoor gewichtige redenen zijn, kan een partij dit weigeren of de rechter meedelen dat alleen hij (de rechter) kennis mag nemen van deze bescheiden (artikel 22, tweede lid, Rv). De rechter beslist of de weigering of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is (artikel 22, derde lid, Rv).

Een belanghebbende kan een verweerschrift indienen en geldt dan als verweerder in de procedure.

Een belanghebbende kan ook als getuige in een procedure optreden. Als een belanghebbende als getuige optreedt, staat de belanghebbende onder ede. Eenieder die daartoe op wettige wijze is opgeroepen, is verplicht getuigenis af te leggen. De (vroegere) echtgenoot, (vroegere) geregistreeerde partner van een partij, de bloed- of aanverwanten van een partij of van de echtgenoot of van de geregistreeerde partner van een partij kunnen zich van deze verplichting verschonen (familiaal verschoningsrecht). Ditzelfde geldt voor personen die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd (functioneel verschoningsrecht) (artikel 165, tweede lid, in verbinding met artikel 284 Rv). Daarnaast kan de getuige zich verschonen van het beantwoorden van een hem gestelde vraag, indien hij daardoor of zichzelf, of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of derde graad, of zijn echtgenoot of vroegere echtgenoot onderscheidenlijk zijn geregistreeerde partner of vroegere geregistreeerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen (artikel 165, eerste en derde lid, in verbinding met artikel 284 Rv).

Een verklaring van de belanghebbende met betrekking tot het goed kan niet worden gebruikt ten behoeve van strafvervolgning of andere punitieve doeleinden met betrekking tot dat goed, zoals een bestuursrechtelijke sanctie. Een dergelijk gebruik zou in strijd kunnen komen met het beginsel van 'nemo tenetur', dat wil zeggen dat een persoon niet kan worden gedwongen mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Dit recht vormt volgens de jurisprudentie van het EHRM onderdeel van het recht op een eerlijk proces, als neergelegd in artikel 6 EVRM. Uiteraard kan een getuige die opzettelijk een valse verklaring onder ede aflegt wel worden vervolgd ter zake van meened (artikel 207 Sr).

3.4.3 Afstemming tussen de procedure NCBC en strafvervolgning

Zoals hierboven aan de orde is gekomen, zijn er raakvlakken tussen een procedure NCBC en een strafzaak. Dit betreft niet alleen de rechtsgevolgen van de beide procedures (confiscatie van een goed) als ook het meer praktische aspect dat het in de beide procedures kan gaan om hetzelfde voorwerp.

– Juridisch

Vanuit het perspectief van de samenleving geldt dat de bestrijding van de criminaliteit in zijn algemeenheid het beste is gediend met de strafvervolgning van verdachten. Ingeval van veroordeling kan aan hen naast een passende (vrijheids)straf tevens een betalingsverplichting worden opgelegd ter zake van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ten aanzien van voorwerpen die in verband staan met criminaliteit kan tevens verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer volgen. Als alleen een procedure NCBC wordt ingesteld kan iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd 'wegkomen' met de confiscatie van de daarmee verkregen goederen, in plaats van een langdurige vrijheidsstraf te moeten ondergaan. De effectiviteit en integriteit van de rechtshandhaving kunnen dan in het geding komen. De samenleving heeft ook belang bij het tegengaan van criminaliteit via het afpakken van crimineel of onverklaarbaar vermogen, zeker als strafvervolgning niet lukt, omdat dat vermogen criminaliteit in stand houdt. Aldus heeft de samenleving er belang bij dat strafvervolgning in nader te omschrijven gevallen de voorkeur krijgt, naast of in plaats van een procedure NCBC, in het bijzonder als het gaat om ernstige strafbare feiten.

Vanuit het perspectief van de belanghebbende die tevens verdachte is geldt dat de keuze voor een procedure NCBC in plaats van strafvervolgning op het eerste gezicht minder problematisch is, omdat de belanghebbende anders oplegging van een straf (gevangenisstraf/geldboete/verbeurdverklaring) of maatregel riskeert, waaronder een ontnemingsmaatregel. Dit kan anders liggen als de belanghebbende met een procedure NCBC zou worden geschaad in rechten die hij zou hebben indien tegen hem strafvervolgning zou zijn ingesteld. Voor zowel de procedure NCBC als de strafrechtelijke procedure tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel geldt echter dat de civielrechtelijke bewijsregels worden toegepast. Deze beide procedures zijn ook niet gericht op het opleggen van een straf. Dit argument tegen een instellen van een procedure NCBC in plaats van het instellen van strafvervolgning, namelijk dat daarmee de rechten van een verdachte worden aangetast, lijkt daarom te zwaar aangezet. Wel kan beleidsvrijheid van het openbaar ministerie leiden tot willekeur, indien daarvan een gebruik zou worden gemaakt dat niet overeenstemt met beginselen van een goede procesorde, als voor dezelfde situaties zonder een toereikende rechtvaardiging zou worden gekozen voor een verschillende afhandeling.

Vanuit het perspectief van het slachtoffer kan het van belang zijn dat het OM strafvervolgning instelt. Degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan belang hebben bij strafvervolgning omdat dit de mogelijkheid biedt om zich ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij te voegen in het strafproces (artikel 51f Sv). Als de rechter de vordering toewijst en een schadevergoedingsmaatregel oplegt, keert de Staat een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer (artikel 36f, eerste lid, Sr). Ingeval het OM niet tot strafvervolgning over gaat, kan een slachtoffer als rechtstreeks belanghebbende via een zogenoemde artikel 12 Sv-procedure schriftelijk



beklag doen bij het gerechtshof om te bewerkstelligen dat alsnog strafvervolgning plaatsvindt en het slachtoffer zich als benadeelde partij in het strafproces kan voegen. Indien het beklag wordt afgewezen, resteert voor het slachtoffer de civielrechtelijke schadevergoedingsprocedure.

Het OM is niet gehouden over te gaan tot strafvervolgning van personen als het op grond van de beschikbare informatie voldoende duidelijkheid heeft over de betrokkenheid van personen als verdachte bij een bepaald strafbaar feit. Er kunnen goede redenen zijn om te kiezen voor een procedure NCBC, ook in situaties waarin strafrechtelijk optreden tot de mogelijkheid behoort. Het algemeen belang dat de strafwet wordt gehandhaafd en dat slachtoffers genoegdoening wordt verschaft, moet worden afgewogen tegen andere algemene belangen. Bij de afweging kan ook de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit worden betrokken. De keuze tussen strafvervolgning van een verdachte en een procedure NCBC tegen het goed vereist een zorgvuldige afweging, om te voorkomen dat vergelijkbare situaties zonder toereikende rechtvaardiging verschillend worden behandeld en zo het risico van willekeur te vermijden. De officieren van justitie zijn leden van het OM en behoren tot de rechterlijke macht. De leden van het OM moeten bij uitstek in staat worden geacht tot een evenwichtige invulling van het algemeen belang en een zorgvuldige afweging van de verschillende afhandelingsmodaliteiten bij het optreden rond goederen die in verband staan met criminaliteit. Het gebruik van een procedure NCBC in gevallen waarin ook strafvervolgning tot de mogelijkheden behoort, is ingesteld of in een veroordeling is uitgemond, dient zorgvuldig te worden overwogen ten behoeve van een effectieve en zorgvuldige criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving en de belangen van de betrokken verdachten en de slachtoffers. Als een strafvervolgning bijvoorbeeld heeft geresulteerd in vrijspraak, dan verdient de beslissing omtrent het instellen van een procedure NCBC een zorgvuldige beoordeling van de redenen voor de vrijspraak, om te voorkomen dat de belanghebbenden worden betrokken in een bij voorbaat minder kansrijke procedure. Ditzelfde geldt voor de situatie dat een strafvervolgning heeft geresulteerd in een onherroepelijke veroordeling maar een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ofwel niet is ingediend ofwel is afgewezen.

In geval geen strafvervolgning is ingesteld is niet uitgesloten dat de keuze voor een procedure NCBC voor een rechtstreeks belanghebbende aanleiding vormt om zich bij het gerechtshof te beklagen over het niet vervolgen van strafbare feiten (artikel 12 Sv). In die procedure zal het OM zich moeten kunnen verantwoorden over de beslissing niet te vervolgen. Als het gerechtshof beveelt dat de strafvervolgning zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft, dan kan die beslissing van invloed zijn op de voortzetting van de procedure NCBC.

Geconcludeerd kan worden dat het OM een zekere beleidsruimte toekomt bij het beslissen over de wenselijkheid van een procedure NCBC, ook in de gevallen dat strafvervolgning mogelijk is. Er zijn echter verschillende omstandigheden die kunnen strekken tot verantwoording van de beslissing tot het instellen van een procedure NCBC, namelijk het belang van de samenleving bij een adequate rechtshandhaving en de voorkoming van willekeur.

Het ligt dan ook in de rede dat het OM beleid ontwikkelt rond de afhandeling van zaken waarin er raakvlakken zijn tussen een procedure NCBC tegen een goed en de strafvervolgning van verdachten ter zake van strafbare feiten die verband houden met het goed. Het College van procureurs-generaal heeft toegezegd beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de indiening van een verzoek tot confiscatie. Dit kan in de vorm van een OM-Aanwijzing. Hierin zullen regels worden opgenomen over situaties waarin (i) de keuze voor de procedure NCBC evident is, (ii) een procedure NCBC niet mogelijk of wenselijk is en (iii) op grond van een opportuniteitsafweging juist strafvervolgning niet wenselijk is en een procedure NCBC kan prevaleren. De OM-aanwijzing is openbaar, zodat burgers zich op deze regels kunnen beroepen en de rechter deze regels kan betrekken bij zijn marginale toets van de beslissing van de officier van justitie om het verzoek tot confiscatie in te dienen (zie daarover hieronder in paragraaf 3.4.4).

Met het oog op de verantwoording van de keuze voor een procedure NCBC vermeldt de officier van justitie in het verzoekschrift tot confiscatie de gronden waarop het verzoek berust, mede in het licht van de beleidsregels.

– Praktisch

Niet uitgesloten is dat een voorwerp onderwerp vormt van zowel een strafzaak als van een procedure NCBC. Het voorwerp kan echter maar één keer aan de Staat vervallen. Ook het feit dat de verdachte in een strafzaak tevens de belanghebbende in een procedure NCBC kan zijn, kan afstemming tussen de procedures noodzakelijk maken. Immers, als de procedure NCBC leidt tot confiscatie van een goed, is verbeurdverklaring (of onttrekking) van dat voorwerp niet meer mogelijk. Ook bij ontneming moet rekening worden gehouden met de eerdere confiscatie. Als de strafzaak leidt tot verbeurdverklaring



van een voorwerp, is confiscatie van dat goed niet meer mogelijk. Na oplegging van een ontnemingsmaatregel is confiscatie evenmin mogelijk.

Als een procedure NCBC en strafvervolgning met betrekking tot een goed of voorwerp naast elkaar, gelijktijdig of opvolgend, kunnen worden gevoerd, moeten de rechters rekening houden met elkaars beslissingen. Als de procedure NCBC heeft geleid tot confiscatie van een goed, dan zal de strafrechter daarmee rekening moeten houden bij de beslissing over de verbeurdverklaring van het voorwerp of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Als de strafzaak heeft geleid tot verbeurdverklaring van een voorwerp of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, dan zal de civiele rechter daarmee in een procedure NCBC rekening moeten houden bij de beslissing over de confiscatie van het goed. Dit betekent dat de officier van justitie in een procedure NCBC en in een strafzaak, als verbeurdverklaring (of onttrekking aan het verkeer) wordt gevorderd van een voorwerp of ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen, zal moeten melden als eerder met betrekking tot het goed of voorwerp respectievelijk een strafzaak of een procedure NCBC heeft plaatsgevonden, zodat de rechter daarmee rekening kan houden. In de eerdergenoemde beleidsregels zal het OM daarom ook moeten voorzien in voorschriften met betrekking tot het informeren van de rechtbank en de belanghebbenden ingeval van samenloop van een NCBC-verzoek met strafvervolgning of wanneer een klacht op grond van artikel 12 Sv is ingediend.

Hierboven is opgemerkt dat vanuit het algemeen belang geldt dat de bestrijding van de criminaliteit in zijn algemeenheid het beste is gediend met de strafvervolgning van de daders. Ingeval van gelijktijdige procedures verdient het daarom de voorkeur dat de procedure NCBC wordt geschorst, in afwachting van de afloop van de strafvervolgning. Daarom wordt een wettelijke regeling voorgesteld, die erin voorziet dat de officier van justitie, nadat het verzoek tot confiscatie is ingediend, de rechtbank schriftelijk in kennis stelt indien een strafvervolgning is ingesteld waarbij het goed is betrokken. De rechtbank schorst vervolgens de behandeling van het verzoek tot confiscatie met betrekking tot het goed of als de rechtbank anderszins bekend wordt met een ingestelde strafvervolgning waarbij het goed is betrokken.

3.4.4 Verantwoording van de keuze voor een procedure NCBC

De ontwikkeling van beleid rond de afhandeling van zaken waarin er raakvlakken zijn tussen een procedure NCBC tegen een goed en de strafvervolgning van verdachten ter zake van strafbare feiten die verband houden met het goed, roept de vraag op van de verantwoording van de keuze van afhandeling. Voor de verantwoording door de officier van justitie – en toetsing door de rechter – van de keuze van de officier van justitie zijn verschillende opties denkbaar:

a. Verantwoording bij de civiele rechter, in de procedure NCBC.

In de adviezen van enkele adviesorganen is voorgesteld de civiele rechter te belasten met de toetsing van de beslissing van de officier van justitie tot het instellen van een procedure NCBC. Om deze toetsing mogelijk te maken dient de officier van justitie in het verzoekschrift tot confiscatie de keuze voor de procedure NCBC tegen de achtergrond van de beleidsregels toe te lichten. De rechterlijke toetsing zou gericht moeten zijn op de keuze voor de procedure NCBC in het voorliggende geval, tegen de achtergrond van het beleidskader voor het instellen van een procedure NCBC. De rechterlijke toetsing kan inhoudelijk echter niet los worden gezien van de beslissing omtrent het instellen van strafvervolgning, omdat de beslissing tot het instellen van een procedure NCBC en tot het instellen van strafvervolgning met elkaar kunnen zijn verbonden. In het strafrecht is een toetsing van de vervolgingsbeslissing van het OM met name mogelijk door het gerechtshof op basis van het eerdergenoemde artikel 12 Sv, ingeval een rechtstreeks belanghebbende beklag doet over het achterwege blijven van strafvervolgning. De vervolgingsbeslissing is een discretionaire bevoegdheid van het OM. De beleidsvrijheid van het OM en de beoordelingsvrijheid van de officier van justitie impliceren een meer afstandelijke rechterlijke opstelling. Dit betekent dat de rechterlijke toetsing van de beslissing tot het instellen van een procedure NCBC uit de aard der zaak een terughoudende moet zijn, om te voorkomen dat de civiele rechter via de toetsing van de procedure NCBC indirect de opportuniteit van strafvervolgning beoordeelt. Aldus resteert de mogelijkheid van een marginale toetsing van de beslissing tot het instellen van een procedure NCBC door de civiele rechter. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld te voorzien in een wettelijke grondslag voor een rechterlijke toetsing van de beslissing van de officier van justitie tot het indienen van een verzoek tot confiscatie (artikel 3, vijfde lid). Alsdan kan de civiele rechter marginaal toetsen of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een verzoek tot confiscatie. Het oordeel dat dit niet het geval is zal betrekking kunnen hebben op uitzonderlijke gevallen. Indien de rechter meent dat de beslissing tot het indienen van het verzoek tot confiscatie niet past binnen de beleidsregels van het openbaar ministerie kan hij oordelen dat de officier van justitie niet in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van het verzoek. In dat geval is het verzoek van de officier van justitie niet-ontvankelijk. Een dergelijke consequentie past bij het uitgangspunt in het burgerlijk recht, dat zonder voldoende belang



niemand een rechtsvordering toekomt (artikel 3:303 BW). Deze ontvankelijkheidstoetsing moet worden onderscheiden van de inhoudelijke beoordeling van het verzoek tot confiscatie.

b. De procedure op grond van artikel 12 Sv

Hierboven is reeds gewezen op de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof als een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet, of de vervolging plaats vindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking (artikel 12 Sv). Indien het gerechtshof bevoegd en de klager ontvankelijk is, en het gerechtshof van oordeel is dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaats hebben, beveelt het gerechtshof dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft (artikel 12i, eerste lid, Sv). Voor een slachtoffer kan dit een reële mogelijkheid zijn. De officier van justitie is gehouden – kort gezegd – het slachtoffer de mogelijkheid te bieden te worden geïnformeerd over de zaak en te informeren over het niet vervolgen van een strafbaar feit (artikel 51ac, eerste tot en met derde lid, in samenhang met artikel 243, vierde lid, Sv).

Als het slachtoffer beklag doet bij het gerechtshof op basis van artikel 12 Sv zou de procedure NCBC moeten worden geschorst, in afwachting van de uitkomst van de artikel 12 Sv-procedure. De schorsing is aangewezen zodra het klaagschrift is ingediend, zodat wordt voorkomen dat de rechtbank een beslissing neemt over het goed voordat de vervolging daadwerkelijk begint. Anders zal de rechtstreeks belanghebbende kunnen worden belemmerd bij het verkrijgen van compensatie van de dader, bijvoorbeeld door middel van de maatregel tot schadevergoeding (artikel 36f Sr). Voor een goede toepassing van de regeling is het van belang dat de rechtbank tijdens de behandeling van het verzoekschrift tot confiscatie op de hoogte komt van het beklag op grond van artikel 12 Sv. Het lijkt het meest aangewezen dat het OM dit aan de rechtbank meldt, vanwege de verplichting van dit orgaan om de rechtbank te informeren over het instellen van een strafvervolging met betrekking tot het goed. Daarom wordt een wettelijke regeling voorgesteld, die erin voorziet dat de officier van justitie, nadat het verzoek tot confiscatie is ingediend, de rechtbank schriftelijk in kennis stelt van het beklag van een rechtstreeks belanghebbende, bedoeld in artikel 12 Sv, over de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging, waarbij het goed is betrokken. De rechtbank schorst de behandeling van het verzoek tot confiscatie indien de rechtbank in kennis is gesteld van, of anderszins bekend wordt met het gedane schriftelijke beklag.

c. Verantwoording op politiek niveau

Het College van procureurs-generaal heeft toegezegd beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de indiening van een verzoek tot confiscatie. Het beleid van het OM ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken van dit orgaan komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Aldus kan, rekening houdend met de bijzondere positie van het OM als orgaan dat is belast met de vervolging van strafbare feiten, op politiek niveau verantwoording worden afgelegd over het beleid van het OM ten aanzien van de procedure NCBC.

Samenvattend wordt voorgesteld wettelijk te verankeren een marginale toetsing van de beslissing van de officier van justitie tot het indienen van een verzoek tot confiscatie. Dit betekent dat de rechter toetst of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het instellen van de procedure NCBC. Voorts worden wettelijk vastgelegd de verplichting van de officier van justitie om de rechtbank te informeren als schriftelijk beklag tegen de beslissing tot niet vervolging is ingesteld en als strafvervolging is ingesteld waarbij het goed is betrokken, en de verplichting van de rechtbank tot het schorsen van de procedure NCBC in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure.

Ingeval de rechter van oordeel zou zijn dat de officier van justitie in het licht van de beleidsregels niet in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van het verzoek tot confiscatie, dan verklaart hij het OM niet-ontvankelijk in diens verzoek tot confiscatie. Indien de overige verplichtingen niet worden nageleefd kan de rechter de officier van justitie in de gelegenheid stellen tot het herstel van het verzuim, bijvoorbeeld als het gaat om de vermelding van de gronden waarop het verzoek tot confiscatie berust. Als het verzuim niet binnen de door de rechter te bepalen termijn is hersteld, verklaart hij het OM niet-ontvankelijk in diens verzoek. Dat doet hij ook indien het verzuim niet kan worden hersteld, bijvoorbeeld als de verjaringstermijn is overschreden. De rechter schorst de procedure NCBC als blijkt dat strafvervolging is ingesteld waarbij het goed is betrokken.

3.5 Conservatoir beslag

3.5.1 Voorwaarden conservatoir beslag

De gerechtelijke fase van de procedure NCBC vangt aan met conservatoir beslag ter confiscatie op een goed. Het conservatoir beslag op een goed is een constitutief vereiste voor een verzoek tot confiscatie;



als er geen conservatoir beslag is gelegd zal de officier van justitie door de rechtbank niet-ontvankelijk worden verklaard in zijn verzoek tot confiscatie. Met het oog op het risico dat goederen buiten het bereik van het openbaar ministerie worden gebracht, is het wenselijk dat zo snel mogelijk daadwerkelijk conservatoir beslag wordt gelegd. Voor de wettelijke regeling van het conservatoir beslag ter confiscatie is nauw aangesloten bij de regeling voor het conservatoir beslag in Rv (artikel 700 e.v. Rv) en het beslag in Sv (artikel 94 e.v. Sv). Het conservatoir beslag ter confiscatie dient tot het zeker stellen van de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie van het goed. Te dien aanzien vertoont het conservatoir beslag ter confiscatie overeenkomsten met het conservatoir beslag tot afgifte van zaken en levering van goederen (Derde boek, vierde titel, zevende afdeling: artikelen 730–737 Rv). Het conservatoir beslag ter confiscatie wordt dan ook gelegd overeenkomstig de bepalingen die gelden voor het conservatoir beslag tot afgifte of levering van goederen. Het wetsvoorstel voorziet voor het conservatoir beslag ter confiscatie in een aantal aanpassingen ten opzichte van de regeling in Rv. De belangrijkste aanpassingen betreffen de inhoud van het verzoekschrift, de wettelijke vereisten voor conservatoir beslag ter confiscatie, de standaard aanstelling van een bewaarder en de termijn voor het indienen van het verzoek tot confiscatie bij de bevoegde rechtbank. De ‘eis in de hoofdzaak’ vormt ‘het verzoek tot confiscatie’.

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

Voor het conservatoir beslag is verlov vereist van de voorzieningenrechter van de rechtbank. In afwijking van de regeling in Rv is bevoegd om van een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag ter confiscatie kennis te nemen de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is een verzoek tot confiscatie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, in behandeling te nemen. Indien het verzoek betrekking heeft op een zaak dan betreft dit; de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam voor goederen die zich respectievelijk binnen het ressort Amsterdam, het ressort ‘s-Hertogenbosch, het ressort Arnhem-Leeuwarden, en het ressort Den Haag, afhankelijk van de locatie waar de goederen zich bevinden ten tijde van het leggen van conservatoir beslag. Indien het verzoek niet op een zaak betrekking heeft dan is de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijke verblijf van een van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden woonplaats bepalend voor het bepalen van de bevoegde rechtbank. Als op basis hiervan geen rechter kan worden aangewezen, zijn voornoemde rechtbanken gelijkelijk bevoegd.

Voor de concentratie bij deze rechtbanken is, in lijn met het toetsingskader wettelijke concentratie van de Rechtspraak, gekozen vanwege de noodzaak tot het ontwikkelen van juridische expertise op het gebied van de procedure NCBC mede in het licht van het te verwachten aantal verzoekschriften, en de wenselijkheid van een spoedige afhandeling van de procedure NCBC. Deze rechtbanken zijn tevens bevoegd de door het landelijk parket (LP) en functioneel parket (FP) aangeleverde zwaardere strafzaken te behandelen. De zittingsplaatsen van de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam zijn over en weer zittingsplaatsen in LP- en FP-zaken waarin deze rechtbanken bevoegd zijn (artikel 21c Wet RO). Dit biedt de vier concentratierechtbanken, het LP en het FP, binnen bepaalde grenzen, meer flexibiliteit bij het inrichten van de vereiste specialisaties en het afstemmen van aanbod en capaciteit. Deze flexibilisering is ook van belang voor een voortvarende afhandeling van de verzoekschriften met betrekking tot de procedure NCBC.

Voorwaarde voor het verlov voor conservatoir beslag ter confiscatie is dat het goed in aanmerking komt voor confiscatie. Dit betekent dat het een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro en dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf (artikel 2, eerste lid). Het vereiste van de vrees voor verduistering, dat in Rv geldt voor sommige beslagen, is niet van toepassing (artikel 734, vierde lid, Rv).

3.5.2 Inhoud en toetsing verzoekschrift

Rekening houdend met de aard van het conservatoir beslag ter confiscatie gelden er specifieke eisen



voor de inhoud van het verzoekschrift van de officier van justitie. Het verzoekschrift omvat een duidelijke omschrijving van het verzoek tot conservatoir beslag en de gronden waarop het berust, de omschrijving van het in beslag te nemen goed en de geheel of gedeeltelijke afkomst van of uit de baten van enig misdrijf, de waarde van het goed, de aan te wijzen bewaarder en indien bekend, de naam en de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijk verblijf van de belanghebbenden. In zaken betreffende een nalatenschap wordt melding gemaakt van het overlijden van de belanghebbende.

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

De voorzieningenrechter toetst of het verzoekschrift (ook wel beslagrekest) volledig is en of hierin de belanghebbenden zijn vermeld. Door de rechtspraak zijn in de Beslagsyllabus⁴ 'best practices' vastgesteld met betrekking tot conservatoir beslag. Daarin kunnen ook nadere voorschriften worden opgenomen rond de inhoud van het beslagrekest voor het conservatoir beslag ter confiscatie.

De voorzieningenrechter beslist 'na summier onderzoek' (artikel 700, tweede lid, Rv). Ondanks dat de criteria voor het conservatoir beslag en de confiscatie gelijk zijn – namelijk goederen met een geschatte marktwaarde van ten minste 25.000 euro, die geheel of grotendeels zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf – ligt de drempel voor toewijzing van een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag op grond van de regeling in Rv over het algemeen lager dan voor toewijzing van de eis in de hoofdzaak. In het kader van de beoordeling van het verzoekschrift voor het conservatoir beslag ter confiscatie betekent dit dat de voorzieningenrechter summierlijk de deugdelijkheid van de door het openbaar ministerie ingeroepen gronden tot confiscatie toetst en zich rekenschap geeft van de belangen van het openbaar ministerie en die van de belanghebbenden. De voorzieningenrechter mag in de regel op de mededelingen van de verzoeker en de door hem overhandigde stukken afgaan⁵ en hoort in beginsel de verzoeker en de wederpartij niet als belanghebbenden op het verzoek (ex parte). Voor de procedure is van belang dat de belanghebbende niet wordt betrokken in de beoordeling van het verzoek tot verlot voor het conservatoir beslag door de voorzieningenrechter, omdat deze anders de goederen voortijdig kan laten verdwijnen. De officier van justitie moet de grondslag van het verzoek voldoende gemotiveerd omschrijven. Dit betekent dat de waarde van het goed moet worden genoemd en dat moet worden toegelicht waarom de officier van justitie meent dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, bijvoorbeeld omdat is uitgesloten dat het goed een legale herkomst heeft, waardoor het wel moet zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf (zie ook paragraaf 3.6). De feiten en omstandigheden op grond waarvan de officier van justitie tot deze conclusie is gekomen zullen daarbij moeten worden weergegeven, zodat de rechter dit ook summierlijk kan toetsen. Voor de toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit – aspecten die in de beoordeling van een bij een beslagrekest te maken (summiere) afweging van de wederzijdse belangen moeten worden betrokken – zijn door de rechtspraak 'best practices' vastgesteld, die zijn opgenomen in de eerdergenoemde Beslagsyllabus. Deze 'best practices' zullen eveneens specifiek betrekking kunnen hebben op de afwegingen rond de proportionaliteit en subsidiariteit van het conservatoir beslag ter confiscatie en de beoordeling van die afwegingen door de voorzieningenrechter bij de behandeling van het beslagrekest.

De rechter kan beslissen dat het beslagexploot, in afwijking van de hoofdregel (artikel 12, tweede lid), niet bekend wordt gemaakt in de Staatscourant en in één of meer dagbladen. Hiertoe kan aanleiding zijn indien hierin gegevens zijn opgenomen die tot personen te herleiden zijn en die gelet op het doel van de publicatie niet onleesbaar gemaakt kunnen worden, terwzijlopenbaarmaking daarvan gevolgen

⁴ Beslagsyllabus | Rechtspraak

⁵ Kluwer Navigator, GS Burgerlijke rechtsvordering, artikel 700 Rv, aant.6.



kan hebben voor de belanghebbenden. Ook kan de rechter gelet op de aard van het in beslag te nemen goed en de naspeuringen van het OM tot het oordeel komen dat er een redelijke mate van zekerheid is dat alle belanghebbenden bij het goed in beeld zijn, waardoor publicatie van het beslagexploot niet nodig is omdat publicatie niet meer het daarmee beoogde doel dient.

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

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

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat bij het bepalen van de genoemde termijnen de Algemene termijnenwet van toepassing is. Dit houdt in dat indien een in een wet gestelde termijn die op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag eindigt, wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is (artikel 1, eerste lid, Algemene termijnenwet). Hierbij geldt dat bij een termijn van ten minste drie dagen zo nodig zoveel wordt verlengd dat daarin ten minste twee dagen voorkomen die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag zijn (artikel 2 Algemene termijnenwet).

3.5.3 Tenuitvoerlegging conservatoir beslag

Als verlov is verleend voor het leggen van conservatoir beslag wordt een afschrift van de beschikking waarin het verlov is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven en de door de rechter te bepalen bijlagen tezamen met het beslagexploot betekend aan de belanghebbenden (artikel 12, eerste lid). Zo raken zij op de hoogte van de beslissing over het verleende verlov voor het conservatoir beslag. Het afschrift wordt niet verstrekt voordat het goed daadwerkelijk in beslag is genomen. Hiermee wordt voorkomen dat het goed buiten bereik van het OM wordt gebracht. Aan belanghebbenden die bij de inbeslagneming aanwezig zijn, zal door de deurwaarder een afschrift van de beschikking worden verstrekt bij de inbeslagneming. Daarnaast wordt een uittreksel van het exploot zo spoedig mogelijk bekend gemaakt in de Staatscourant en in één of meer dagbladen, tenzij de rechter anders heeft bepaald. Zo kunnen ook degenen die bij het OM nog niet als belanghebbenden in beeld zijn, kennismaken van de verlovverlening en zich eventueel melden als belanghebbende. Ingeval het goed onderdeel vormt van een nalatenschap wordt een afschrift van de verlovbeschikking ten aanzien van de gezamenlijke erfgenamen betekend op een van de wijzen van artikel 53 Rv. Dat is (a) aan de laatste woonplaats van de overledene, mits daar nog een (wettelijke) erfgenaam van de overledene woont, (b) aan de persoon of de woonplaats van een executeur, de door de rechtbank benoemde vereffenaar van de nalatenschap of de curator of bewindvoerder die de overledene vertegenwoordigde en (c) aan de persoon of de woonplaats van een van de erfgenamen binnen één jaar na het overlijden met publicatie in een landelijk dagblad dan wel een dagblad uit de streek waar de overledene woonplaats had. Ook deze betekening ten aanzien van de gezamenlijke erfgenamen geschiedt nadat het goed in beslag is genomen.

Een conservatoir beslag wordt gelegd met overeenkomstige toepassing van de voorschriften die gelden voor het leggen van executoriaal beslag tot verhaal van een geldvordering op een goed van de soort als in beslag genomen wordt. Het beslag wordt gelegd bij proces-verbaal van een deurwaarder (artikelen 440, eerste lid, 475, eerste lid en 504, eerste lid, Rv). In het proces-verbaal wordt in plaats van de executoriale titel het verlov van de voorzieningenrechter vermeld. Ingeval van een roerende zaak wordt de zaak na inbeslagneming door de deurwaarder onder zich genomen en onder de hoede gesteld van een gerechtelijke bewaarder; dit komt hieronder aan de orde. Het proces-verbaal van inbeslagneming van onroerende zaken moet in de openbare registers worden ingeschreven (artikel



505, eerste lid, Rv). In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de formaliteiten en regels die van toepassing zijn bij het conservatoir beslag ter confiscatie op de verschillende soorten van goederen.

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

De belanghebbende kan contact opnemen met het OM om nadere informatie te verstrekken over de herkomst van het goed. Daarnaast kan de officier van justitie een belanghebbende bevelen gegevens of inlichtingen te verstrekken die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed. Op grond van de verkregen informatie kan de officier van justitie tot het oordeel komen dat het goed geen illegale herkomst blijkt te hebben of dat er geen aanleiding bestaat voor het aanhangig maken van een verzoek tot confiscatie. Het conservatoir beslag kan dan door de officier van justitie worden opgeheven. Als het verzoek tot confiscatie reeds bij de rechtbank is ingediend, zal dit verzoek kunnen worden ingetrokken zolang de rechter niet op het verzoek heeft beslist. Daarnaast kunnen de belanghebbenden in rechte opkomen tegen het conservatoir beslag. De mogelijkheden voor de belanghebbende om de rechter te betrekken worden toegelicht in paragraaf 3.9 (rechtsbescherming en rechtsmiddelen).

In de gevallen waarin een belanghebbende verklaart afstand te doen van een goed dat hem toebehoort, eindigt de inbeslagneming niet totdat het goed aan de Staat is overgegaan. De overgang aan de Staat kan ofwel door het verrichten van de nodige overdrachtshandelingen door de belanghebbende, bijvoorbeeld door het geven van een opdracht tot overboeking van een geldbedrag aan het OM of door het tekenen van de voor overdracht benodigde akte, ofwel na een onherroepelijke beschikking tot confiscatie van het goed waardoor het goed aan de Staat vervalt (zie paragraaf 3.6). Indien de belanghebbende een goed waarvan hij afstand doet heeft overgedragen aan het OM, zal het verzoekschrift moeten worden ingetrokken.

3.5.4 Verval conservatoir beslag

Het conservatoir beslag vervalt van rechtswege als het verzoekschrift tot confiscatie niet wordt ingediend binnen de door de voorzieningenrechter gestelde termijn.

Het conservatoir beslag vervalt in de tweede plaats door opheffing door de officier van justitie. Dit is aan de orde als de officier van justitie besluit het verzoek tot confiscatie niet in te dienen dan wel het verzoek intrekt. Vrijwillige opheffing van het beslag is vormvrij en geschiedt in de regel door een schriftelijk bericht van de beslaglegger. Deze mogelijkheid kan uitkomst bieden in situaties waarin aanstonds duidelijk is dat de beslaglegging opgeheven moet worden omdat de belanghebbende genoegzaam kan aantonen dat het goed niet in aanmerking komt voor confiscatie. In deze gevallen kunnen belanghebbenden zich bij het openbaar ministerie melden met het verzoek het conservatoir beslag op te heffen (artikel 14, eerste lid). Als de officier van justitie besluit tot opheffing van het beslag, hoeft een beslissing van de rechter niet te worden afgewacht en trekt de officier van justitie het verzoek tot confiscatie in als dat reeds is ingediend. Hiermee kan onnodige belasting van de rechtspraak worden voorkomen.

In de derde plaats vervalt het conservatoir beslag door toewijzing in kort geding van een vordering van een belanghebbende tot opheffing van het beslag. In dat geval dient de officier van justitie het verzoek tot confiscatie in te trekken indien dit reeds is ingediend.

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

Ten vijfde vervalt het conservatoir beslag van rechtswege door het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 735, eerste lid, Rv.



3.5.5 Samenloop van beslagen

Het conservatoir beslag ter confiscatie dient ter verzekering van de tenuitvoerlegging van de beschikking tot confiscatie. Dit beslag wordt gelegd overeenkomstig de regeling voor het conservatoir beslag tot afgifte van zaken of levering van goederen in de zevende Afdeling van de vierde Titel van het Derde Boek van Rv. Het conservatoir beslag tot afgifte van zaken of levering van goederen is een conservatoir beslag dat dient om een goed te bewaren totdat de feitelijke afgifte van een roerende zaak of de levering van een goed wordt gerealiseerd. Dit is een zogenaamd reële beslag. Binnen de door de voorzieningenrechter te bepalen termijn moet een procedure tot levering van het goed worden gestart, bij de procedure NCBC geldt hiervoor een termijn van veertien dagen. Tegenover het reële beslag staat het verhaalsbeslag, met als belangrijkste doel de beschikkingsmacht van de schuldenaar over het beslagobject te blokkeren om verduistering daarvan te voorkomen met het oog op het uitoefenen van het verhaalsrecht van de schuldeiser. Voorbeelden zijn het conservatoir beslag tot verhaal van een geldvordering (bijvoorbeeld op een roerende zaak van de schuldenaar, artikel 439 e.v. Rv) en het conservatoir beslag tot bewaring van het recht tot verhaal voor een ter zake van een misdrijf op te leggen geldboete, maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of maatregel tot schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer (artikel 94a Sv). Het conservatoir beslag ter confiscatie kan samenlopen met een (conservatoir of executoriaal) verhaalsbeslag op datzelfde goed. Het goed is (of wordt) dan beslagen door een individuele schuldeiser die voor zijn vordering verhaal wil nemen op het goed, of toekomstig verhaal wil veiligstellen⁶. In dit geval is sprake van 'botsende executies', namelijk verhaalsexecutie en reële executie. Daarnaast is denkbaar dat een NCBC-beslag samenloopt met een conservatoir beslag tot afgifte of levering op datzelfde goed. Het goed is (of wordt) dan tevens beslagen door een partij die een recht op afgifte of levering van het goed heeft c.q. pretendeert. In dat geval zijn er dus botsende rechten van afgifte en levering, en zal moeten worden bepaald welke van partijen materieel het sterkste recht heeft. Voorts kunnen de executies van een of meer beslagen botsen met beperkte zekerheidsrechten (pand of hypotheek). Een gelegd beslag schept geen voorrang voor de beslaglegger ten opzichte van andere beslagleggers; beslag schept op zichzelf geen prioriteit.

Bij samenloop van een conservatoir beslag ter confiscatie met een ander beslag, al of niet van dezelfde aard, kan een partij – de beslaglegger, de beslagene of de deurwaarder – zich tot de rechter wenden (artikel 736, eerste lid, Rv). Als het andere beslag eveneens conservatoir is, kan bij de voorzieningenrechter in kort geding de opheffing van het beslag worden gevorderd overeenkomstig de regeling van artikel 705 Rv. In dit conservatiegeschil zal de voorzieningenrechter van de rechtbank een voorlopige voorziening moeten treffen omtrent de eventuele opheffing van een of meer van de gelegde conservatoire beslagen. Als het andere beslag executoriaal is, moet voor de beslechting van het geschil de weg van het executiegeschil van artikel 438 Rv worden gevolgd (artikel 497, eerste lid, Rv). In dit executiegeschil zal de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treffen omtrent de eventuele ontvlechting van de samenloop van een of meer executoriale beslagen en de verschillende conservatoire beslagen. In het conservatie- of executiegeschil zal de voorzieningenrechter met behulp van het materiële privaatrecht een afweging moeten maken tussen de verschillende materiële rechten van alle betrokken beslagleggers. Zo zal een executant die krachtens een hem toekomend zakelijk recht op het goed optreedt, in beginsel boven een persoonlijk gerechtigde op het goed gaan. Is de persoonlijk gerechtigde evenwel een huurder of een pachter, dan zal vaak uit de artikelen 7.4.4.1 e.v., dan wel uit artikel 7.5.6.3 Rv voortvloeien dat juist deze voorgaat. Zijn er twee executanten die beiden jegens de geëxecuteerde pretenderen een zakelijk recht op het goed te hebben, dan zal volgens de gewone regels moeten worden uitgemaakt wiens recht boven het andere gaat. Blijkt het materiële recht op het beslagen goed van één van de betrokken beslagleggers vóór alle anderen te gaan, dan zal dit in de voorlopige voorziening tot uitdrukking moeten komen. Als de rechter bijvoorbeeld oordeelt dat de beslaglegger van een conservatoir beslag (zoals een conservatoir beslag ter confiscatie) op het meervoudig beslagen goed een sterker recht heeft dan degene die een executoriaal beslag hierop heeft gelegd, kan de rechter het executoriale beslag zo nodig opheffen en gelasten de eventueel reeds aangevangen executie te staken.

Op basis van het materiële privaatrecht kan doorgaans een bepaalde rangorde van materiële rechten van beslagleggers met betrekking tot het beslagen goed worden geconstrueerd. Ingeval van meerdere rechten op levering van een goed van twee of meer schuldeisers, gaat in hun onderlinge verhouding het oudste recht op levering voor, tenzij uit de wet, uit de aard van hun rechten, of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid anders voortvloeit (artikel 3:298 BW). Degene met het sterkste materiële recht zal uiteindelijk zijn recht op het beslagen goed mogen tenuitvoerleggen, ten koste van de

⁶ Cumulatie van een beslag tot afgifte of levering met een of meer andere beslagen is mogelijk op: een roerende zaak ex art. 734 jo. art. 457 Rv, een toonder- of orderpapier ex art. 734 jo. art. 474a jo. art. 457 Rv, een onroerende zaak ex art. 734 jo. art. 513 Rv, een (teboekgesteld) schip ex art. 734 jo. art. 569 Rv, een luchtvaartuig ex art. 734 jo. art. 584a lid 4 Rv en een vordering op naam ex art. 734 jo. art. 478 Rv (in de vorm van een derdenbeslag).



beslagene en de andere beslagleggers. Als het openbaar ministerie het sterkste materiële recht heeft, dan kan het recht op afgifte van de roerende zaak 'reëel' worden geëxecuteerd (artikel 735 lid 2 j.o. artikel 492 e.v. Rv respectievelijk artikel 735 lid 1 Rv j.o. artikelen. 3:299–3:301 BW; bij onroerende zaken eventueel in combinatie met artikelen 555–558 Rv). Als er ook verhaalsbeslag is gelegd en in het executie- of conservatiegeschil het recht van de schuldeiser die verhaalsbeslag heeft gelegd prevaleert, of geen enkele beslaglegger met de materieelrechtelijk sterkste positie kan worden aangewezen, dan kunnen de (reële) beslagen tot afgifte of levering worden omgezet in een conservatoir beslag tot verhaal van de vordering tot vervangende schadevergoeding wegens het uitblijven van afgifte of levering (artikel 736, tweede lid Rv). Dit resulteert in een gezamenlijke verhaalsexecutie op het beslagen goed, op basis van de regeling voor het verhaalsrecht van schuldeisers, in titel 10 van Boek 3 BW (artikelen 3:276–3:295 BW).

Het conservatoir beslag voor het verhaal van een opgelegde maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 94a Sv) betreft een verhaalsbeslag. De Staat heeft geen preferente positie voor de vordering uit de opgelegde betalingsverplichting voor de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij een dergelijk conservatoir beslag heeft de Staat gelijke rechten als gewone schuldeisers op het goed waarop het verhaal wordt genomen. Niet uitgesloten is dat een conservatoir beslag tot verhaal van een opgelegde ontnemingsmaatregel wordt gevolgd door een conservatoir beslag ter confiscatie, bijvoorbeeld als de strafvervolgning niet leidt tot een veroordeling en oplegging van een maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, en vice versa. Het strafrechtelijk beslag kan dan overgaan in een conservatoir beslag ter confiscatie. Een last tot teruggave van een strafrechtelijk inbeslaggenomen voorwerp dat in bewaring is gegeven leidt in beginsel niet tot teruggave zolang er een beslag op rust, gelegd door een derde ingevolge Boek II, titels 2, 3 en 4, en Boek III, titel 4, Rv (artikel 119, vierde lid, Sv).

Het conservatoir beslag ter confiscatie kan ook samenlopen met een strafrechtelijk klassiek beslag. Ingeval op een goed zowel conservatoir beslag in het kader van een procedure NCBC als strafrechtelijk klassiek beslag is gelegd, dan worden de inbeslaggenomen voorwerpen, zodra het belang van het onderzoek het toelaat, in opdracht van het openbaar ministerie, gesteld onder de hoede van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bewaarder (artikel 118, eerste lid, Sv). Het strafrechtelijk klassiek beslag is gericht op doelen van het algemeen belang, namelijk de waarheidsvinding in strafzaken en het veiligstellen van voorwerpen met het oog op mogelijke verbeurdverklaring of onttrekking van het verkeer. Als het civielrechtelijk of strafrechtelijk conservatoir beslag, evenals andere beslagen die zich richten op verhaal op goederen van de schuldenaar, samenloopt met een klassiek strafrechtelijk beslag, kan ervan worden uitgegaan dat het conservatoir beslag niet leidt tot aantasting van het strafrechtelijk klassiek beslag, omdat het optreden van de overheid is gericht op het zwaarder wegende (publieke) belang van de opsporing van strafbare feiten. Een schuldeiser kan zich als belanghebbende beklagen over de inbeslagneming of over de beslissing van de rechter tot verbeurdverklaring van het betreffende voorwerp (artikelen 552a en 552b Sv).

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

Niet uitgesloten is dat een conservatoir beslag ter confiscatie wordt opgeheven terwijl er op het goed een strafrechtelijk beslag rust, of een conservatoir of executoriaal beslag, gelegd door een derde op grond van Rv. In een dergelijk geval is het evenmin wenselijk dat het goed door de bewaarder wordt terug gegeven aan degene bij wie het in beslag is genomen. Daarom wordt voorgesteld in de wet te regelen dat de bewaarder het goed niet terug geeft zo lang er een strafrechtelijk beslag op rust, gelegd op grond van het Wetboek van Strafvordering, tenzij de rechter anders bepaalt.

Het vonnis tot faillietverklaring heeft tot gevolg dat alle gerechtelijke tenuitvoerlegging op enig deel van het vermogen van de schuldenaar, vóór het faillissement aangevangen, dadelijk een einde neemt. De faillietverklaring heeft eveneens tot gevolg dat de gelegde beslagen vervallen (artikel 33, eerste en tweede lid, Fw). De verlening van surséance van betaling door de rechtbank heeft tot gevolg dat de schuldenaar gedurende de surséance niet tot betaling van zijn schulden kan worden genoodzaakt en alle tot verhaal van die schulden aangevangen executies geschorst blijven. Tevens vervallen de gelegde beslagen en de schuldenaar, die zich in gijzeling bevindt, wordt daaruit ontslagen (artikel 233, eerste en tweede lid, Fw). In de jurisprudentie van de Hoge Raad is geoordeeld dat het strafrechtelijk



klassiek beslag hierop een uitzondering vormt (HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4095, herhaald in HR 30 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:2003). Dit betrof de situatie waarin een persoon na faillietverklaring werd aangehouden in het bezit van een grote hoeveelheid contant geld. De Hoge Raad oordeelde dat, gelet op het stelsel van de Fw en de wetsgeschiedenis, in samenhang bezien met artikel 94d, derde lid, Sv, moet worden aangenomen dat na faillissement van de beslagene wel een op grond van artikel 94a Sv gelegd conservatoir verhaalsbeslag vervalt, maar niet een op grond van artikel 94 Sv gelegd strafrechtelijk klassiek beslag. Dat beslag dient immers de waarheidsvinding in strafzaken dan wel veiligstelling van voorwerpen waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer door de strafrechter kan worden bevolen, en houdt derhalve geen verband met de positie van de overheid als schuldeiser. Het conservatoir beslag ter confiscatie op een goed, zoals voorzien in dit wetsvoorstel, is niet gericht op het publieke belang van de waarheidsvinding, maar op het publieke belang van het tegengaan van de ondermijning van de democratische rechtstaat door het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit te herstellen, doordat een goed dat is 'besmet' vanwege de criminele herkomst aan het maatschappelijk verkeer wordt onttrokken. Zowel het conservatoir verhaalsbeslag op grond van artikel 94a Sv als het conservatoir beslag ter confiscatie worden gelegd met toepassing van de regels van de vierde Titel van het Derde Boek van Rv, zodat er vooralsnog vanuit gegaan moet worden dat een vonnis tot faillietverklaring of een uitspraak tot surséance van betaling tot gevolg hebben dat ook een conservatoir beslag ter confiscatie vervalt, en de executie van een beschikking tot confiscatie van een goed wordt geschorst. Verder wordt erop gewezen dat als het gaat om conservatoir beslag dat vervalt voordat de hoofdzaak aanhangig is gemaakt, voor de duur van het faillissement verlenging van de termijn uit artikel 700, derde lid, Rv kan worden gevraagd (zie de MvT, Parl. Gesch. BW Inv. 3, 5 en 6 Wijziging Rv e.a.w., p. 379).

3.6 Verzoek tot confiscatie (inclusief beslissing tot confiscatie)

3.6.1 Het verzoek tot confiscatie

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

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

Vaak zullen de belanghebbenden al in beeld zijn voorafgaand aan of kort na de inbeslagneming. Als dit niet het geval is, dient de nadere naspeuringsverplichting ertoe een meer volledig overzicht van de belanghebbenden aan de rechter te kunnen presenteren. Op grond van het wetsvoorstel moeten alle bekende belanghebbenden in het verzoekschrift worden genoemd (artikel 3, derde lid, onderdeel d). Als de rechter bij toetsing van het verzoekschrift vermoedt dat de opgave van de belanghebbenden niet volledig is kan hij het OM bevelen de verrichtte naspeuringen toe te lichten. Naast de door het OM in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden kan de rechter niet vermelde belanghebbenden in de procedure oproepen (zie artikel 6, eerste lid). Het is van belang dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om zich uit te laten over het verzoek tot confiscatie dat immers bij toewijzing van het verzoek tot gevolg heeft dat een belanghebbende zijn rechten op het goed verliest. Daarom worden in de procedure NCBC alle in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden opgeroepen nadat zij door het openbaar ministerie zijn nagespeurd. Zou het OM bekende belangheb-

benden die het goed rechtmatig hebben verkregen niet in het verzoekschrift opnemen en daarmee voor de rechter achterhouden, dan handelt het OM dermate in strijd met de eisen van een goede procesorde dat de rechter daaraan de consequenties kan verbinden die hij geraden acht. Dat zou immers leiden tot een schending van het meest fundamentele beginsel van het burgerlijk procesrecht, namelijk het recht op hoor en wederhoor dat ten grondslag ligt aan het recht op een eerlijke behandeling, een fair trial zoals verankerd in artikel 6 EVRM en ook in artikel 19 Rv is neergelegd.

Het recht tot het indienen van het verzoek tot confiscatie verjaart vijf jaar nadat het openbaar ministerie bekend is geworden met de vatbaarheid voor confiscatie van het goed (artikel 10). Dit is anders in zaken betreffende een nalatenschap waarbij ten tijde van het overlijden van de erflater strafvervolgung tegen hem was ingesteld, in dat geval bedraagt de verjaringstermijn twee jaar nadat het openbaar ministerie met het overlijden bekend is geworden. De verjaring wordt gestuit door elke daad van strafvervolgung waarbij het goed bij betrokken is (artikel 10).

3.6.2 De behandeling van het verzoek tot confiscatie

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

Gelet op de bijzondere procedure en de ongelijke positie tussen het OM als vertegenwoordiger van het algemeen belang en de belanghebbenden die met een confiscatie van overheidswege van bepaalde goederen worden geconfronteerd, zal van de rechter mogen worden verwacht dat hij zich ten behoeve van de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbenden actief opstelt bij de behandeling van het verzoek. Overeenkomstig artikel 24 Rv mag de rechter niet de feitelijke grondslag van het verzoek of het verweer aanvullen en de belanghebbenden aan argumenten helpen. Wel kan de rechter bij de beoordeling van het confiscatieverzoek de feitelijke stellingen van het openbaar ministerie kritisch tegen het licht houden en het OM en de in de procedure verschenen belanghebbenden bevragen over de door hen ingenomen stellingen. Ook mag de rechter de partijen verzoeken hem inlichtingen te geven (zie artikel 87, tweede lid, in verbinding met artikel 279, zesde lid, Rv). Voorts kan de rechter op de mondelinge behandeling één of meer getuigen of een partijdeskundige horen of zelf, ambtshalve, een afzonderlijk getuigenverhoor bevelen (artikel 166 Rv) of een deskundigenonderzoek gelasten (artikel 194 Rv). Verder kan de rechter in alle gevallen en in elke stand van de procedure de verschenen partijen bevelen om bepaalde stellingen nader toe te lichten of bepaalde stukken in het geding te brengen (artikel 22 Rv). Rv bevat een beslissingsmodel ingeval van weigering om op bevel van de rechter bepaalde informatie te verstrekken of ingeval een partij deze informatie alleen zou willen verstrekken op voorwaarde dat uitsluitend de rechter daarvan kennisneemt (artikel 22 Rv). Als de rechter van oordeel is dat weigering niet, maar beperkte kennisneming wel gerechtvaardigd is, kan de rechter alleen van die informatie kennisnemen met toestemming van de belanghebbenden in de procedure. Wordt die toestemming geweigerd, dan wordt de zaak naar een andere kamer verwezen (artikel 22, zesde lid, Rv). Gelet op het fundamentele beginsel van hoor en wederhoor mag worden verwacht dat de rechter eenzijdige kennisneming slechts in uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd zal achten. Bovendien kan de rechter voorzien in andere waarborgen om de te verstrekken informatie vertrouwelijk te laten blijven, bijvoorbeeld door de verdere behandeling met gesloten deuren voort te zetten (artikel 27 Rv) of door de verschenen belanghebbenden een specifieke geheimhoudingsplicht op te leggen (artikel 29 Rv). Dat het OM gebruik maakt van de mogelijkheid van eenzijdige kennisneming is dus niet aan het vrije oordeel van het OM, maar voorbehouden aan de



rechter. Belanghebbenden die niet in de procedure verschijnen, nemen overigens geen kennis van de nader in de procedure ingebrachte informatie. In dergelijke gevallen neemt de rechter in feite ook eenzijdig kennis van na het inleidende verzoekschrift ingebrachte informatie.

De actieve opstelling van de rechter mag in de NCBC-procedure in het bijzonder worden verwacht als er geen belanghebbende in de procedure is verschenen. De door het OM gestelde criminele herkomst wordt dan niet betwist, waardoor de rechter het verzoek tot confiscatie in beginsel zal toewijzen overeenkomstig artikel 149 Rv. Dit betekent dat de belanghebbende er belang bij heeft om in de procedure te verschijnen en een verweerschrift in te dienen of in ieder geval op de mondelinge behandeling te verschijnen. De rechter zal bij het niet verschijnen van belanghebbenden in de procedure het verzoek tot confiscatie op aannemelijkheid van de stellingen actief moeten onderzoeken vanwege de verstrekende gevolgen van het vervallen van de eigendom van het goed aan de Staat. De eigen verantwoordelijkheid van de rechter voor de waarheidsvinding en een goede rechtsbedeling bieden ruimte voor deze actieve rol van de rechter. Hoewel het gelet op de toepasselijkheid van het civiele bewijsrecht niet voor de hand ligt dat de rechter bij niet verschenen belanghebbenden in de procedure overgaat tot het horen van getuigen (zie artikel 149 Rv), is bij de confiscatie van goederen sprake van een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat en verzet het algemeen belang zich tegen een confiscatie van goederen waarvan de criminele herkomst niet duidelijk is. Dit biedt de rechter ruimte om in voorkomende gevallen nadere bewijslevering van het OM te verlangen.

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

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

Hoewel de procedure NCBC uitdrukkelijk geen strafrechtelijke maar een civielrechtelijke procedure is, kan een parallel worden getrokken met het toetsingskader dat wordt gehanteerd in witwaszaken. In zijn arrest van 18 december 2018 (HR 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2352) heeft de Hoge Raad eerdere rechtspraak over – kortgezegd – witwassen van voorwerpen zonder dat een rechtstreeks verband kan worden gelegd met een bepaald gronddelict, als volgt samengevat: 'Dat een voorwerp 'afkomstig is uit enig misdrijf', kan, indien op grond van de beschikbare bewijsmiddelen geen rechtstreeks verband valt te leggen met een bepaald misdrijf, niettemin bewezen worden geacht indien het op grond van de vastgestelde feiten en omstandigheden niet anders kan zijn dan dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is. Het is daarbij aan het openbaar ministerie bewijs aan te dragen van dergelijke feiten en omstandigheden. (...) Indien de door het openbaar ministerie



aangedragen feiten en omstandigheden een vermoeden rechtvaardigen dat het niet anders kan zijn dan dat het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is, mag van de verdachte worden verlangd dat hij een concrete, verifieerbare en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijke verklaring geeft dat het voorwerp niet van misdrijf afkomstig is. De omstandigheid dat zo een verklaring van de verdachte mag worden verlangd, houdt niet in dat het aan de verdachte is om aannemelijk te maken dat het voorwerp niet van misdrijf afkomstig is. Indien de verdachte voormelde verklaring geeft, ligt het op de weg van het openbaar ministerie nader onderzoek te doen naar die verklaring. De rechter zal dan mede op basis van de resultaten van dat onderzoek moeten beoordelen of ondanks de verklaring van de verdachte het witwassen bewezen kan worden op de grond dat (het niet anders kan zijn dan dat) het voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is. Indien een dergelijke verklaring uitblijft, mag de rechter die omstandigheid betrekken in zijn overwegingen omtrent het bewijs.'

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

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



inzichtelijk kan worden gemaakt. Als dat het geval is kan het – zoals in deze alinea is beschreven – minder eenvoudig zijn om de stelling van het OM te ontcrachten.

Indien belanghebbenden de herkomst van het goed verhullen kan de rechter van de geschetste mogelijkheden gebruik maken om meer informatie over de herkomst te verkrijgen. Partijen zijn op grond van artikel 21 Rv verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Als deze verplichting niet wordt nageleefd, kan de rechter daaruit de gevolgtrekking maken die hij geraden acht. Niet uitgesloten is dat een belanghebbende eerder is veroordeeld, omdat hij een strafbaar feit heeft begaan. In dat geval kan de procedure NCBC geen betrekking hebben op goederen waarvan de verbeurdverklaring is uitgesproken, maar die nog niet door de veroordeelde aan het OM ter beschikking zijn gesteld of op wederrechtelijk verkregen voordeel waarvoor een ontnemingsmaatregel is opgelegd. Als een belanghebbende meent dat het om dezelfde goederen gaat, mag van het OM – nadat die belanghebbende zijn verklaring dat het om dezelfde goederen gaat met stukken of getuigen heeft onderbouwd – worden verwacht dat het aantoonst dat de goederen waarop de procedure NCBC betrekking heeft, andere goederen zijn.

Het verzoek tot confiscatie wordt ook afgewezen als in de procedure NCBC een belanghebbende verschijnt die het goed op rechtmatige wijze heeft verkregen, terwijl de beslagene het door middel van een misdrijf, zoals diefstal, van hem heeft afgenomen. In dat geval zal de rechter beslissen tot teruggave van het goed aan de rechthebbende (artikel 14, derde lid).

Na afloop van de behandeling bepaalt de rechter de dag waarop uitspraak wordt gedaan en wordt deze dag medegedeeld aan het OM en de in de procedure verschenen belanghebbenden (artikel 286 Rv). De uitspraak, die wordt gegeven in de vorm van een beschikking (artikel 30 Rv), geschiedt in het openbaar (artikel 29, eerste lid, Rv). De beschikking houdt de gronden in waarop het berust (artikel 30 Rv) en vermeldt onder meer het verloop van het geding en de beslissing (artikel 287, eerste lid, en 230, eerste lid, Rv). Met de beslissing tot confiscatie vervalt de eigendom van het goed aan de Staat. De beschikking wordt pas uitvoerbaar, waarmee de eigendom van het goed aan de Staat vervalt, als deze onherroepelijk is geworden en de rechtsmiddelen hiertegen zijn uitgeput of niet zijn ingezet. Met het oog op de bescherming van de rechten van de belanghebbenden is ervoor gekozen de regeling voor de rechter in Rv om de beslissing uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, uit te sluiten.

De griffier verstrekt zo spoedig mogelijk een afschrift van de beschikking aan de verzoeker en aan de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden (artikel 6, derde lid). In het geval van een nalatenschap wordt daarnaast een afschrift van de beschikking betekend aan de laatste woonplaats van de overledene als een erfgenaam daar nog woonachtig is of op één van de andere wijzen van betekening als bedoeld in artikel 53 Rv. Met deze betekening wordt zeker gesteld dat de erfgenamen of de executeur op de hoogte raken van de uitspraak, ook als zij zelf geen belanghebbende in de procedure zijn geweest. Aan het OM wordt een afschrift van een toewijzende beschikking verstrekt in executoriale vorm (artikel 290, derde lid, Rv). Van een beslissing tot confiscatie wordt tevens mededeling gedaan in Staatscourant en in een of meer door de rechter aangewezen dagbladen, zodat eenieder hiervan kan kennisnemen. De rechter kan beslissen dat de beschikking niet wordt gepubliceerd. Hiertoe kan, evenals bij het beslagexploot, aanleiding zijn indien hierin gegevens zijn opgenomen die tot personen te herleiden zijn en openbaarmaking daarvan gevolgen kan hebben voor de belanghebbenden. Ook kunnen alle belanghebbenden bij een goed in beeld zijn waardoor publicatie van de beschikking niet nodig is om zeker te stellen dat alle belanghebbenden zich als zodanig kunnen melden.

3.7 Rechten van belanghebbenden

Als de rechter beslist tot confiscatie, vervalt de eigendom van het goed aan de Staat. Er is sprake van verkrijging van eigendom onder bijzondere titel (artikel 3:80 lid 3 BW), in lijn met de onteigening en verbeurdverklaring. Het goed kan zowel een zaak als een vermogensrecht betreffen (artikel 3:1 BW). In het geval het goed waarop de confiscatiebeslissing betrekking heeft een vermogensrecht is, vervalt dit vermogensrecht aan de Staat. De confiscatiebeslissing wijzigt alleen het eigendomsrecht ten aanzien van het goed. De eigendom gaat niet onbelast over op de Staat; tevoren op of ten aanzien van het desbetreffende goed gevestigde zakelijke rechten blijven in stand. In het geval van een hypotheekrecht gekoppeld aan een lening dient de Staat bijvoorbeeld de lening af te betalen of deze volledig af te lossen. In het geval van een appartementsrecht wordt de Staat lid van de Vereniging van Eigenaren (VvE) en draagt de Staat de hieraan verbonden lasten. In het geval van een verhuurde zaak die door de confiscatiebeslissing aan de Staat vervalt moet echter worden aangenomen dat, nu de zaak waar het huurrecht betrekking op heeft niet wordt overgedragen door (de schuldeiser van) de verhuurder, het huurrecht bij deze eigendomsoverdracht geen zaaksgevolg heeft, behoudens bijzondere omstandigheden (zie HR 25 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1499).

In de gevallen waarin de eigendom van het goed door de confiscatie aan de Staat komt te vervallen en



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

Ten aanzien van de rechten van belanghebbenden is van belang dat er geen executiegeschil meer mogelijk is. Dit betekent dat zij die rechten kunnen doen gelden op het goed, na de beslissing tot confiscatie geen invloed kunnen uitoefenen op de executie. Belanghebbenden kunnen zich uitsluitend in de procedure NCBC melden om hun belang optimaal te behartigen. Dit kan door in de procedure NCBC verweer te voeren, stukken te overleggen of getuigen voor te dragen als dit nodig zou zijn om de stelling van het openbaar ministerie te ontkrachten. Ook kunnen belanghebbenden onderbouwen waarom een geldelijke tegemoetkoming zou moeten worden toegekend als zij menen dat zij door de beslissing tot confiscatie onevenredig worden getroffen. Als in de procedure de eigenaar van het goed verschijnt dat door een misdrijf van hem is afgenomen – bijvoorbeeld de rechtmatige eigenaar van een gestolen boot – zal de rechter het verzoek tot confiscatie moeten afwijzen en de teruggave van het goed aan de rechthebbende gelasten (artikel 14, derde lid).

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

3.8 Tenuitvoerlegging beslissing tot confiscatie

De tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing verloopt op dezelfde wijze als de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke verbeurdverklaring. Hiermee wordt afgeweken van de regeling in Rv, omdat de tenuitvoerlegging doorgaans niet met tussenkomst van de deurwaarder plaatsvindt. De Minister voor Rechtsbescherming is belast met de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie, net zoals hij op grond van artikel 6:1:1 Sv verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter. Het afschrift van de onherroepelijk geworden beschikking wordt, in het geval het verzoek is toegewezen, in executoriale vorm ter beschikking gesteld aan het openbaar ministerie (artikel 290, derde lid, Rv). Het openbaar ministerie stuurt de stukken die redelijkerwijs voor de tenuitvoerlegging van de beschikking nodig zijn zo spoedig mogelijk, dat zal in veel gevallen binnen twee weken zijn, nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden aan de Minister voor Rechtsbescherming. Hieronder vallen in ieder geval de beschikking, het beslagexploot, het beslagverlof, het verzoekschrift waarop het verlof is gegevens en indien van toepassing een verklaring derdenbeslag (artikel 20, tweede lid). Een uitvoeringsdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, te weten het Centraal Justitieel Incassobureau (verder: CJIB), zorgt namens de Minister voor Rechtsbescherming voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de beslissing.



De eigendom van het goed vervalt overeenkomstig de strafrechtelijke verbeurdverklaring van rechtswege aan de Staat door de beschikking tot confiscatie zodra deze in kracht van gewijsde is gegaan. Hetgeen moet worden gedaan voor de tenuitvoerlegging van de beschikking is afhankelijk van de aard van de goederen die worden geconfisqueerd. In paragraaf 3.7 is opgemerkt dat eventuele zakelijke en persoonlijke rechten op het goed – anders dan het recht van eigendom – niet worden aangetast door de confiscatie. Dit betekent dat deze rechten door de Staat worden overgenomen of, indien mogelijk, worden afgewikkeld. Eventuele tenuitvoerleggingshandelingen kunnen aldus bestaan uit het uitbetalen van de financiële tegemoetkoming, het zo nodig zorgen voor verwerking van de eigendomsovergang door de notaris, bijvoorbeeld in het geval van onroerende zaken en aandelen, het zorgen voor overeenstemming met andere schuldeisers, het zo nodig uitkeren van de bedragen die aan anderen toekomen, het overnemen of afwickelen van de verplichtingen van de belanghebbende jegens derden, zoals zakelijk gerechtigden en huurders, en de verkoop van het goed. Bij de tenuitvoerlegging van aan de Staat vervallen goederen kunnen, al naar gelang de aard van de goederen, verschillende ketenpartners betrokken zijn. Zo kan het Rijksvastgoedbedrijf in het kader van de tenuitvoerlegging worden betrokken bij de verkoop van onroerende zaken. Het Tweede Boek van Rv (Van de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten) is, met uitzondering van de algemene artikelen 430 tot en met 434a Rv, niet van toepassing op de tenuitvoerlegging van de beschikking.

3.9 Rechtsbescherming en rechtsmiddelen

3.9.1 Opheffing conservatoir beslag

De gerechtelijke fase van de procedure NCBC vangt aan met het conservatoir beslag op een goed. In paragraaf 3.5 (conservatoir beslag) is gewezen op de mogelijkheid voor de belanghebbende om naar aanleiding van het beslag contact op te nemen met het openbaar ministerie om nadere informatie te verstrekken over de herkomst van het goed. Dit kan leiden tot de beslissing van de officier van justitie tot opheffing van het conservatoir beslag en intrekking van het verzoek tot confiscatie.

Belanghebbenden kunnen daarnaast in een kort gedingprocedure bij de voorzieningenrechter overeenkomstig de regeling van artikel 705 Rv in rechte opkomen tegen het conservatoir beslag. Hiervoor kan de belanghebbende terecht bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die het beslagverlof heeft verleend, maar de vordering tot opheffing kan ook aanhangig worden gemaakt in de hoofdzaak. De opheffing van het beslag wordt onder meer uitgesproken bij verzuim van op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, indien summierlijk van de ondeugdelijkheid van het door de beslaglegger ingeroepen recht of van het onnodige van het beslag blijkt (artikel 705, tweede lid, Rv). Indien de voorzieningenrechter het verzoek tot opheffing van het beslag afwijst, kan de belanghebbende daartegen hoger beroep instellen. Het hoger beroep schorst de tenuitvoerlegging van de beschikking (artikel 360, eerste lid, Rv).

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

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

3.9.2 Hoger beroep en cassatie

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

Ingeval het openbaar ministerie, na afwijzing van het verzoek tot confiscatie, hoger beroep of cassatie instelt blijft het conservatoir beslag op het goed liggen (artikel 704, tweede lid, Rv).

De mogelijkheid in Rv om de beslissing uitvoerbaar bij voorraad te verklaren is in dit wetsvoorstel uitgesloten. Dit betekent dat het hoger beroep de werking van de beschikking in alle gevallen schorst (artikel 360, eerste lid, Rv). Als gevolg hiervan blijft het beslag op het goed gehandhaafd totdat de



eindbeschikking kracht van gewijsde heeft verkregen.

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

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

3.9.3 Schadevergoeding

Het leggen van conservatoir beslag vormt – na het verzamelen van de relevante feiten en omstandigheden – het startpunt van de procedure NCBC. Op de beslaglegger rust een risicoaansprakelijkheid voor de gevolgen van het door hem gelegde beslag indien de vordering waarvoor beslag is gelegd ongegrond is (HR 11 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2841 en HR 5 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL7059). Schade die de belanghebbende hierdoor lijdt, moet kunnen worden verhaald. Dit is aan de orde als de rechter in kort geding oordeelt dat het beslag wordt opgeheven, het openbaar ministerie het beslag al dan niet op verzoek van een belanghebbende vrijwillig opheft of de rechter in de bodemprocedure (in hoger beroep) het verzoek tot confiscatie afwijst. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de rechter ruimte heeft voor het meewegen van bijzondere omstandigheden die het (achteraf) onterechte beslag rechtvaardigen. Te denken valt aan de door de beslagene zelf gecreëerde onduidelijkheid omtrent de vordering en de daaraan ten grondslag liggende feiten die aan aansprakelijkheid van de beslaglegger in de weg stonden.

In toekenning van reis- en verblijfskosten en advocaatkosten die een belanghebbende in dit verband heeft moeten maken of schade als gevolg van tijdverzuim is in het wetsvoorstel voorzien. Indien dat niet in de procedure NCBC is gedaan kan vergoeding van overige schade die het gevolg is van de confiscatieprocedure worden gevorderd via een onrechtmatige daadprocedure.

Voor vergoeding van de schade in een procedure NCBC komt ten minste in aanmerking de schade die voortvloeit uit het niet kunnen beschikken over het inbeslaggenomen goed. Met een beroep op artikel 6:162 BW kan de schade die een verzoeker of belanghebbende stelt te hebben geleden als gevolg van de procedure NCBC door het instellen van een eis in reconventie onderdeel zijn van de procedure. Aangezien de stukken ter onderbouwing van de gestelde schade niet altijd direct in de procedure zullen kunnen worden ingebracht, is denkbaar dat de belanghebbende – onder aanhouding van de zaak – in de gelegenheid wordt gesteld deze stukken binnen een door de rechter te bepalen termijn aan te leveren, waarna (eventueel via deelbeslissingen) uitspraak volgt.

3.10 Het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen

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

De wettelijke criteria voor de strafrechtelijke vorderingsbevoegdheid zijn de verdenking van een



misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en het belang van het onderzoek. Deze criteria zijn aangepast op de bevoegdheid in het kader van de procedure NCBC. In plaats van het strafrechtelijke verdenkingscriterium is gekozen voor het vereiste van het redelijk vermoeden dat een goed kan worden geconfisqueerd omdat dit geheel of gedeeltelijk is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Het vereiste van het redelijk vermoeden brengt tot uitdrukking dat de mogelijkheid dat een goed kan worden geconfisqueerd niet voldoende is, dit moet onderbouwd kunnen worden door feiten of omstandigheden die objectiveerbaar zijn. Met het criterium van het belang van de procedure tot confiscatie wordt aangesloten op het strafrechtelijke criterium van het belang van het onderzoek, dat in het Wetboek van Strafvordering onder meer wordt gehanteerd in de al genoemde bevoegdheden tot het vorderen van gegevens, zodat de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid op basis van de verschillende wetten in balans zijn. Het betekent dat voor het uitoefenen van de bevoegdheid een goede reden moet bestaan die betrekking heeft op het starten van de procedure NCBC. De uitoefening van de bevoegdheid moet naar redelijke verwachting minst genomen aan dat doel kunnen bijdragen. De beoordeling van het redelijk vermoeden en het belang van het onderzoek wordt in belangrijke mate aan het oordeel van de rechter overgelaten. Het bevel kan betrekking hebben op persoonsgegevens. Het bevel kan echter niet betrekking hebben op zogenoemde gevoelige persoonsgegevens (persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging). Vanwege het ontbreken van het vereiste van verdenking van betrokkenheid bij een strafbaar feit is aanvullend voorzien in het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris van de rechtbank. Met het vereiste van een rechterlijke machtiging wordt hiervoor compensatie geboden. In het licht van deze, in materiële zin meer strafrechtelijk getoonzette bevoegdheid is gekozen voor rechterlijke toetsing door de rechter-commissaris in plaats van de civielrechtelijke voorzieningenrechter. De rechter-commissaris is betrokken in de behandeling van strafzaken; de tussenkomst van de rechter-commissaris in de procedure NCBC dient de afstemming tussen de verschillende rechtsgebieden bij de toepassing van de bevoegdheden tot de verplichte verstrekking van gegevens. Het komt vaker voor dat de rechter-commissaris in een ander rechtsgebied dan het strafrechtelijke moet worden betrokken als het gaat om de uitoefening van bevoegdheden die ook in het strafrecht voorkomen. De officier van justitie is gehouden de betrokkene schriftelijk te informeren over de uitoefening van deze bevoegdheid zodra het belang van de procedure tot confiscatie dat toelaat (notificatieplicht). Alles bijeengenomen voorzien de toepassingsvoorwaarden van de besproken bevoegdheid in adequate rechtswaarborgen. Degene die opzettelijk niet voldoet aan het bevoegd gegeven bevel van de officier van justitie (dat dus alleen na een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris kan worden gegeven, zie hierboven) is strafbaar op grond van het voorgestelde artikel 184b Sr en riskeert een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Verder is voorzien in een wettelijke geheimhoudingsplicht voor degene tot wie het bevel is gericht, en waarin melding is gemaakt van de wettelijke geheimhoudingsplicht.

3.11 Het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties

3.11.1 Wettelijk regime voor de verwerking van persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie en het CJIB ten behoeve van de procedure NCBC valt onder het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit betekent dat ook de Uitvoeringswet AVG (UAVG) van toepassing is op de gegevensverwerking voor dat doel. De AVG bevat regels over de beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens, de rechten van de betrokkene, verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker, persoonsgegevensbeveiliging, doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties, onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten, aansprakelijkheid en sancties. De waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens uit de AVG zijn ook van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de procedure NCBC. Het gaat in de eerste plaats om de beginselen die in artikel 5 AVG zijn vastgelegd: rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, alsmede de verantwoordingsplicht van de verwerkingsverantwoordelijke.

Op grond van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien en voor zover aan tenminste één van de voorwaarden is voldaan, bedoeld in artikel 6, eerste lid, AVG. Eén van de voorwaarden is dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Het openbaar ministerie neemt op grond van dit wetsvoorstel het initiatief voor de procedure NCBC en zal hiervoor ook persoonsgegevens moeten verwerken. De Minister voor Rechtsbescherming is belast met de tenuitvoerlegging van de beschikking. In de praktijk zal dit door het CJIB worden gedaan. Ook voor de tenuitvoerlegging van de beschikking zullen persoonsgegevens moeten worden verwerkt.

Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten mogen op grond van



de AVG alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden (artikel 10 AVG). De UAVG bevat algemene en bijzondere uitzonderingsgronden inzake gegevens van strafrechtelijke aard (artikel 32 en 33 UAVG). In aanvulling daarop is een grondslag voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC opgenomen in het voorgestelde artikel 18, eerste lid. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

3.11.2 Verstrekking persoonsgegevens door overheidsinstanties ten behoeve van procedure NCBC

Voordat een procedure NCBC wordt gestart, zal door het openbaar ministerie informatie moeten kunnen worden verzameld en geanalyseerd waarmee kan worden aangetoond dat een goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig strafbaar feit, en ook overigens voldoet aan de vereisten voor het instellen van een procedure NCBC. Het gaat allereerst om informatie die bij overheidsinstanties aanwezig is. In paragraaf 3.3 (Het verloop van de procedure) is aangegeven dat deze informatie kan worden ontleend aan opsporingsonderzoeken, strafzaken en verdachte transacties. Ook kan deze informatie afkomstig zijn van de instanties die deelnemen aan een RIEC.

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

De verwerking van persoonsgegevens door opsporingsinstanties ten behoeve van de uitvoering van de politietaken valt niet onder de reikwijdte van de AVG, maar onder de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (2016/680).⁷ Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Op grond van de Wpg worden politiegegevens – persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaken (zie artikel 1, onderdeel a, Wpg) – verstrekt aan leden van het openbaar ministerie voor zover zij deze behoeven voor de uitvoering van bij of krachtens de wet opgedragen taken (artikel 16, eerste lid, onderdeel a, Wpg). Ook voor niet-strafvorderlijke taken die bij wet aan het openbaar ministerie zijn opgedragen, zoals de procedure NCBC, kunnen politiegegevens aan het OM worden verstrekt. De verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens – respectievelijk persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering, die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt, en persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt (zie artikel 1, onderdelen a en b, Wjsg) – door het OM valt eveneens onder de reikwijdte van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. De strafvorderlijke gegevens die het OM heeft verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt mag het OM op grond van de Wjsg verwerken indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van het OM (artikel 39b, eerste lid, Wjsg). Dit is niet beperkt tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, het gaat ook om andere bij wet aan het OM opgedragen taken (Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3, blz. 5). Als dit noodzakelijk is kunnen strafvorderlijke gegevens door het openbaar ministerie dus ook worden verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC.

Naast strafvorderlijke gegevens zijn justitiële gegevens van belang voor de procedure NCBC omdat deze zicht kunnen geven op opgelegde vrijheidsbenemende of geldelijke straffen en maatregelen. Gedurende de periode die iemand in detentie doorbrengt is het doorgaans niet mogelijk om veel inkomen te genereren. Een verklaring van een belanghebbende dat hij in een bepaalde periode met arbeid veel geld heeft verdiend kan met justitiële gegevens in sommige gevallen eenvoudig worden ontkracht. Informatie over geldelijke straffen en maatregelen is noodzakelijk om te controleren of niet eerder een veroordeling of ontnemingsmaatregel is opgelegd ten aanzien van hetzelfde goed. Aan het openbaar ministerie worden justitiële gegevens verstrekt ten behoeve van de rechtspleging (artikel 8, eerste lid, Wjsg), waaronder voor civielrechtelijke zaken (Kamerstukken II 1999/2000, 24 797, nr. 8, blz. 17).

Ook andere overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, beschikken over informatie die zeer

⁷ Richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (Richtlijn 2016/680 van 27 april 2016, Pb EU L 119/89).

waardevol kan zijn voor een onderzoek naar de herkomst van een goed. Om zicht te krijgen op het inkomen en vermogen van een belanghebbende bij een goed of van natuurlijke personen of rechtspersonen die daartoe in direct verband staan, zijn gegevens van de Belastingdienst essentieel. Gegevens van de Belastingdienst kunnen ook een beeld geven van door de belanghebbende ontvangen schenkingen en erfenissen, of anderszins inzicht geven in de wijze van verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van goederen die vatbaar zijn voor confiscatie. Fiscale gegevens zijn dan ook noodzakelijk om te controleren of een goed via legale wijze kan zijn verkregen, voorafgaand aan een verzoek tot verlop voor conservatoir beslag op een goed, voor het indienen van een verzoek tot confiscatie of na een daartoe strekkend verweer van de belanghebbende. Voor de Belastingdienst geldt een wettelijke geheimhoudingsplicht (artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), artikel 67, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 10, eerste lid, van de Registratiewet 1970). Naast een enkele andere in de desbetreffende wet genoemde uitzondering geldt deze geheimhoudingsplicht niet indien enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht (artikel 67, tweede lid, onderdeel a, Awr, artikel 67, tweede lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Registratiewet 1970). Om verstrekking van fiscale gegevens ten behoeve van de procedure NCBC mogelijk te maken, voorziet deze wet in een specifieke grondslag voor het verstrekken van deze gegevens aan de officier van justitie ten behoeve van deze procedure (artikel 17). Gegevens worden op schriftelijk verzoek aan de officier van justitie verstrekt.

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

3.11.3 Gegevensverwerking door het RIEC ten behoeve van civielrechtelijke handhaving

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

De procedure NCBC is een nieuwe, civielrechtelijke maatregel die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de voorkoming van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit doordat goederen met een criminele herkomst uit de maatschappij worden gehaald. Hiermee wordt de rechtmatige toestand hersteld en worden criminele herinvesteringen voorkomen. Daarom zullen binnen het RIEC-verband ook gegevens moeten kunnen worden uitgewisseld ten behoeve van de procedure NCBC. Daartoe wordt voorgesteld de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden – op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, A) – te wijzigen. De WGS voorziet de gegevensverwerking van bepaalde samenwerkingsverbanden, waaronder het RIEC (artikel 2.16, eerste lid, WGS), van een adequate juridische basis. De WGS bevat onder meer een grondslag voor de verstrekking van de resultaten van de gegevensverwerking binnen het samenwerkingsverband aan de deelnemers van het samenwerkingsverband. Dit is toegestaan voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak die aan de deelnemer is opgedragen, wanneer deze taak verenigbaar is met het doel van het samenwerkingsverband (artikel 1.7, eerste lid, onder a, WGS).

Het openbaar ministerie is deelnemer aan het RIEC voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere bij de wet vastgestelde taken (artikel 2.19, eerste lid, onderdeel g, WGS). De RIEC's verwerken op dit moment in hoofdzaak persoonsgegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers op het terrein van



strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke handhaving in het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 2.17 WGS). Voorgesteld wordt daaraan toe te voegen de civielrechtelijke handhaving, waaronder in ieder geval worden verstaan de procedure NCBC, de civiele verbodsprocedure gericht op rechtspersonen waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (artikel 2:20 BW) en de civielrechtelijke handhaving van fraude met zorggelden (zie toelichting op artikel 30). De gegevens die binnen het RIEC-verband worden uitgewisseld kunnen hierdoor ook worden gebruikt ten behoeve van deze procedures. Het openbaar ministerie kan de persoonsgegevens die in het kader van de procedure NCBC worden verwerkt ook verstrekken aan de deelnemers van het RIEC (artikel 18, derde lid, onderdeel f).

3.11.4 Gegevensverwerking door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC

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

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

In het wetsvoorstel is expliciet vastgelegd dat het openbaar ministerie voor de procedure NCBC persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, mag verwerken. Het College van procureurs-generaal is verwerkingsverantwoordelijke. Het College is eveneens verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens. Voor verwerkingsverantwoordelijken gelden op grond van de AVG verplichtingen, zoals informatieverplichtingen, de verplichting tot het bijhouden van een register van de verwerkingsactiviteiten en de verplichting tot beveiliging van de verwerking.

In aanvulling op de verplichtingen en waarborgen die gelden op grond van de AVG, worden voor de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie in het kader van de procedure NCBC de volgende maatregelen getroffen. Persoonsgegevens worden in specifieke systemen opgeslagen – waarvoor een adequaat beveiligingsniveau geldt – die enkel toegankelijk zijn voor medewerkers die zijn belast met de werkzaamheden in het kader van de procedure NCBC. Er wordt in een zorgvuldige afscherming voorzien van de gegevens die worden verwerkt in het kader van deze civiele procedure en de gegevens die worden verwerkt in het kader van strafzaken, daarvoor worden aanpassingen in de informatievoorziening gedaan. Tot de systemen waarin persoonsgegevens worden verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC hebben uitsluitend geautoriseerde personen toegang. Het openbaar ministerie onderhoudt een systeem van autorisaties dat voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en evenredigheid. Het openbaar ministerie draagt daarnaast zorg voor de vastlegging langs elektronische weg (logging) van verwerkingen van persoonsgegevens in geautomatiseerde systemen ten behoeve van de uitvoering van deze wet.

De persoonsgegevens die in het kader van de uitvoering van deze wet worden verwerkt mogen op grond van de AVG niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk. Zodra is gebleken dat persoonsgegevens die het openbaar ministerie ten behoeve van de uitvoering van deze wet heeft verkregen daarvoor niet noodzakelijk zijn, worden deze persoonsgegevens verwijderd.

3.11.5 Verstrekking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van andere doelen

De persoonsgegevens die ten behoeve van de procedure NCBC zijn verwerkt kunnen voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang worden verstrekt aan de in artikel 18, derde lid, genoemde personen of instanties. Dit betreft rechterlijke ambtenaren, ambtenaren van politie, opsporingsambtenaren, deurwaarders, bewaarders, en de deelnemers aan een RIEC. Daarnaast worden de stukken die redelijkerwijs voor de tenuitvoerlegging van de beschikking nodig zijn nadat de beschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden zo spoedig mogelijk aan het CJIB verstrekt ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de beschikking. Hieronder vallen in ieder geval de beschikking, het beslagexploot, het beslagverlof, het verzoekschrift waarop het verlof is gegeven en indien van toepassing een verklaring derdenbeslag.



3.11.6 Gegevensverwerking door de Minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van de procedure NCBC

Ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de beschikking worden door de Minister voor Rechtsbescherming, in dit geval het CJIB, persoonsgegevens verwerkt. In de beschikking zijn bijvoorbeeld vermeld de persoonsgegevens van belanghebbenden aan wie een geldelijke tegemoetkoming is toegekend. Om tot uitbetaling van deze tegemoetkoming over te kunnen gaan is verwerking van deze persoonsgegevens noodzakelijk. De Minister voor Rechtsbescherming is verwerkingsverantwoordelijke. Voor persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de beschikking geldt dat deze op grond van artikel 17 AVG niet langer mogen worden bewaard dan strikt noodzakelijk.

3.11.7 Verstrekking van persoonsgegevens door de Minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de beschikking

Voor de tenuitvoerlegging van de beschikking kan het noodzakelijk zijn andere personen of instanties in te schakelen, zoals Domeinen Roerende Zaken, het Rijksvastgoedbedrijf of een notaris. Daarom kunnen persoonsgegevens voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang door de Minister voor Rechtsbescherming voor dit doel aan personen of instanties worden verstrekt (artikel 19, derde lid).

4 De situatie in andere landen

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

Kenmerkend voor de civiele confiscatieprocedures in deze landen is dat geen verband hoeft te worden gelegd tussen het te confisqueren goed en een specifiek strafbaar feit. Voldoende voor confiscatie is dat 'on the balance of probabilities' kan worden aangetoond dat de te confisqueren vermogensbestanddelen zijn verkregen door middel van of uit de baten van een strafbaar feit. In het Verenigd Koninkrijk kan tot confiscatie worden overgegaan indien vermogensbestanddelen (on)middelelijk uit een meer ernstig strafbaar feit ('unlawful conduct') afkomstig zijn. Daarbij geldt een drempelwaarde van 10.000 Britse pond. In Ierland kan de procedure worden gevoerd ingeval een vermogensbestanddeel is verkregen door, ontvangen uit, het resultaat is van, of in verband staat met het plegen van één of meer strafbare feiten ('proceeds of crime'). Daarbij geldt een drempelwaarde van ten minste 5.000 euro. In Nieuw-Zeeland geldt het vereiste dat het vermogen te maken heeft met 'significant criminal activity'; dit betreft activiteiten die bestaan uit strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van ten minste vijf jaren staat. Daarnaast kan het gehele vermogen van de betrokkene worden aangesproken als deze wederrechtelijk voordeel heeft genoten uit 'significant criminal activity', ongeacht of de betrokkene aan die strafbare feiten heeft deelgenomen; dan geldt een drempelwaarde van ongeveer 20.000 euro.

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

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



recht compensatie te vorderen van schade die is geleden als gevolg van de (onterecht gebleken) beslaglegging.

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

Er is in deze landen geen dwingende regeling die bepaalt dat eerst strafrechtelijke vervolging dient te worden nagestreefd. Wel wordt bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk het strafrecht gezien als het instrument waarmee de aanpak van criminaliteit in het algemeen het beste kan worden gewaarborgd. Dit laat onverlet dat kan worden gekozen voor een civiele confiscatieprocedure. Op basis van de Proceeds of crime Act (POCA) zijn nadere richtsnoeren vastgesteld over de keuze voor de procedure NCBC.⁸ Vrijspraak in een strafrechtelijke procedure heeft in beginsel geen gevolgen voor de civielrechtelijke confiscatie. Wel geldt in Ierland en Nieuw-Zeeland dat de verklaring van de betrokkene in de civielrechtelijke procedure niet kan worden gebruikt als bewijs in een strafproces. In het Verenigd Koninkrijk kunnen in een civiele confiscatieprocedure verkregen verklaringen van betrokkenen worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure, mits deze niet onder dwang zijn afgelegd. Er zijn geen regels voor het inbrengen van strafrechtelijke informatie in de civiele confiscatieprocedure.

Ook andere landen kennen confiscatieprocedures, zoals Italië. De Italiaanse procedure is in belangrijke mate gericht op (groepen) personen die in verband kunnen worden gebracht met criminaliteit, waarbij niet uitgesloten is dat de confiscatieprocedure zich ook kan uitstrekken tot een goed. De procedure is bestuursrechtelijk van aard. De maatregel kan worden toegepast op een persoon die een gevaar vormt voor de samenleving. Dit betreft personen die worden verdacht van deelname aan een maffiaorganisatie, personen die worden verdacht van misdrijven gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit en personen die leven van illegale handel of winsten van criminele activiteiten. De maatregel kan ook worden toegepast tegen de erfgenamen, tot vijf jaar na overlijden. De maatregel kan worden toegepast tegen een goed (in rem), bij bewijs (enige mate van waarschijnlijkheid) dat een goed een illegale herkomst heeft. Binnen anderhalf jaar na de inbeslagneming moet een rechter beslissen tot confiscatie, anders moet het goed worden teruggegeven. Deze termijn kan tweemaal worden verlengd met een periode van zes maanden.

Nederland kent in vergelijking met andere landen op onderdelen reeds een uitgebreid instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen als strafvervolging van een verdachte mogelijk is, vanwege de ruime strafbaarstelling van witwassen en het feit dat Nederland zowel een 'object-based' (verbeurdverklaring) als een 'value-based' (ontnemingsmaatregel) systeem heeft. In aanvulling hierop biedt een aparte procedure NCBC uitkomst in de situatie waarin vermogen niet kan worden gekoppeld aan een specifieke persoon als eigenaar of bezitter, of geen strafvervolging tegen een verdachte kan worden ingesteld vanwege betrokkenheid bij een concreet strafbaar feit. Een meer strafrechtelijk georiënteerde en voornamelijk op de persoon gerichte procedure, zoals in Italië, voorziet onvoldoende in de behoefte aan een objectgerichte civiele confiscatieprocedure zonder voorafgaande veroordeling. Daarnaast past een regeling op basis van het bestuursrecht minder goed in het Nederlandse rechtstelsel, zoals in paragraaf 2.3 aan de orde is gekomen. Om die redenen is aansluiting gezocht bij de civielrechtelijke procedure zoals Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland die kennen.

5 De internationale samenwerking

Als de Nederlandse procedure NCBC raakvlakken heeft met het buitenland, dan kan het van belang zijn dat een beroep kan worden gedaan op de medewerking van de desbetreffende staat. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn in de fase van het verzamelen van informatie over de herkomst van een goed of in de fase van tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing. Ook kan er bijvoorbeeld aanleiding bestaan tot het treffen van maatregelen door het uitvoerende land met het oog op het leggen van conservatoir beslag en de tenuitvoerlegging van een Nederlandse confiscatiebeslissing. Andersom kan de bevoegde autoriteiten in Nederland worden verzocht medewerking te verlenen aan een procedure NCBC in een andere staat. In deze wet wordt daarom voorzien in een regeling op grond

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/the-proceeds-of-crime-act-section-2a>.



waarvan rechtshulp kan worden gevraagd en verleend in gevallen waarin een verdrag of een verbindende rechtshandeling van de Europese Unie daarin voorziet. De regeling maakt het mogelijk om van die instrumenten ook gebruik te maken in het kader van een Nederlandse procedure NCBC en om bij het verlenen van rechtshulp gebruik te maken van de bevoegdheden opgenomen in deze wet. Hiermee is de regeling aanvullend op de bestaande mogelijkheden om op verzoek van een andere lidstaat medewerking te verlenen aan een procedure NCBC die wordt gevoerd in een andere staat.

Relevante verdragen in dit kader zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend, het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, ook bekend als het Verdrag van Straatsburg⁹, en het Verdrag van de Raad van Europa van 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, ook bekend als het Witwasverdrag van Warschau¹⁰. Laatstgenoemd verdrag, dat voortgaat op het eerstgenoemde verdrag in het geval beide landen hierbij partij zijn, voorziet in een regeling voor de tenuitvoerlegging van maatregelen die vergelijkbaar zijn met confiscatie maar die geen strafrechtelijke sancties zijn, voor zover dergelijke maatregelen in verband met een strafbaar feit zijn bevolen door een gerechtelijke autoriteit.¹¹ In het bijzonder wordt gewezen op het toelichtend memorandum ('explanatory report') bij het Verdrag van Straatsburg, waaruit kan worden afgeleid dat de verplichting tussen partijen om in zo ruim mogelijke mate met elkaar samen te werken ten behoeve van onderzoeken en procedures gericht op de confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten ook civielrechtelijke in rem procedures omvat.¹² Uit het toelichtend memorandum bij het Witwasverdrag van Warschau kan worden afgeleid dat de opstellers van dit verdrag, in navolging van de opstellers van het Verdrag van Straatsburg van 1990, een ruime reikwijdte van het verdrag voor ogen heeft gestaan vanwege de verschillen in de nationale rechtsstelsels. De samenwerking tussen de verdragsstaten kan betrekking hebben op een zogenaamde in rem procedure¹³, mits deze verband houdt met een strafbaar feit.¹⁴ Ter illustratie kan worden gewezen op een uitspraak van de rechtbank in het Groothertogdom Luxemburg die verlof heeft verleend voor de tenuitvoerlegging van een Engelse NCBC beslissing (Civil Recovery order) met verwijzing naar het Witwasverdrag van Straatsburg van 1990.¹⁵

Binnen de EU bevat Verordening (EU) 2018/1805, ook bekend als de Confiscatieverordening, regels voor de erkenning en tenuitvoerlegging van bevroerings- en confiscatiebevelen in het kader van procedures in strafzaken.¹⁶ Voor Ierland en Denemarken blijven Kaderbesluit 2003/577/JBZ inzake wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevroering en Kaderbesluit 2006/783/JBZ inzake wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie van toepassing. Ook in Kaderbesluit 2006/783/JBZ is het begrip 'beslissing tot confiscatie' omschreven als een onherroepelijke straf of maatregel, opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten, die leidt tot het blijvend ontnemen van voorwerpen (artikel 2, onder c, Kb 2006/783/JBZ).

Genoemde Confiscatieverordening is van toepassing op bevroerings- en confiscatiebevelen in

⁹ Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg, 08-11-1990, Trb. 1990, 172.

¹⁰ Naast de in deze tekst genoemde verdragen en verbindende rechtshandelingen van de Europese Unie kunnen bijvoorbeeld ook bilaterale verdragen een basis bieden voor de samenwerking met andere landen in het kader van een procedure NCBC.

¹¹ Artikel 23, vijfde lid: De Partijen werken, overeenkomstig hun nationale recht, in zo ruim mogelijke mate samen met de Partijen die verzoeken om de tenuitvoerlegging van maatregelen die vergelijkbaar zijn met confiscatie en resulteren in de afneming van voorwerpen, doch welke geen strafrechtelijke sancties zijn, voor zover dergelijke maatregelen in verband met een strafbaar feit zijn bevolen door een gerechtelijke autoriteit van de verzoekende Partij, en op voorwaarde dat is vastgesteld dat de voorwerpen opbrengsten of andere voorwerpen zijn in de zin van artikel 5 van dit Verdrag.

¹² Zie Explanatory Report paragraph 21: 'The definition of 'confiscation' was drafted in order to make it clear that, on the one hand, the Convention only deals with criminal activities or acts connected therewith, such as acts related to civil in rem actions and, on the other hand, that differences in the organisation of the judicial system and the rules of procedure do not exclude the application of the Convention'. (...) It is also irrelevant that confiscation might sometimes be ordered by a judge who is, strictly speaking, not a criminal judge, as long as the decision was taken by a judge. The term 'court' has the same meaning as Article 6 of the European Convention on Human Rights. The experts agreed that purely administrative confiscation was not included in the scope of application of the Convention.'

¹³ Zie Explanatory Report, paragraph 164: 'The Explanatory Report to the 1990 Convention stated that any type of proceedings, independently of their relationship with criminal proceedings and of applicable procedural rules, might qualify in so far as they may result in a confiscation order, provided that they are carried out by judicial authorities and that they are criminal in nature, that is, that they concern instrumentalities or proceeds. Such types of proceedings (which include, for instance, the so called 'in rem proceedings') are referred to in the text of the 1990 Convention and of this Convention as 'proceedings for the purpose of confiscation'.

¹⁴ Zie Explanatory Report paragraph 163: 'It also follows from the article that the request concerns a confiscation which by its very nature is criminal and thus excludes a request which is not connected with an offence, for example administrative confiscation. However, the decision of a court to confiscate need not be taken by a court of criminal jurisdiction following criminal proceedings.'

¹⁵ Zaak 1310/2015, van 30 april 2015, van het District Hof van Luxemburg; <https://justice.public.lu/fr/jurisprudence/juridictions-judiciaires.html?q=195%2F13%2Fcril>.

¹⁶ Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1).



procedures in strafzaken. 'Procedures in strafzaken' is een autonoom Unierechtelijk begrip zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (of: EU-Hof).¹⁷ Die term heeft betrekking op alle soorten bevestigingsbevelen en confiscatiebevelen die zijn uitgevaardigd naar aanleiding van procedures in verband met een strafbaar feit, dus niet alleen bevelen die vallen onder Richtlijn 2014/42/EU¹⁸, maar ook andere soorten bevelen zonder definitieve veroordeling. Het EU-Hof heeft zich in 2020 in de zaak 'Agro in 2001'¹⁹ uitgelaten over de werkingssfeer van Kaderbesluit 2005/212²⁰, mede in verband met het begrip 'procedure in verband met één of meer strafbare feiten'. Het EU-Hof heeft in die zaak vastgesteld dat de regeling voor de confiscatie van illegaal verkregen vermogen in Bulgarije geen procedure betreft die betrekking heeft op één of meer strafbare feiten. Daarbij is meegewogen dat de Bulgaarse confiscatieprocedure civielrechtelijk van aard is, dat het nationale recht daarin voorziet los van een strafrechtelijke confiscatieregeling en dat de confiscatieprocedure autonoom wordt gevoerd, ongeacht of in voorkomend geval een strafrechtelijke procedure tegen de gestelde dader van de feiten is ingeleid en ongeacht de uitkomst van de strafrechtelijke procedure. In die omstandigheden moet volgens het EU-Hof worden vastgesteld dat deze procedure buiten de werkingssfeer valt van kaderbesluit 2005/212.²¹ De uitspraak 'Agro in 2001' heeft ook relevantie voor andere EU-rechtsinstrumenten waarin het begrip 'procedure in verband met een strafbaar feit' wordt gehanteerd. Wat de betekenis van de uitspraak 'Agro in 2001' is voor de mogelijkheden die de Confiscatieverordening biedt voor samenwerking in het kader van de Nederlandse procedure NCBC zal moeten worden afgewacht.

Overigens heeft het EU-Hof in 2020 in de zaak 'Agro in 2001' ook geoordeeld dat Kaderbesluit 2005/212 niet in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat die bepaalt dat door een nationale rechterlijke instantie de confiscatie van illegaal verkregen vermogen wordt gelast aan het einde van een procedure die niet afhankelijk is van de vaststelling van een strafbaar feit, noch – a fortiori – van de veroordeling van de vermoedelijke daders van een dergelijk feit.

Op grond van het na de Brexit tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) gesloten Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO)²², is samenwerking met het VK mogelijk bij de inbeslagneming en confiscatie van goederen in het kader van een procedure NCBC.²³

Op nationaal niveau bevat de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) een regeling voor het op verzoek van een vreemde staat in beslag nemen van voorwerpen, de tenuitvoerlegging van in een vreemde staat opgelegde confiscatiebeslissing en de overlevering van inbeslaggenomen voorwerpen aan de verzoekende staat met het oog op verbeurdverklaring of oplegging van een ontnemingsmaatregel (artikelen 1, 13a, 13b, 13c en 31a WOTS), voor zover een verdrag daarin voorziet. Deze regeling is in de wet opgenomen ten behoeve van de situatie waarin de vreemde staat enkel de confiscatie van een voorwerp kan uitspreken indien dat goed zich daadwerkelijk in die vreemde staat bevindt. Hoewel dit in de praktijk niet vaak wordt toegepast is de overlevering van voorwerpen aan de verzoekende staat mogelijk in verband met een confiscatiebeslissing, ook als die worden beheerst door een ander rechtsgebied zoals een civiele in rem procedure (Kamerstukken II 1992/93, 23 161, 3, p. 2).

Hoewel de toepasselijke of toekomstige verdragen en verbindende rechtshandelingen van de Europese Unie (EU) in voorkomende gevallen zelf in een grondslag voor deze samenwerking (kunnen) voorzien, is het om van die grondslag gebruik te kunnen maken nodig dat bijvoorbeeld de naar Nederlands recht bevoegde autoriteiten in de wet worden aangewezen. Dit wordt voor de bevoegdhe-

¹⁷ Zie Confiscatieverordening 2018/1805, overweging 13: '„Procedures in strafzaken' is een autonoom Unierechtelijk begrip zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, niettegenstaande de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die term dient derhalve betrekking te hebben op alle soorten bevestigingsbevelen en confiscatiebevelen die zijn uitgevaardigd naar aanleiding van procedures in verband met een strafbaar feit, dus niet alleen bevelen die vallen onder Richtlijn 2014/42/EU, maar ook andere soorten bevelen zonder definitieve veroordeling. Hoewel dergelijke bevelen in het rechtstelsel van een lidstaat misschien niet voorkomen, moet de betrokken lidstaat in staat zijn een dergelijk door een andere lidstaat uitgevaardigd bevel te erkennen en ten uitvoer te leggen. Procedures in strafzaken zouden ook betrekking kunnen hebben op strafrechtelijke onderzoeken door de politie en andere rechtshandhavingsinstanties. Bevestigingsbevelen en confiscatiebevelen die worden uitgevaardigd in civielrechtelijke en administratieve procedures, moeten buiten het toepassingsgebied van deze verordening worden gelaten.'

¹⁸ Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevestiging en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PbEU 2014, L 127/39).

¹⁹ ARREST VAN HET HOF (Derde kamer) 19 maart 2020 (*) betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije) bij beslissing van 23 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 3 april 2018, in de procedure Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo tegen BP, AB, PB, „Trast B' OOD, „Agro In 2001' EOOD, en een aantal andere partijen, in zaak C-234/18.

²⁰ Kaderbesluit van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, JO 2005, L 68, blz. 49).

²¹ Arrest van het Hof van 19 maart 2020, punten 60 en 61.

²² HANDELS- EN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (Pb. L 149/11).

²³ Artikel 665 HSO



den in het kader van de procedure NCBC in deze wet geregeld (artikelen 25 en 26). De voorgestelde regeling biedt een mogelijkheid om – voor zover een verdrag of EU-rechtsinstrument daarin voorziet – de bevoegdheden van deze wet toe te passen in het kader van de internationale samenwerking, zowel bij een inkomend verzoek om rechtshulp bij de confiscatie als bij een uitgaand verzoek om rechtshulp in het kader van een Nederlandse procedure NCBC. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van de bestaande of toekomstige internationale rechtshulpinstrumenten, voor zover die internationale instrumenten op de procedure NCBC betrekking hebben. Dit doet niet af aan andere mogelijkheden om samen te werken met andere landen ter confiscatie van criminele goederen, bijvoorbeeld op grond van het Wetboek van Strafvordering.

Vanwege het belang van de internationale samenwerking op het gebied van de NCBC voor een effectieve bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit zal Nederland de verdere ontwikkeling van de internationale samenwerking op dit gebied bevorderen, in het bijzonder in het kader van de EU.

6 De verhouding met de mensenrechten (EVRM)

Met de procedure NCBC kunnen de mensenrechten van burgers worden aangetast. Deze rechten zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in de Grondwet. Met de confiscatie van goederen wordt inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van burgers (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Daarnaast is voor de procedure NCBC van belang het recht op een eerlijk proces, vastgelegd in artikel 6 EVRM, te waarborgen. Tenslotte is het recht op de eerbiediging van het privéleven aan de orde, als beschermd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM.

6.1 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 in wezenlijke zin verloren gaat, is er sprake van ontneming van eigendom. Minder vergaande maatregelen worden doorgaans gekwalificeerd als regulering van eigendom.

Ondanks dat confiscatie betekent dat eigendom feitelijk gezien wordt afgenomen, heeft het EHRM de confiscatie van eigendom doorgaans gekwalificeerd als regulering van eigendom in gevallen waarin goederen werden geacht onrechtmatig te zijn verkregen. In gevallen waarin er sprake was van confiscatie van eigendom die als instrument voor een misdrijf had gediend, zoals bijvoorbeeld een auto, en tegelijkertijd eigendom was van een derde, heeft het Hof dit als ontneming gekwalificeerd.²⁴ Ook heeft het EHRM geoordeeld dat preventieve confiscatie maatregelen, genomen zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling, niet bij voorbaat een schending van artikel 1 Protocol 1 opleveren.²⁵ Het EHRM weegt bij de beoordeling van de proportionaliteit in dergelijke gevallen mee dat het onrechtmatig verkregen vermogen zou worden gebruikt om winst te maken of wordt gebruikt om een criminele organisatie te ondersteunen, ten nadele van de maatschappij.²⁶ Het EHRM acht het van belang dat de eigenaar van het eigendom, de mogelijkheid heeft de zaak door een rechter te laten

²⁴ Vergelijk Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property, update 30 april 2021, paragraaf 103. Zie ook *Todorov v. Bulgaria*, no. 50705/11, 13 juli 2021, § 181; *Raimondo v. Italy*, no. 12954/87, 22 februari 1994, § 27; *Riela and others v. Italy (dec.)*, no. 52439/99, 4 september 2001: 'the confiscation constituted an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions. That measure constituted control of the use of property within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (and not a deprivation of possessions)'; *Arcuri and others v. Italy (dec.)*, no. 52024/99, 5 juli 2001, onder punt 1.

²⁵ *Arcuri a.o. v. Italy (dec.)*, no. 52024/99, 5 juli 2001, onder punt 1; *Gogitidze e.a. v. Georgia*, no. 36862/05, 12 mei 2015, punt 107.

²⁶ *Gogitidze e.a. v. Georgia*, no. 36862/05, 12 mei 2015, punt 96, 97.



toetsen. Daarnaast moeten er voldoende bewijzen zijn dat het eigendom onrechtmatig is verkregen.²⁷

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'.²⁸ Misdaadbestrijding – waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit en witwassen – is een door het EHRM geaccepteerd gerechtvaardigd algemeen belang.²⁹ Een zwaarwegend belang kan ook zijn het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in de situatie waarin goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd.
- (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 'fair balance (...) between the demands of the general interest in this respect and the interest of the individual concerned' aan de orde is³⁰;
- (4) er is voorzien in procedurele waarborgen voor de betrokkenen. Hierbij kan worden gedacht aan waarborgen als hoor en wederhoor³¹, de openbare behandeling van de zaak, bijstand van een raadsman³², het oordeel van een onafhankelijke rechter, en de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de uitspraak.³³

Hieruit kan worden opgemaakt dat een wettelijke regeling van een procedure NCBC met het oog op de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol, mits de wettelijke regeling 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 wetsvoorstel wordt voldaan aan deze eisen. De procedure NCBC dient een algemeen belang, namelijk het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd (zie ook paragrafen 2.4 en 2.5). De voorgestelde wettelijke regeling geeft nauwkeurige regels voor de omstandigheden waaronder een goed kan worden geconfisqueerd. De vereisten rond de minimale waarde van het goed en de relatie met enig misdrijf dienen niet alleen het belang van de kenbaarheid van de regeling maar ook de proportionaliteit. Binnen het kader van de 'wide margin of appreciation' is met deze vereisten en de overige procedurele waarborgen sprake van een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht van burgers en het daarmee gediende algemeen belang van het herstel van de maatschappelijke integriteit. De belanghebbende kan zich verweren tegen het conservatoir beslag ter confiscatie en tegen het verzoek tot confiscatie. Daarbij kan hij zich laten bijstaan door een advocaat. De beslissing tot confiscatie is voorbehouden aan een onafhankelijke rechter, waarbij de zaak in beginsel in het openbaar wordt behandeld. De beslissing tot confiscatie is mogelijk als de rechter aangetoond acht dat het goed geheel of grotendeels is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. Aan de belanghebbende staan tegen de beslissing van de rechtbank de rechtsmiddelen open die op grond van Rv gelden voor civiele procedures, zoals hoger beroep en cassatie.

6.2 Het recht op een eerlijk proces

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

Op grond van de jurisprudentie van het EHRM moet worden aangenomen dat confiscatie op basis van

²⁷ Gogitidze e.a. v. Georgia, no. 36862/05, 12 mei 2015, punt 212; Todorov e.a. v. Bulgaria, no. 50705/11, 13 juli 2021.

²⁸ Gogitidze e.a. v. Georgia, no. 36862/05, 12 mei 2015, punt 96, 97.

²⁹ Venditelli t. Italië, no. 14804/89, 18 juli 1994, § 38; Butler v. The United Kingdom, onder C; Phillips v. The United Kingdom, § 52.

³⁰ Agosi v. The United Kingdom, no. 9118/80, 24 oktober 1986, § 52, Phillips v. the United Kingdom, no. 41087/98, 5 juli 2001, § 51.

³¹ Yldirim v. Italy, no. 3111/10, 18 december 2012.

³² Butler v. The United Kingdom, no. 41661/98, 27 juni 2002, punt C.

³³ Butler v. The United Kingdom, punt C.



de procedure NCBC zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel geen strafrechtelijke vervolging (in de betekenis van artikel 6 EVRM) betreft waardoor ook de onschuldpresumptie als voorzien in het tweede lid van dat artikel niet van toepassing is. Hiervoor kan ook worden verwezen naar de eerdergenoemde zaak *Gogitidze* (2015). In deze zaak ging het over hooggeplaatste overheidsambtenaren van Georgië die verdacht werden van verschillende strafbare feiten, waaronder misbruik van macht, uitbuiting en corruptie. De nationale autoriteiten hadden bewijs verzameld en wilden op basis daarvan beslag leggen op eigendom zonder dat sprake was een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. In deze zaak werd vervolgens bekeken of deze confiscatiemaatregel in strijd was met het recht op eigendom (zie hierboven) maar werd ook door het Hof gekeken of de ontneming een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 lid 2 EVRM is en zo niet, of dan de waarborgen voor een eerlijk proces als vervat in artikel 6 toch van toepassing zijn in deze zaak. Bij de bespreken van de algemene principes uit de jurisprudentie omtrent het recht op eigendom, overwoog het EHRM als volgt:

'the Court reiterates its well-established case-law to the effect that proceedings for confiscation such as the civil proceedings in rem in the present case, which do not stem from a criminal conviction or sentencing proceedings and thus do not qualify as a penalty but rather represent a measure of control of the use of property within the meaning of Article 1 of Protocol N. 1, cannot amount to 'the determination of a criminal charge' within the meaning of Article 6 §1 of the Convention and should be examined under the 'civil' head of that provision.'

Bij de beoordeling of het civiele deel ('civil limb') van artikel 6 EHRM van toepassing zou zijn, stond het Hof ook stil bij de vraag of confiscatie een punitief karakter heeft. Het Hof overwoog als volgt:

'the Court reiterates, in the light of its well-established case-law, that the forfeiture of property ordered as a result of civil proceedings in rem, without involving determination of a criminal charge, is not of a punitive but of a preventive and/or compensatory nature and thus cannot give rise to the application of the provision in question.'

Daarmee besloot het EHRM dat artikel 6 lid 2 niet van toepassing was en schoof het EHRM de bezwaren van de klager tegen deze procedure (strijd met onschuldpresumptie uit artikel 6, tweede lid, EVRM) terzijde. Wel moet confiscatie in het kader van een procedure NCBC worden aangemerkt als de vaststelling van 'civil rights and obligations', zodat de waarborgen van artikel 6, eerste lid, van het EVRM wel onverminderd van toepassing zijn. Dit betekent dat alleen het eerste lid van toepassing is en het tweede lid niet. Specifiek met betrekking tot de bewijslastverdeling geeft het EHRM in *Gogitidze* de volgende aanwijzingen: 'The Court also found it legitimate for the relevant domestic authorities to issue confiscation orders on the basis of a preponderance of evidence which suggested that the respondents' lawful incomes could not have sufficed for them to acquire the property in question. Indeed, whenever a confiscation order was the result of civil proceedings in rem which related to the proceeds of crime derived from serious offences, the Court did not require proof 'beyond reasonable doubt' of the illicit origins of the property in such proceedings. Instead, proof on a balance of probabilities or a high probability of illicit origins, combined with the inability of the owner to prove the contrary, was found to suffice.'. Hieruit kan worden afgeleid dat er ruimte is voor een civielrechtelijke bewijslastverdeling als voorgesteld.

6.3 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De procedure NCBC kan leiden tot de verwerking van persoonsgegevens van burgers. Dit kan aan de orde zijn bij het onderzoek naar de herkomst van een goed, in het kader van de gerechtelijke procedure die kan leiden tot confiscatie en bij de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. Weliswaar heeft de gegevensverwerking ten behoeve van de procedure NCBC vooraleerst betrekking op het goed, maar zodra belanghebbenden in beeld komen zullen daarbij in veel gevallen tevens persoonsgegevens worden verwerkt.

De verwerking van persoonsgegevens moet worden beoordeeld in het licht van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer houdt in dat de overheid de persoonlijke levenssfeer van burgers dient te respecteren. Een beperking van dit recht is slechts mogelijk als dat in de wet is geregeld. Het EVRM stelt daarnaast als eis dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van onder andere de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt naar voren dat deze noodzaak mede wordt bepaald aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Artikel 8 van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. Deze moet voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar zijn. Dit betekent dat de regeling voldoende precies moet zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden bevoegdhe-



den mogen worden toegepast. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid. Deze eis weegt zwaarder naarmate een bevoegdheid meer ingrijpend is en heimelijk kan worden toegepast.

In het voorliggende wetsvoorstel is voorzien in een wettelijke regeling voor het bevel het verstrekken van gegevens en inlichtingen, voor de verwerking van persoonsgegevens door het College van procureurs-generaal en door de Minister voor Rechtsbescherming en de verstrekking van persoonsgegevens aan andere personen of instanties. Deze gegevensverwerkingen zijn noodzakelijk met het oog op het instellen van een procedure NCBC en de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. Ook is een regeling opgenomen voor de publicatie van het beslagexploot en de beslissing tot confiscatie in de Staatscourant en in één of meer door de rechter aangewezen dagbladen. Dit is nodig om zoveel mogelijk belanghebbenden bij een goed te bereiken zodat zij zich in de procedure kunnen verweren of een geldelijke tegemoetkoming kunnen vorderen. De noodzaak van de procedure NCBC is aan de orde gekomen in paragraaf 3.10 van deze toelichting.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn voldoende gewaarborgd. Voor het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen geldt dat een machtiging is vereist van de rechter-commissaris. Er moet sprake zijn van een redelijk vermoeden dat een goed kan worden geconfisqueerd omdat dit is verkregen door middel of uit de baten van een misdrijf. Verder geldt het vereiste van het belang van de procedure NCBC. De rechter-commissaris toetst de noodzaak van het bevel, mede op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het bevel heeft geen betrekking op gevoelige persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt dat het doel van de gegevensverwerking in de wet is opgenomen; voor het OM betreft dit de uitvoering van deze wet, voor de Minister voor Rechtsbescherming betreft dit de tenuitvoerlegging van de beschikking tot confiscatie. Voor de verstrekking van persoonsgegevens aan andere personen en instanties geldt het vereiste van het zwaarwegend algemeen belang, dat ook van toepassing is bij de verstrekking van politiegegevens of strafvorderlijke gegevens aan derden. Aanvullend geldt voor de verstrekking van persoonsgegevens door het OM dat de partijen aan wie gegevens kunnen worden verstrekt, in de wet zijn opgesomd. Het doel van de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens is om informatie te verzamelen over de herkomst van een goed, ten behoeve van de uitvoering van deze wet of de tenuitvoerlegging van een confiscatiebeschikking. Deze gegevens zijn onmisbaar voor het bereiken van het doel. Dit doel kan niet worden bereikt met een andere maatregel die minder ingrijpend is voor de grondrechten van burgers.

Op grond van de AVG heeft de betrokkene het recht om van het College van procureurs-generaal of de Minister voor rechtsbescherming uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens en van bepaalde informatie over de gegevensverwerking, zoals het doel van de verwerking en de ontvangers aan wie persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt. Ook heeft de betrokkene heeft het recht om van de werkingsverantwoordelijke onverwijld rectificatie van hem betreffende onjuiste persoonsgegevens te verkrijgen.

In de wettelijke regeling voor het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen zijn de wettelijke voorwaarden beschreven voor het bevel. In de wettelijke regeling voor de verwerking en verstrekking van gegevens is het doel van de gegevensverwerking beschreven en zijn de voorwaarden genoemd voor de verstrekking van persoonsgegevens aan andere personen en instanties. Daarmee worden waarborgen geboden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid. In het beslagexploot en de beslissing tot confiscatie zullen in veel gevallen geen persoonsgegevens voorkomen. De rechter kan per geval beslissen of van publicatie moet worden afgezien zodat de beslissing niet hoeft te worden gepubliceerd indien hierin gegevens zijn opgenomen die tot personen te herleiden zijn. Ook hiervoor geldt dus dat in passende waarborgen is voorzien.

7 Uitvoerings- en financiële consequenties

Aan het juridische instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen wordt een nieuw instrument toegevoegd, de procedure NCBC. De procedure NCBC omvat procedureel gezien twee fases, namelijk het verzoek tot conservatoir beslag op een goed en het verzoek tot confiscatie van dat goed. Het openbaar ministerie (OM) wordt in het wetsvoorstel belast met de procedure NCBC. De Minister voor Rechtsbescherming wordt belast met de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. Ondanks dat in dit wetsvoorstel de bevoegdheden met betrekking tot de procedure NCBC zijn belegd bij het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), zal behoefte bestaan aan de capaciteit, kennis en expertise van de opsporingsinstanties voor een effectieve toepassing van de regeling. Daarom zijn ook de ramingen van de overige betrokken ketenpartners betrokken bij de inschatting van de uitvoerings- en financiële consequenties.



Aangezien de procedure NCBC een geheel nieuwe procedure betreft, zal klein begonnen worden. In de startfase wordt met een aantal (principiële) zaken ervaring opgedaan waardoor duidelijk wordt of en hoe de nieuwe procedure functioneert in de vorm waarin deze wettelijk is neergelegd. Na vijf jaar wordt de procedure NCBC geëvalueerd.

Door de betrokken organisaties is een beredeneerde inschatting gemaakt van de werklust. Het maken van een goede inschatting van de baten en lasten die invoering van de procedure NCBC met zich brengt wordt bemoeilijkt doordat op voorhand niet precies is vast te stellen hoe vaak de procedure door het OM zal worden ingesteld, en welke kwantitatieve en kwalitatieve consequenties zijn verbonden aan een goede voorbereiding en uitvoering van een individuele procedure. Het betreft hier immers een geheel nieuwe, civielrechtelijke procedure, en het is daarmee onbekend terrein. Voor het maken van een goede inschatting van de uitvoeringsconsequenties is geput uit de kennis en ervaring aanwezig bij de betrokken organisaties bij de toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium voor het afpakken van crimineel vermogen.

De kosten van de invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen procedure NCBC zijn in nauw overleg met de betrokken organisaties (OM, CJIB, rechtspraak, politie en FIOD) in kaart gebracht door middel van beredeneerde inschattingen en de consultatieadvisering. Door het OM is aangegeven dat, behalve dat klein zal worden begonnen, op dit moment geen zekerheid gegeven kan worden over de aantallen procedures die zullen worden ingesteld. Dit is onder meer afhankelijk van de uitwerking van beleid dat nog moeten worden opgesteld door het OM, en van de rechtsontwikkeling.

– *Capaciteit*

De grootste structurele lasten zien op capaciteitsuitbreidingen bij de betrokken organisaties. Gestart wordt met twee kleine teams die ervaring gaan opdoen met het toepassen van het nieuwe instrument. Bij de invoering van soortgelijke wettelijke regelingen in andere lidstaten, is een zelfde werkwijze toegepast.

OM

De benodigde capaciteit voor het OM voor de startfase ziet op de inzet van senior officieren van justitie, parketsecretarissen, medewerkers administratie, internationaal adviseurs en civiel-juridisch adviseurs (de zogenaamde ASCIO sets). Deze zullen werken vanuit het Functioneel Parket (FP) als parket dat verantwoordelijk is voor de aanpak van criminele geldstromen. Voor de beide Criminele Geldstromen teams van het FP betekent dit een ASCIO set, in totaal 10 fte. Uitgaande € 150.000 per fte worden de structurele kosten door het OM in totaal geschat op € 1,5 mln.

Namens het OM verzoekt de officier van justitie om confiscatie van een goed, krijgt daarvoor specifieke bevoegdheden toebedeeld en mag gegevens verwerken ten behoeve van deze procedure NCBC. De uitvoeringsconsequenties zullen in beginsel dus ook neerslaan bij het OM. In de voorbereiding van de uitwerking van het nog op te stellen beleid door het OM is door het OM aangegeven dat op dit moment wordt onderzocht op welke wijze bij de uitvoering van de werkzaamheden bijstand kan worden geleverd door medewerkers van de opsporingsdiensten. Deze medewerkers zullen dan werken onder verantwoordelijkheid en in dienst van het OM ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van het OM met betrekking tot de procedure NCBC. Gedacht wordt aan de volgende werkzaamheden: onderzoekstaken zoals het analyseren en veredelen van signalen over de criminele herkomst van een goed, mede op basis van gevorderde informatie; het schatten van de waarde van het goed; het onderzoek naar belanghebbenden en het voorbereiden van het beslag. Door de opsporingsdiensten wordt ingeschat dat hiervoor specialisten op het gebied van financieel-economische opsporing en intelligence (operationeel specialisten operationeel experts, senior intelligence) en administratieve ondersteuning benodigd is. De inschatting van de structurele kosten voor wat betreft capaciteit die zo mogelijk wordt geleverd door de opsporingsdiensten wordt door politie en FIOD op basis van de ervaring in opsporingsonderzoeken ingeschat op totaal 30 fte, totaal € 4,2 mln. Dit bedrag wordt voor de ondersteuning bij de procedure NCBC toegekend aan het OM.

Raad voor de rechtspraak (Rvdr)

Ook leidt de procedure voor een toename van werklust bij de Zittende Magistratuur (ZM), zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Voor een inschatting van de werklust wordt voor de procedure NCBC rekening gehouden met een werklust die vergelijkbaar is met de zaakswaarte van een zware dagvaardingsprocedure, gelet op belanghebbenden en advocaten die zich zullen melden, waardoor het voor de hand ligt dat verzoeken meervoudig behandeld zullen gaan worden. De ZM gaat hierbij uit van een voorzichtige schatting van uiteindelijk maximaal vijftig zaken per jaar. Op basis hiervan en het geschatte aantal zaken bedragen de structurele jaarlijkse kosten die door de rechtspraak worden voorzien in totaal € 0,5 mln.



CJIB

Op basis van de door het CJIB uitgevoerde quickscan stelt het CJIB voor om in het wetsvoorstel voor eenmalige kosten € 0,65 mln. op te nemen en voor de exploitatiekosten € 0,4 mln. De incidentele kosten hebben betrekking op het ontwerp en de realisatie van een voorziening om de beslissingen initieel te registreren en de status(wijzigingen) tijdens de tenuitvoerlegging bij te houden. De structurele kosten bestaan uit capacitaire uitbreiding, waarbij in de startfase wordt uitgegaan van 2 fte. Daarnaast zien de structurele kosten ook op het beheer en het onderhoud van de ICT-voorziening en afschrijvingskosten. Het CJIB gaat er van uit dat de uitvoering veelal maatwerk is, complex is en in sommige gevallen een lange doorlooptijd kent. Het CJIB zal, zodra er meer zicht is op de wijze waarop de tenuitvoerlegging concreet plaatsvindt en de betrokkenheid van andere partners duidelijk is, een complete uitvoeringstoets doen waarbij aandacht is voor alle bedrijfsvoeringsaspecten. Een afgestemd ketenwerkproces is randvoorwaardelijk voor deze uitvoeringstoets.

Belastingdienst

Het wetsvoorstel regelt de informatieverstrekking door de Belastingdienst aan de officier van justitie ten behoeve van de procedure NCBC. Dit zal beslag leggen op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst en de IV-voorzieningen. Vanwege het geringe aantal zaken waarmee wordt gestart en het feit dat de Belastingdienst voor strafzaken vergelijkbare verzoeken om gegevens ontvangt zullen naar onze verwachting de consequenties minimaal zijn. Op dit moment bevinden de afweging niet-fiscale taken en de uitvoeringstoets van de Belastingdienst zich in de afrondende fase. Eventuele gevolgen zullen voor rekening komen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de invoeringstoets zal aandacht worden besteed aan de samenhang tussen deze wet en de fiscale wetgeving, waarbij zal worden bekeken of het nodig is specifieke voorzieningen te treffen. Dit kan op voorhand nog niet goed worden bepaald, omdat voordat zaken zijn afgerond nog niet duidelijk is wat voor soort fiscaalrechtelijk relevante situaties zich kunnen aandienen. Daarnaast zullen eventuele gevolgen voor de inning van de belastingheffing nog nader worden bekeken.

Overige organisaties

Naar verwachting zijn de uitvoerings- en financiële consequenties voor deurwaarders en de rechtsbijstand voor belanghebbenden gering en kunnen deze lasten vanuit het beschikbare structurele budget worden gefinancierd. Voorgaande geldt ook voor de eventuele uitvoerings- en financiële consequenties voor de gerechtelijke bewaarders.

– Aanpassingen Informatievoorziening (IV)

Bij het OM dient een zeer zorgvuldige afscherming van de civiele procedure ten opzichte van de reguliere strafzaken te worden gewaarborgd. Daarvoor dienen IV-aanpassingen gedaan te worden in dossiervorming; termijnbewaking; koppelingen met opsporingsdiensten, rechtspraak en CJIB; zal een eventuele invoermogelijkheid met gebruikmaking van referentiegegevens ontwikkeld dienen te worden en zullen gestandaardiseerde documenten opgesteld dienen te worden. Hiermee wordt gewaarborgd dat vermenging met strafzaken wordt voorkomen. Daarnaast dient een functionaliteit te worden ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering van de civiele zaak.

De impact op en relatie met het in ontwikkeling zijnde Beslag Informatie Systeem (BIS) wordt nog onderzocht. De totale incidentele kosten voor het OM zullen naar verwachting in totaal tussen € 2 – 5 mln. bedragen, de structurele kosten in totaal € 0,7 mln. per jaar.

Bij politie en FIOD zijn IV aanpassingen nodig en moeten investeringen gedaan worden in data en tools. Geschatte incidentele kosten in totaal € 1,0 mln. We verwachten dat eventuele structurele kosten voor informatievoorziening voor politie en FIOD kunnen worden gedekt uit de beschikbare middelen.

– Overige organisatorische kosten

De overige kosten hangen vooral samen met de organisatorische wijzigingen die voor de invoering en uitvoering daarvan nodig zijn. Uit de berekende inschattingen blijkt dat incidentele kosten met name zitten in:

- de ontwikkeling van beleid, specifiek voor het OM. Het gaat daarbij om het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de indiening van een verzoek tot confiscatie. Daarnaast zullen in de gehele keten eenduidige proces- en registratieafspraken te worden opgesteld.
- de kosten die gepaard gaan met de werving en selectie van nieuwe medewerkers;
- het ontwikkelen van een opleiding en het opleiden van personeel;



- communicatie gericht op onder meer interne (naams)bekendheid, beschikbare expertise/instrument, proces en resultaten.
- en het genereren van managementinformatie die ziet op conservatoir beslag, confiscatie, incasso, etc.

Totale incidentele kosten € 0,5 mln.

Daarnaast zullen de kosten van de geldelijke tegemoetkomingen voor belanghebbenden, als bedoeld in de artikelen 7, 8 en 9, vanwege het geringe aantal zaken waarmee wordt gestart naar verwachting beperkt zijn en worden gedekt binnen de beschikbare middelen op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

– *Monitoring en evaluatie*

In het wetsvoorstel wordt een wettelijke evaluatiebepaling opgenomen die ertoe strekt dat de werking van de wet in de praktijk wordt geëvalueerd. Hiervoor ligt een termijn van vijf jaar in de rede. Op basis van deze bepaling kunnen de eerste ervaringen worden geanalyseerd en kan worden vastgesteld of de regeling zijn doel heeft bereikt. Daarbij worden in ieder geval de volgende (principiële) zaken meegenomen: de verhouding van de procedure NCBC tot strafvervolgning, de verhouding tot mensenrechten en de rechtswaarborgen voor belanghebbenden ten aanzien van het goed.

Bij het formuleren van de opdracht van de monitoring en evaluatie worden tevens de baten en lasten van de procedure betrokken. De beredeneerde inschatting zal gaan gelden als uitgangspunt voor de startfase. Met betrokken partijen worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de taken die zij op basis van het wetsvoorstel hebben. Indien de evaluatie leidt tot nieuwe inzichten die aanpassingen vragen – en mogelijk tot wetswijziging leiden – zal bijstelling van de uitvoeringsconsequenties plaatsvinden. Voor de begeleiding en monitoring van de startfase, bijvoorbeeld door een organisatieadviseur en/of onafhankelijk onderzoeker is een kostenpost geraamd van in totaal € 0,1 mln.

Voor de dekking van de (hierboven beschreven) geraamde kosten die zijn verbonden aan de implementatie van de procedure NCBC zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit betreft de Ondernemingsmiddelen zoals deze bij de begroting 2022 door het Kabinet beschikbaar zijn gesteld. De beschikbare Ondernemingsmiddelen bieden voldoende ruimte voor de dekking van de geraamde kosten rond de procedure NCBC. Dit nog afgezien van de eventuele inverdieneffecten, vanwege de opbrengsten voor de Staat als gevolg van de confiscatie van goederen, en die op termijn zichtbaar zullen gaan worden.

8 Adviezen

Over de procedure NCBC is als onderdeel van het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Openbaar Ministerie, 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). Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is in staat gesteld tot het indienen van een schriftelijke reactie. Daarnaast is het conceptwetsvoorstel op internet gepubliceerd en is een ieder in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Over de procedure NCBC is advies ontvangen van de Rvdr, de NVvR, 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 zeven schriftelijke reacties opgeleverd, waaronder een reactie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De noodzaak en het belang van de procedure NCBC worden in meerdere adviezen onderschreven. Onder andere het OM, het Platform BOD-en, de politie, de KBvG, het CJIB, de NVB en de NVvR brengen dit in hun advies tot uitdrukking. Tegelijkertijd wordt door enkele van deze partijen ook aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de regeling en voldoende waarborgen voor belanghebbenden. De Rvdr, de NOvA en de AP zijn kritischer, in het bijzonder ten aanzien van nut en noodzaak van een nieuwe procedure tot confiscatie, de verhouding van de procedure NCBC tot strafvervolgning, de verhouding tot mensenrechten en de rechtswaarborgen voor belanghebbenden ten aanzien van het goed.

Naar aanleiding van de ontvangen reacties in de (internet)consultatie is het wetsvoorstel 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 procedure NCBC is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel



confiscatie criminele goederen. De overige onderdelen van het in consultatie gegeven wetsvoorstel blijven deel uitmaken van conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II. Hiervoor is gekozen omdat de Wet confiscatie criminele goederen, waarin de procedure NCBC is geregeld, een relatief groot onderdeel vormde van het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel. Deze regeling, die een voor Nederland geheel nieuw terrein bestrijkt, bepaalt in welke gevallen en op welke wijze goederen met een criminele herkomst aan de Staat komen te vervallen. Voor belanghebbenden kan de procedure NCBC vergaande consequenties hebben. Door dit onderdeel in een apart wetsvoorstel op te nemen, worden de andere onderdelen van het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II apart behandeld en kunnen ze daarbij de nodige aandacht krijgen.

Hieronder wordt de inhoud van de adviezen en de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie op hoofdlijnen besproken. Vanwege het onderbrengen van de voorgestelde regeling voor de procedure NCBC in een afzonderlijk wetsvoorstel wordt alleen ingegaan op de adviezen en reacties die betrekking hebben op de procedure NCBC hebben. De opmerkingen op de artikelsgewijze toelichting komen aldaar aan de orde. Opmerkingen die betrekking hebben op passages uit de toelichting die zijn geschrapt of gewijzigd, bijvoorbeeld omdat de bepaling waarop deze betrekking hadden is aangepast, komen alleen aan de orde waar dit relevant is om de wijziging toe te lichten. Op de adviezen en reacties die betrekking hebben op de overige onderdelen van het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit (II), wordt ingegaan in het afzonderlijke wetsvoorstel waarin deze onderdelen zijn opgenomen.

De keuze voor een civielrechtelijke procedure

De NOvA en een respondent in de internetconsultatie hebben vragen gesteld over de keuze voor een aparte wet met een civielrechtelijk karakter, in plaats van inbedding van de procedure in Rv. De voorgestelde regeling past volgens de NOvA bovendien niet goed binnen de bestaande kaders van het burgerlijk procesrecht en het beslag- en executierecht en verdient nadere motivering vanwege de duidelijke raakvlakken met een strafprocedure. De politie heeft opgemerkt dat niet uitdrukkelijk wordt ingegaan op de redenen waarom niet is gekozen voor een meer administratiefrechtelijke procedure.

Naar aanleiding van deze adviezen is in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de keuze voor een civielrechtelijke regeling, mede in het licht van het alternatief van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke ontnemingsprocedure. Daarbij is ook ingegaan op de mogelijkheid van opnemng van de integrale regeling in Rv.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Adviezen met betrekking tot artikel 1

Het begrip 'goed'

Het Platform BOD-en heeft voorgesteld voor het begrip goed aansluiting te zoeken bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring (artikel 33a, tweede lid, Sr).

Dit advies is niet overgenomen. Vatbaar voor verbeurdverklaring zijn voorwerpen. Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten (artikel 33a, vierde lid, Sr). De reikwijdte van het begrip voorwerp is dus identiek aan die van het begrip goed in het Burgerlijk Wetboek (artikel 3:1 BW). Nu het bij de procedure NCBC gaat om een civielrechtelijke maatregel, ligt het voor de hand om aan te sluiten bij het begrip goed in het Burgerlijk Wetboek. Ten aanzien van de reikwijdte van het wetsvoorstel voor hypotheekrechten geldt dat de onderliggende vordering uit de geldlening waarvoor het hypotheekrecht is verkregen, als vermogensrecht voor confiscatie vatbaar is.

Hoofdstuk 2. Confiscatie

Adviezen met betrekking tot artikelen 2 tot en met 10

Nut en noodzaak van een procedure NCBC

Het Taskforce RIEC Brabant-Zeeland heeft gevraagd hoe dit wetsvoorstel invulling geeft aan de ambitie uit het Coalitieakkoord 2021–2025, en pleit ervoor geconfisqueerde middelen publiek te bestemmen en te gebruiken voor kwetsbare wijken.

Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt dat een van de ambities uit het Coalitieakkoord 2021–2025 is het verdienmodel van criminelen harder aan te pakken door de jacht op crimineel geld te intensiveren, bijvoorbeeld met de mogelijkheid om crimineel vermogen te confisqueren wanneer veroordeling niet mogelijk is. Aldus wordt met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven aan het Coalitieak-



koord. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre afgepakte goederen zoveel mogelijk een publieke bestemming kunnen krijgen. De manieren waarop dat kan geschieden en onder welke omstandigheden, zullen onderwerp zijn van een pilot maatschappelijke herbestemming.

De politie merkt op dat de voorgestelde regeling in een bestaande behoefte kan voorzien. Een deel van de criminele geldstromen binnen de (internationaal) georganiseerde criminaliteit blijft voor de overheid nog moeilijk bereikbaar. In verschillende andere Europese landen is gebleken dat deze vorm – weliswaar qua vormgeving afhankelijk van het geldend rechtsstelsel – een onmisbaar instrument kan zijn binnen de nationale rechtsorde.

Het Platform BOD'en, de Rvdr en de AP hebben opmerkingen gemaakt over de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden. Het Platform wijst op voorbeelden die de nut en noodzaak van deze wetgeving beter en sterker kunnen weergeven, zoals het gebruik van een buitenlandse entiteit/offshore vennootschap en situaties waarbij zogenaamde 'non-cooperative states' betrokken zijn. De Rvdr heeft opgemerkt dat de voorbeelden deels betrekking hebben op situaties waarin strafvervolgning van verdachten wegens witwassen mogelijk is en niet helder aangeven wat de toegevoegde waarde is van de procedure NCBC naast de reeds bestaande ontnemingsprocedure. De AP stelt vragen over de noodzaak van dit wetsvoorstel nu een cijfermatige onderbouwing lijkt te ontbreken. De AP wijst op een onderzoek van het WODC, waarin wordt aanbevolen om de omvang van het probleem goed in kaart te brengen, en adviseert nader in te gaan op de omvang van het probleem en daarbij ook rechters en advocaten te betrekken.³⁴

De AP wijst op het vereiste van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat beperkingen op grondrechten daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wellicht zijn andere, minder vergaande maatregelen evenzeer geschikt (subsidiariteitsbeginsel). In dit verband wijst de AP op de mogelijkheden binnen het strafrecht, zoals een verruiming van de regeling over de maatregel tot onttrekking aan het verkeer, als geopperd in het bovengenoemd WODC-onderzoek. Tevens wijst de AP op de intrekking van het toenmalige wetsvoorstel tot confiscatie van crimineel vermogen, vanwege onder meer twijfels over de praktische werkbaarheid van het voorstel omdat het de aandacht zou afleiden van de toepassing van de ontnemingsmaatregel (Kamerstukken II 1994/95, 23 704, nr. 5). In het licht hiervan adviseert de AP in de toelichting in te gaan op mogelijke alternatieven, waaronder een intensivering van het gebruik van de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden om crimineel vermogen af te pakken.

De AP merkt tenslotte op dat aanzienlijke sommen crimineel vermogen die met ondermijnende, georganiseerde drugscriminaliteit zijn vergaard, worden gestald in het buitenland om het aan het zicht van de Nederlandse justitie te onttrekken. In die gevallen biedt de voorgestelde NCBC procedure weinig tot geen soelaas en dient gebruik te worden gemaakt van de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden, waaronder de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Gelet hierop adviseert de AP om in de toelichting in te gaan op de praktische betekenis van de NCBC procedure in het licht van de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit. Tevens adviseert de AP de regering de totstandkoming in internationaal verband te bevorderen van regelingen ten behoeve van de versterking van de aanpak van georganiseerde criminaliteit door confiscatie zonder veroordeling.

De NVB heeft gevraagd of het OM met de bestaande strafvorderlijke bevoegdheden tot inbeslagname niet een veel beter, sneller, en effectiever middel in handen heeft.

Naar aanleiding van de adviezen is in paragraaf 2 (De noodzaak van een procedure NCBC) nader ingegaan op nut en noodzaak van de voorgestelde procedure NCBC, mede op basis van voorbeelden uit de praktijk. Zoals in paragraaf 5 (Internationale samenwerking) aan de orde is gekomen, is de Nederlandse regering voornemens in internationaal verband de totstandkoming van regelingen voor confiscatie zonder veroordeling te bevorderen, in het bijzonder in het kader van de EU.

Het drempelbedrag van 25.000 euro

De AP adviseert het drempelbedrag voor beslag en confiscatie te verhogen, dan wel dragend te motiveren waarom het thans voorgestelde lagere drempelbedrag nodig is, en aan te sluiten bij het strafrechtelijk conservatoir beslag, waarvoor wordt vereist een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd.

³⁴ Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië; WODC, 2017.



Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat het voorgestelde drempelbedrag van 25.000 euro geen onaanzienlijk bedrag is, het modaal inkomen in Nederland over 2022 bedraagt 38.000 euro bruto. In andere landen die een NCBC-regeling kennen ligt het drempelbedrag aanzienlijk lager; in Ierland zijn de zogenoemde proceeds of crime vatbaar voor confiscatie wanneer zij ten minste 5.000 euro waard zijn en in het Verenigd Koninkrijk geldt een ondergrens van 10.000 Britse pond. Dat in de drugshandel aanzienlijke bedragen omgaan rechtvaardigt niet dat dan het drempelbedrag moet worden verhoogd. Weliswaar is het verwante strafrechtelijk conservatoir beslag gekoppeld aan een strafbaar feit waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, maar voor de waarde van het in beslag te nemen voorwerp als zodanig geldt in het geheel geen drempel. In paragraaf 3.4.1 zijn de redenen gegeven voor de hoogte van het voorgestelde drempelbedrag van 25.000 euro, deze redenen zijn onverminderd geldend. Er wordt dan ook geen aanleiding gezien tot verhoging van het drempelbedrag.

Het vereiste dat het goed afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf

De AP wijst op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat het evenredigheidsbeginsel een duidelijke en precieze regeling vergt voor een inbreuk op grondrechten. Het begrip 'enig misdrijf' is veel ruimer dan ondermijnende criminaliteit. Door de ruime reikwijdte van de NCBC procedure is ook is het doel van de gegevensverwerking weinig 'welbepaald' in de zin van artikel 5 van de AVG. Gelet hierop adviseert de AP nader in te gaan op 'ondermijning' en de NCBC regeling te preciseren tot, bijvoorbeeld, bepaalde georganiseerde criminaliteit of bepaalde ondermijnende misdrijven.

Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 3.4.1 de keuze voor het criterium van 'enig misdrijf' nader toegelicht. Beperking van de procedure NCBC tot bepaalde misdrijven doet afbreuk aan het zelfstandige karakter van de procedure – als aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium –, leidt tot aanzienlijke verzwaring van de bewijslast in de procedure NCBC en zal verweren kunnen uitlokken dat het goed weliswaar afkomstig is van een misdrijf maar niet van de categorie misdrijven waartoe de regeling is beperkt. Dit advies is dan ook niet opgevolgd.

De verhouding tussen de procedure NCBC en strafvervolgning

De Rvdr vreest dat de procedure NCBC gaandeweg gebruikt gaat worden als vervanging van de strafrechtelijke reactie op crimineel gedrag. Het verdient naar het oordeel van de Rvdr daarom aanbeveling om in de wet bepalingen op te nemen die het OM een handvat bieden voor een weloverwogen beslissing om de procedure NCBC toe te passen. Daarbij kan gedacht worden aan (i) bindende criteria die voorschrijven welke afwegingen het OM moet maken, zoals in het Verenigd Koninkrijk, of (ii) een bepaling inhoudende dat het OM, op straffe van niet-ontvankelijkheid, in het inleidende processtuk overeenkomstig de voornoemde criteria dient te onderbouwen waarom tot de procedure NCBC is besloten, opdat en zodat de rechter die beslissing (al dan niet na tegenspraak door een belanghebbende) kan beoordelen.

Hierbij wijst de Rvdr op het verschil in waarborgen tussen de procedure NCBC en de procedure van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, via het strafrecht. Mede gelet op de in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden voor het nut en de noodzaak van een procedure NCBC, die volgens de Rvdr ook betrekking hebben op witwassen, ziet de Rvdr een serieus risico dat het OM vanwege capaciteitsoverwegingen zal kiezen voor de civiele procedure, terwijl er in wezen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit. Niet alleen betekent dit dat de onderliggende misdrijven niet worden opgespoord en bestraft, maar ook dat de persoon die verdacht wordt van het behalen van crimineel voordeel minder waarborgen geniet. De Rvdr adviseert daarom de tekst van de wet en de memorie van toelichting aan te passen, in die zin dat de procedure NCBC alleen zal worden toegepast in die gevallen waarin de strafrechtelijke procedure niet open staat én confiscatie toch noodzakelijk en proportioneel is.

De NOVA heeft onder verwijzing naar het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd in artikel 6 EVRM en naar de uitspraak van het EHRM in de zaak Geerings³⁵, gevraagd naar een nadere uitwerking van de omstandigheden waaronder een procedure NCBC kan worden gestart in gevallen waarin een verdachte strafrechtelijk is vervolgd maar is vrijgesproken of waarin strafvervolgning nog loopt. Volgens de NOVA zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid voor de rechthebbende die is vrijgesproken maar het goed in een procedure NCBC is geconfisqueerd, te verzoeken tot teruggave van het geconfisqueerde goed dan wel een verzoek tot schadevergoeding in te dienen voor gevallen waarin teruggave niet langer mogelijk is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het EHRM in de zaak Geerings concludeerde dat een ontn-

³⁵ EHRM 1 maart 2007, nr. 30810/03, ECLI:NL:XX:2007:BA1112 (Geerings/Nederland).



mingsmaatregel niet kan worden opgelegd ten aanzien van vermogensbestanddelen waarvan niet is aangetoond dat deze in bezit van betrokkene waren, terwijl de betrokkene voor het strafbare feit waarmee deze zouden zijn verkregen is vrijgesproken. Dit zou in strijd zijn met de onschuldpresumptie (artikel 6, tweede lid, EVRM).³⁶ Van een dergelijke situatie kan bij de procedure NCBC echter geen sprake zijn. Zoals in paragraaf 6.2 is toegelicht, is de onschuldpresumptie als voorzien in artikel 6, tweede lid, EVRM niet van toepassing in de procedure NCBC. Daarnaast is een belangrijk verschil tussen de procedure NCBC en de ontnemingsmaatregel op grond van artikel 36e, derde lid, Sr, dat de procedure NCBC alleen betrekking heeft op voorwerpen waarop nadat daarvoor verlof is verleend conservatoir beslag is gelegd – het gaat dus om voorwerpen die zijn aangetroffen – terwijl dat voor de ontnemingsmaatregel op grond van artikel 36e, derde lid, Sr niet vereist is. In paragraaf 3.4.2 is de verhouding tussen de procedure NCBC en strafvervolging verduidelijkt. Zoals uit die paragraaf blijkt kunnen de procedures los elkaar worden gezien. Er is dan ook geen reden om naast de geldelijke tegemoetkoming die kan worden toegekend aan belanghebbenden die onevenredig door de beslissing tot confiscatie worden getroffen te voorzien in een procedure voor teruggave van een goed of toekenning van schadevergoeding indien de belanghebbende zou worden vrijgesproken voor het strafbare feit waarmee het goed zou zijn verkregen.

De NOvA merkt op dat niet wordt besproken hoe in het kader van een procedure NCBC moet worden omgegaan met de situatie waarin de strafrechtelijke mogelijkheden reeds zijn benut en niet tot ontneming of onttrekking aan het verkeer hebben geleid, of met andere ter zake relevante uitspraken van de strafrechter. Uit het wetsvoorstel en uit de memorie van toelichting blijkt naar het oordeel van de NOvA echter niet of en in hoeverre de rechter die over de confiscatieprocedure dient te oordelen, de afweging van het OM kan toetsen. Nu met dit voorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd om na een afgewezen ontnemingsvordering ten aanzien van dezelfde goederen die in de ontnemingsvordering betrokken zijn geweest een confiscatieprocedure te entameren, verdient deze verhouding meer aandacht.

De AP wijst op de opmerking in de toelichting, dat er goede redenen kunnen zijn om te kiezen voor een procedure NCBC, ook in situaties waarin strafrechtelijk optreden tot de mogelijkheid behoort. Volgens de AP neemt dit niet weg dat er in strafvordering een wettelijk correctiemechanisme bestaat op de vrijheid van het OM in de vorm van klacht van belanghebbenden bij het gerechtshof over niet vervolgen door het OM. Gelet op de belangen die in het geding zijn is het zaak dat ijkpunten voor de keuze van het OM om tot confiscatie en/of strafvervolgning over te gaan, nader worden geregeld en daarover inzicht wordt verschaft in de toelichting. Zo'n ijkpunt zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de NCBC procedure in beginsel alleen in aanmerking komt in gevallen dat er in beginsel geen strafvervolgning en strafrechtelijk conservatoir beslag mogelijk is, zoals het geval dat een verdachte is overleden of bij andere vervolgingsbeletselen. Gelet hierop adviseert de AP om in te gaan op nadere regels over de criteria voor de keuze van het OM tot toepassing van het strafrecht en/of de confiscatie in het kader van de aanpak van ondermijnende, georganiseerde criminaliteit.

De KBvG stelt vast dat een strafzaak die niet met een veroordeling kan worden afgesloten feitelijk resulteert in een civiele procedure waar bepaalde strafrechtelijke normen, zoals de onschuldpresumptie en andere normen die strekken tot de bescherming van de verdachte, niet a priori hebben te gelden. Daarmee biedt het voorstel in haar huidige vorm weinig zekerheid ten aanzien van de rechtsbescherming van betrokkenen, waardoor de toepassing van de strafrechtelijke waarborgen feitelijk aan het toeval wordt overgelaten.

Naar aanleiding van deze adviezen wordt opgemerkt dat de toetsing door de civiele rechter van de keuze van het openbaar ministerie tot het instellen van een procedure NCBC nauwe raakvlakken heeft met de beslissing omtrent het instellen van strafvervolgning. Het OM is belast met de vervolging van strafbare feiten; om te voorkomen dat de civiele rechter de opportuniteit van de strafvervolgning beoordeelt dient de rechterlijke toetsing van de beslissing tot het instellen van een procedure NCBC uit de aard der zaak een terughoudende te zijn. Voorgesteld wordt wettelijk te verankeren dat de ontvankelijkheid van het verzoek tot confiscatie marginaal wordt getoetst. Het College van procureurs-generaal heeft toegezegd beleidsregels vast te stellen met betrekking tot het instellen van een procedure NCBC. De rechter beoordeelt of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een verzoek tot confiscatie. Hij kan oordelen dat dat niet het geval is als de beslissing niet past binnen de te ontwikkelen beleidsregels. Rekening houdend met de bijzondere positie van het OM kan op politiek niveau verantwoording worden afgelegd over het beleid van het OM ten aanzien van de procedure NCBC. Met deze aanpassingen kan in belangrijke mate tegemoet worden gekomen aan in de adviezen opgeworpen aandachtspunten. In de paragrafen 3.4.3 en 3.4.4 is nader ingegaan op de verhouding tussen de procedure NCBC en strafvervolgning, en de verantwoording van de keuze voor de procedure NCBC.

³⁶ EHRM 1 maart 2007, nr. 30810/03, ECLI:NL:XX:2007:BA1112 (Geerings/Nederland), § 47.



Het CJIB heeft gevraagd of het mogelijk is om in zaken met een reeds aanwezig onherroepelijk vonnis waarbij een ontnemingsmaatregel, schadevergoedingsmaatregel of geldboete is opgelegd en waarbij waardevolle goederen worden aangetroffen die niet met legaal geld verdiend kunnen zijn, alsnog confiscatie kan worden verzocht of dat executoriaal (ander) beslag is aangewezen. Het antwoord op deze vraag is dat als de strafvervolgning tot een veroordeling heeft geleid, het in de rede ligt dat het vonnis ten uitvoer wordt gelegd. Dit betekent dat als waardevolle goederen worden aangetroffen het verhaal geschiedt krachtens een dwangbevel, medebrengende het recht om die goederen zonder vonnis aan te tasten (artikel 6:4:5, eerste lid, Sv).

Samenloop tussen procedure NCBC en een strafprocedure

De Rvdr acht het van belang dat een strafrechter weet van een eerdere procedure NCBC en dat de civiele rechter weet van een eerdere strafvervolgning. De Rvdr adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een verplichting voor de officier van justitie om deze informatie te verschaffen. Ook adviseert de Rvdr in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe de verschillende procedures om 'af te pakken' (die parallel kunnen lopen) zich tot elkaar verhouden, zodat duidelijk is in hoeverre beslissingen in die verschillende procedures in elkaar doorwerken en in hoeverre de strafrechter en de civiele rechter bij hun beoordeling met andere beslissingen rekening moeten houden. Ten slotte wijst de Raad erop dat een confiscatie gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden tot schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten, en vraagt hoe de wetgever zich de afwegingen die hierbij door het OM moeten worden gemaakt voorstelt, en adviseert aan dit soort vragen nu al nader aandacht te besteden in de memorie van toelichting en niet nader beleid van het OM af te wachten.

In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat een voorwerp onderwerp vormt van zowel een strafzaak als van een procedure NCBC. Ook het feit dat de verdachte in een strafzaak tevens de belanghebbende in een procedure NCBC kan zijn, strekt tot afstemming tussen de procedures zodat de rechters rekening kunnen houden met elkaars beslissingen. Ingeval van gelijktijdige procedures verdient het de voorkeur dat de procedure NCBC wordt geschorst, in afwachting van de afloop van de strafvervolgning. Naar aanleiding van dit advies wordt voorgesteld te voorzien in een wettelijke verplichting van de officier van justitie om de rechtbank te informeren als strafvervolgning is ingesteld of als schriftelijk beklag tegen de beslissing tot niet vervolging is ingesteld waarbij het goed is betrokken. Tenslotte wordt voorgesteld wettelijk vast te leggen dat de rechtbank de behandeling van het verzoek tot confiscatie met betrekking tot het goed schorst als de rechtbank in kennis is gesteld van, of anderszins bekend wordt met een ingestelde strafvervolgning waarbij het goed is betrokken, in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure. In de eerdergenoemde OM-beleidsregels zal ook worden voorzien in voorschriften op dit gebied. In paragraaf 3.4.3 is nader ingegaan op de afstemming tussen de procedure NCBC en de strafvervolgning, daarbij is ook aandacht besteed aan de positie van het slachtoffer.

Verhouding met belastingheffing

De NOvA stelt voor de verhouding tussen de confiscatie en de belastingheffing te regelen, zoals dit bij de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is geregeld. Daartoe dient in artikel 74 Awr een koppeling te worden opgenomen met de Wet confiscatie criminele goederen. Tevens zou een voorziening moeten worden getroffen voor de samenloop tussen het fiscale recht en de Wet confiscatie criminele goederen indien het geconfisqueerde goed in de belastingheffing is of nog kan worden betrokken. Dit kan tot hogere belasting leiden. De NOvA stelt ook een koppeling voor met artikel 9.6 IB, waarin voor de Wet IB is geregeld dat bij uitzondering wel rechtsingang mogelijk is tegen een afwijzende beslissing op een verzoek tot ambtshalve vermindering.

Anders dan de NOvA heeft betoogd, wordt aanpassing van artikel 74 Awr ongewenst geacht. De procedure NCBC is naar zijn aard een minder voor de hand liggend instrument in de bestrijding van fiscale fraude. De voorgestelde procedure NCBC is van civielrechtelijke aard. Deze procedure wijkt op een belangrijk punt af van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, die wel is opgenomen in artikel 74 Awr. Er hoeft bij een procedure NCBC, anders dan bij fiscale wetgeving, namelijk geen belanghebbende in beeld te zijn. Voorts zal de betrokkenheid van de belanghebbende bij een specifiek misdrijf niet behoeven te zijn aangetoond. Hierbij wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat belastingschulden die zijn ontstaan als gevolg van een fiscaal delict en die niet kunnen worden geformaliseerd vanwege het verstrijken van de navorderings-/naheffingstermijn, via een procedure NCBC alsnog kunnen worden geïnd. Het is wenselijk deze termijnen te respecteren, omdat deze rechtszekerheid bieden aan belastingplichtigen. In een door het openbaar ministerie op te stellen beleidsregel zal de verhouding tussen de procedure NCBC en de fiscaliteit worden uitgewerkt. Bij de invoeringstoets zal aandacht worden besteed aan de samenhang tussen deze wet en de fiscale wetgeving, waarbij zal worden bekeken of het nodig is aanvullende voorzieningen te treffen (zie ook paragraaf 7).

Verhouding met de mensenrechten

De AP vraagt in het licht van de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de EU over confiscatie in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Kaderbesluit 2005/212 te motiveren waarom de voorgestelde confiscatieprocedure verenigbaar is met het recht op eigendom in de zin van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest).

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het recht op eigendom betrekking heeft op goederen die rechtmatig zijn verkregen. De eigendom van die goederen mag alleen worden ontnomen in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet, en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Ingevolge artikel 52, eerste lid, Handvest kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. Beperkingen mogen gelet op het nagestreefde doel geen onevenredige en onduidbare ingreep opleveren waardoor het aldus gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast. Zoals ook de AP erkent, gaat het bij de procedure NCBC niet om confiscatie van goederen in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Kaderbesluit 2005/212 (hierna: Kaderbesluit) waar de prejudiciële beslissing van het EU Hof van Justitie betrekking op heeft. Confiscatie wordt in het Kaderbesluit gedefinieerd als een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met een of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsbevoegdheid over voorwerpen (artikel 1 Kaderbesluit). Daarvan is in deze procedure geen sprake. Een ander belangrijk verschil is dat de prejudiciële beslissing betrekking heeft op de confiscatie van voorwerpen die zijn gebruikt om strafbare feiten te begaan. In de zaak waarop de beslissing is gegeven was de eigenaar van het voorwerp te goeder trouw. Hij wist niet dat zijn voorwerp werd gebruikt om een strafbaar feit te plegen, en tegen de confiscatie kon hij geen doeltreffend rechtsmiddel instellen. Daar komt bij dat – voor zover bekend – de eigenaar in die zaak ook niet is gecompenseerd.

Zoals in paragraaf 2.5 is beschreven wordt met de voorgestelde procedure NCBC een wezenlijk algemeen belang gediend, namelijk het tegengaan van de ondermijning van de democratische rechtstaat door het corrumpen van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke orde of integriteit te herstellen, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. Met deze procedure kan worden voorkomen dat de opbrengsten van criminaliteit in de maatschappij blijven circuleren en voor nieuwe (criminele) doeleinden worden gebruikt. Deze procedure is noodzakelijk omdat Nederland wordt geconfronteerd met ernstige, ondermijnende criminaliteit die met grote geldstromen gepaard gaat. Door criminele geldstromen te verstoren en terug te dringen, nemen de ondermijnende effecten van dat geld, namelijk macht en invloed in de samenleving, af. Belanghebbenden kunnen zich in de procedure NCBC verweren. De rechter zal niet tot confiscatie van een goed met legale herkomst beslissen. Als wel tot confiscatie wordt besloten omdat een goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, gaat de eigendom niet onbelast over op de staat; tevoren op of ten aanzien van het desbetreffende goed gevestigde zakelijke rechten blijven in stand. Rechten van derden blijven dus op het goed rusten. Paragraaf 3.4.1 is aangevuld om te verduidelijken dat als een goed met een criminele herkomst voor een normale prijs is verkocht aan een eigenaar die te goeder trouw is en die het geld waarmee hij het goed aanschaft op legale wijze heeft verkregen, de procedure geen betrekking moet hebben op het goed maar op de opbrengst van de verkoop. Doordat het goed een criminele herkomst heeft, moet de opbrengst van de verkoop als 'besmet' worden gezien, dit zijn immers baten van enig misdrijf. Eventuele eigenaren van een deel van een goed dat wordt geconfisqueerd, die te goeder trouw waren ten tijde van de verkrijging van hun deel, krijgen een geldelijke tegemoetkoming. De hoogte van de tegemoetkoming wordt door de rechter bepaald. Gelet op het doel van deze procedure in het licht van de problematiek waar Nederland voor staat, de voorwerpen die geheel of grotendeels afkomstig zijn van enig strafbaar feit, het feit dat belanghebbenden zich in de procedure kunnen verweren en dat in een geldelijke tegemoetkoming voorzien, is deze procedure verenigbaar met het recht op eigendom in de zin van artikel 17 Handvest.

De Rvdr meent dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de verenigbaarheid van de procedure NCBC met artikel 6 EVRM en artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM omdat voor de vereiste proportionaliteit blijkens de uitspraak van het EHRM in de zaak Gogitidze die in paragraaf 6.1 aan de orde is gekomen een goed onderbouwde rechtvaardigende doelstelling vereist is terwijl in deze memorie van toelichting volgens de Rvdr verschillende doelstellingen worden genoemd die niet concreet duidelijk maken waar het precies om gaat. Daarbij wijst de Rvdr erop dat niet valt in te zien welk legitimerend doel gediend zou zijn in het geval de procedure NCBC betrekking heeft op een goed ten aanzien waarvan de belanghebbende te goeder trouw was ten tijde van de verkrijging. Ook de NOvA heeft zorgen geuit over de positie van de eigenaar van het te confisqueren goed die te goeder trouw is. De NOvA heeft daarnaast gevraagd wie de hoogte bepaalt van de geldelijke tegemoetkoming die wordt toegekend aan belanghebbenden die onevenredig worden getroffen door de beslissing tot confiscatie.

In aanvulling op de reactie op het advies van de AP over de noodzaak van de procedure NCBC kan over het doel van deze procedure het volgende worden opgemerkt. De procedure NCBC heeft als doel de ondermijning van de democratische rechtsstaat tegen te gaan door het corrumpen van het

maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. Evenals de Georgische procedure waarop de zaak Gogitidze betrekking heeft, gaat het zowel om preventie als om het herstel van de situatie voordat het misdrijf waaruit het goed afkomstig is heeft plaatsgevonden. De noodzaak van deze procedure is in de paragrafen 2.1 en 2.2 nader toegelicht. Ten aanzien van de opmerkingen over belanghebbenden die te goeder trouw waren ten tijde van de verkrijging van het goed en over de geldelijke tegemoetkoming wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in reactie op het advies van de AP.

De NOVA heeft gewezen op de uitspraak van het EHRM in de zaak *Todorov*. In deze zaak oordeelde het EHRM dat de Bulgaarse procedure NCBC in een aantal gevallen strijd met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM opleverde. Bij de Bulgaarse procedure speelden een aantal bijzonderheden die gezamenlijk tot de conclusie leidden dat deze procedure een onredelijke last op de verzoekers legde. Hoewel de mogelijke gebreken van de procedure afzonderlijk niet automatisch betekenden dat de inmenging met de rechten van de verzoekers onevenredig was met het oog op het doel dat ermee werd gediend, kon het cumulatieve effect daarvan zijn dat er geen sprake was van een 'fair balance' omdat het voordeel naar de kant van de Staat viel. De NOVA meent dat de voorgestelde procedure NCBC een ruime reikwijdte kent: er worden geen eisen gesteld aan het type misdrijf waaruit het goed afkomstig is en ook is niet vereist dat een specifiek misdrijf wordt aangetoond. Ook is er geen termijn aan de periode van onderzoek verbonden. Tegen deze achtergrond meent de NOVA dat zware eisen moeten worden gesteld aan de beslissing van de rechter in de procedure NCBC in die zin dat een duidelijk en redelijk verband tussen het te confisqueren goed en enig misdrijf wordt vastgesteld en dat in de memorie van toelichting aandacht moet worden besteed aan de concrete toepassing van de confiscatieprocedure en de wijze waarop wordt geborgd dat de procedure in overstemming is met de eisen die voortvloeien uit mensenrechtenverdragen.

In reactie op deze opmerkingen wordt opgemerkt dat de bijzonderheden in de Bulgaarse procedure en context op belangrijke punten afwijken van de voorgestelde procedure NCBC. De procedure in Bulgarije lijkt te zijn gebaseerd op een systeem van de vergelijking van het bezit van een voor een relevant strafbaar feit veroordeelde persoon met een aanzienlijk vermogen met het door hem opgegeven inkomen, over een periode van maximaal vijftientig jaar. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat bij iedere een afwijking tussen het bezit en het opgegeven inkomen aannemelijk is dat het vermogen niet uit een legale bron afkomstig is en dus wel een criminele herkomst moet hebben. Als dit het geval is, is dit voldoende voor de beslissing tot confiscatie en is het aan de beklagde om de veronderstelling van een criminele opbrengst te weerleggen. Als dat niet lukt is dit voldoende om tot confiscatie te beslissen. Het cumulatieve effect van deze maatregelen voerde het EHRM tot het oordeel dat de inmenging in de rechten van de betrokkene disproportioneel was in het licht van de doelstelling van de wet. Het Nederlandse systeem, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, is echter gericht op de illegale herkomst van een goed. Het startpunt voor de Nederlandse procedure is een goed waarvan het OM stelt dat het geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Voor deze stelling moet het OM ook bewijs kunnen overleggen. De enkele constatering dat iemand geen inkomen uit arbeid heeft maar wel over vermogen beschikt is daarbij niet voldoende. De economische situatie in Nederland is ook niet zo dat het gebruikelijk is dat inkomsten niet worden opgegeven bij de Belastingdienst. Ten aanzien van de reikwijdte van de procedure wordt er tevens op gewezen dat van de drempelwaarde van €25.000 een beperkende werking uitgaat. Dit is een aanzienlijk bedrag, waardoor mag worden verwacht dat personen die over goederen van deze waarde beschikken ook kunnen uitleggen hoe zij dit hebben gefinancierd in die situaties dat het OM kan aantonen dat er geen legale herkomst is. Tenslotte is de reikwijdte van deze procedure mede naar aanleiding van de consultatiereacties beperkt in duur doordat een verjaringstermijn is opgenomen. Het verzoek tot confiscatie kan worden ingediend tot vijf jaar nadat het OM op de hoogte raakt van de criminele herkomst van een voorwerp. Dit maakt dat de procedure in zijn geheel geen onredelijke last op de belanghebbende legt. In paragraaf 3.6.2 is toegelicht dat gelet op enerzijds de bijzondere procedure en de verschillende posities van het OM als vertegenwoordiger van het algemeen belang en anderzijds de belanghebbenden die met een confiscatie van overheidswege van bepaalde goederen worden geconfronteerd, wordt verwacht dat de rechter zich ten behoeve van de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbenden actief zal opstellen bij de behandeling van het verzoek. Daar is ook beschreven op welke wijze de rechter het verzoek beoordeelt en dat het algemeen belang zich verzet tegen een confiscatie van goederen waarvan de criminele herkomst niet duidelijk is. De procedure is ook overigens in overeenstemming met de mensenrechtenverdragen, dit is nader toegelicht in paragraaf 6 (de verhouding met de mensenrechten) van de toelichting.

Inhoud van het verzoekschrift

In artikel 3, derde lid, van de consultatieversie was opgenomen dat in het verzoekschrift diende te worden opgenomen de naam van de officier van justitie als verzoeker namens het openbaar ministerie. De Rvdr heeft gevraagd waarom dit vereist is. Het OM heeft opgemerkt dat het sinds enige tijd in hele grote ondermijningszaken gebruikelijk is om vorderingen van de officier van justitie niet meer op naam, maar onder nummer te ondertekenen, mede gelet op de veiligheid. Dit veiligheidsaspect zal



volgens het OM evenzeer een belangrijke rol spelen indien het verzoek tot confiscatie grote financiële belangen raakt, waarbij niet bekend is wie de uiteindelijke belanghebbende daarvan is. Naar aanleiding van deze adviezen is besloten dit voorschrift te schrappen. Reden hiervoor is dat de dagvaarding in strafzaken evenmin met de naam van een specifieke officier van justitie wordt ondertekend. Via het parket waarvoor de officier van justitie werkzaam is kan met de behandelend officier van justitie contact op worden genomen. In de meeste gevallen zal de naam van de officier van justitie bij de verdediging bekend zijn maar er kunnen, zoals opgemerkt door het openbaar ministerie, redenen zijn om vorderingen op nummer te ondertekenen. Er is geen reden voor de procedure NCBC hiervan af te wijken. De belanghebbende kan desgewenst contact opnemen met het parket waarvoor de officier van justitie die het verzoek heeft ingediend werkzaam is.

De NOvA meent dat het aanbeveling verdient in een afzonderlijk vereiste te expliciteren dat in het verzoekschrift wordt vermeld dat het goed (dan wel de goederen) geheel of grotendeels afkomstig is (zijn) van of uit de baten van enig misdrijf. De NVvR meent dat het duidelijker zou zijn om uitdrukkelijk als grond te vermelden dat de geschatte waarde van het goed ten minste €25.000 bedraagt en dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van enig misdrijf of uit de baten van enig misdrijf.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is artikel 3, derde lid, aangepast. Om buiten twijfel te stellen dat de geheel of gedeeltelijke afkomst van het goed van of uit de baten van enig misdrijf in het verzoekschrift wordt vermeld, is dit in onderdeel b expliciet voorgeschreven. De geschatte waarde van het goed moet eveneens worden opgenomen, op grond van onderdeel c.

Daarnaast heeft de NOvA gewezen op een onduidelijkheid in de formulering van artikel 3, derde lid, onderdeel d (was in consultatieversie derde lid, onderdeel e). Deze opmerking heeft aanleiding gegeven tot het verduidelijken van de bepaling; vermeld moet worden de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijk verblijf van belanghebbenden. De woonplaats of het werkelijk verblijf kan ook in het buitenland zijn.

Ten slotte hebben de opmerkingen van de NVB en de NOvA over de naspeuringsverplichting, het vermelden van de belanghebbenden in het verzoekschrift en de consequenties als dit onvoldoende gebeurt aanleiding gegeven tot aanvulling van paragraaf 3.6.1.

De bevoegde rechtbank

De RvdR heeft opgemerkt geen bezwaar te hebben tegen de in artikel 4, eerste lid, (was in consultatieversie artikel 6, eerste lid) voorgestelde concentratie van rechtspraak bij de vier genoemde rechtbanken, namelijk Amsterdam, Oost-Brabant, Overijssel en Rotterdam. Dat verheugt mij.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in artikel 6, tweede lid, voorzien in een bevoegde rechtbank in het geval het voorwerp zich in het buitenland bevindt ten tijde van het indienen van het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag. De RvdR heeft opgemerkt dat in de toelichting bij deze bevoegdheidsreling aandacht dient te worden besteed aan het internationale aspect. Ook bij de KBvG en een respondent in de internetconsultatie heeft een internationale bevoegdheid voor de Nederlandse rechter de nodige vragen opgeroepen. Daarbij heeft de KBvG erop gewezen dat de Nederlandse deurwaarder geen beslag kan leggen op een goed dat zich in het buitenland bevindt.

Naar aanleiding van deze adviezen wordt, onder verwijzing naar paragraaf 5, opgemerkt dat in voorkomende gevallen samenwerking met andere landen kan plaatsvinden via de in het desbetreffende land geldende procedures. De Nederlandse rechter zal in beginsel geen verlof kunnen verlenen voor het leggen van conservatoir beslag op goederen waarvan bekend is dat deze zich in het buitenland bevinden. Daarom is deze passage uit artikel 4, tweede lid, geschrapt. Verder is in het voorgestelde artikel 4, naar aanleiding van een respondent in de internetconsultatie, meer aangesloten bij artikel 700 Rv, dat de bevoegde rechter bepaald in het geval van conservatoir beslag. Zo sluit het artikel tevens beter aan bij artikel 11, onder a, van het wetsvoorstel.

De politie heeft een opmerking gemaakt over de situatie dat niet bekend is waar een voorwerp zich bevindt op het moment dat het verzoek wordt ingediend. In dat geval zijn de rechtbanken genoemd in artikel 4, eerste lid, gelijkelijk bevoegd. Dit is in artikel 4, tweede lid, verduidelijkt. Het ligt voor de hand ook in die gevallen aansluiting te zoeken bij de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijke verblijf van een van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden. Uiteraard zal de deurwaarder in deze gevallen slechts beslag op het goed kunnen leggen nadat de locatie van het goed bekend is geworden.

Bewijslast

De NVvR meent dat er over de bewijslastverdeling in de procedure NCBC meer duidelijkheid zou



moeten komen, waarbij tevens zou moeten worden ingegaan op het verschil tussen de bewijslast(verdeling) in de voorgestelde civiele procedure en die bij de strafrechtelijke ontneming. Ook het Taskforce RIEC Brabant-Zeeland heeft gevraagd naar de bewijslast.

Mede naar aanleiding van dit advies is de bewijslastverdeling in de procedure NCBC nader toegelicht, in paragraaf 3.6.2. Aan de ene kant worden er in de strafrechtelijke ontnemingsprocedure in vergelijking met de procedure NCBC hogere eisen gesteld omdat een veroordeling voor een strafbaar feit vereist is, terwijl dit niet het geval is bij de procedure NCBC. Anderzijds kan in de strafrechtelijke ontnemingsprocedure na veroordeling voor een strafbaar feit waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, indien aannemelijk is dat dat of andere misdrijven ertoe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft verkregen worden vermoed dat uitgaven die de betrokken in de zes jaar voorafgaand aan het plegen van het strafbare feit heeft gedaan of voorwerpen die in die periode aan de veroordeelde zijn gaan toebehoren, uit strafbaar feit afkomstig zijn tenzij er een legale bron van herkomst aan ten grondslag ligt. In de procedure NCBC gaat het om de criminele herkomst van een goed. In tegenstelling tot de ontnemingsprocedure die volgt op een veroordeling staat nog niet vast dat de belanghebbende een strafbaar feit heeft gepleegd. In beide procedures geldt de civiele bewijslastverdeling: de bewijslast ligt in eerste instantie op het OM, dat voldoende concrete feiten en omstandigheden zal moeten aanvoeren waaruit kan blijken dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, respectievelijk dat de veroordeelde wederrechtelijk verkregen voordeel heeft genoten.

De Rvdr meent dat niet helemaal duidelijk is welke specifieke eisen worden gesteld aan het bewijs dat de officier van justitie ten minste moet aandragen ter onderbouwing van het confiscatieverzoek. De Rvdr heeft daarnaast de vraag opgeworpen of de bewijsopdrachten die de civiele rechter aan de officier van justitie kan verstrekken net zoveel kunnen bijdragen aan de waarheidsvinding als de bevoegdheid van de strafrechter om nader onderzoek te bevelen, en in hoeverre de civiele rechter deze opdrachten kan geven indien er geen belanghebbende verschijnt.

In reactie op deze adviezen wordt opgemerkt dat het OM in de procedure NCBC zal moeten stellen dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf, anders komt het niet in aanmerking voor confiscatie. De ingenomen stellingen moet het OM met voldoende concrete feiten en omstandigheden kunnen onderbouwen. De officier van justitie zal dus informatie moeten kunnen overleggen waaruit volgt dat het goed geheel of grotendeels van of uit de baten van enig misdrijf afkomstig is. Zoals in paragraaf 3.6.2 is beschreven, kan een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring gelden als met voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat het goed een legale herkomst heeft. In dergelijke gevallen zal het OM de resultaten van het onderzoek naar de mogelijke legale herkomst moeten kunnen overleggen. De rol van de rechter is in een civiele procedure inderdaad anders dan in een strafrechtelijke procedure. Desalniettemin is de verwachting dat de civiele rechter, zoals is beschreven in paragraaf 3.6.2, zich juist met het oog op de waarheidsvinding en de rechtsbescherming van de belanghebbende actief zal opstellen bij de behandeling van het verzoek tot confiscatie, in het bijzonder als er geen belanghebbende in de procedure is verschenen.

De politie heeft opgemerkt dat duidelijk moet zijn welke bewijspositie de belanghebbende heeft en dat voorkomen moet worden dat kwaadwillenden de toetsing aan het belang van de belanghebbenden gaan domineren met bijvoorbeeld schijnconstructies of vervalste stukken. Deze opmerking heeft aanleiding gegeven tot aanvulling van paragraaf 3.6.2.

Het Platform BOD-en heeft gevraagd de terminologie in paragraaf 3.6.2 in overeenstemming te brengen met het criterium voor toepassing van de procedure NCBC, namelijk dat een goed afkomstig is uit 'enig misdrijf'. Zoals is beschreven in paragraaf 3.6 is niet vereist dat het OM informatie overlegt waaruit blijkt met welk specifieke strafbare feit het goed is verkregen. Het is echter ook niet uitgesloten dat er gevallen zijn waarin wel een link met een concreet strafbaar feit kan worden aangetoond.

Rechten van derden

De NVvR vindt het niet wenselijk als rechten van derden te kwader trouw na confiscatie worden gerespecteerd omdat dit tot gevolg kan hebben dat uit misdrijf verkregen opbrengsten via derden kunnen worden weggesluisd. Daarbij heeft de NVvR er op gewezen dat het conceptwetsvoorstel voor wat betreft de rechten van derden verder gaat dan de geldende wetgeving en jurisprudentie. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het inderdaad onwenselijk is dat uit misdrijf verkregen opbrengsten via derden worden weggesluisd. Een verzoek tot confiscatie kan ook betrekking hebben op vermogensrechten. Als een goed met een criminele herkomst een vermogensrecht betreft, kan ook de confiscatie van dit recht worden verzocht om te voorkomen dat uit misdrijf verkregen opbrengsten via derden te kwader trouw worden weggesluisd. Wat betreft de geldende jurisprudentie voor de overdracht van de rechten en verplichtingen van de verhuurder uit de huurovereenkomst is verduide-



lijkt dat die rechten en verplichtingen uit een verhuurde zaak in beginsel niet worden overgedragen op de Staat, waarbij wordt aangesloten bij de recente jurisprudentie van de Hoge Raad (zie hiervoor paragraaf 3.7).

De Rvdr heeft gevraagd of de beslissing tot confiscatie voor wat betreft de gevolgen voor derden met rechten ten aanzien van het goed, bijvoorbeeld bij verpanding, hypotheek of verhuur, gelijk te stellen is met vervreemding en verkoop. In paragraaf 3.7 wordt hierop nader ingegaan.

Schadevergoeding

De NOvA heeft gevraagd waarom voor de toepassing van de regeling voor de geldelijke tegemoetkoming na afloop van de confiscatieprocedure (artikel 8) is gekozen voor een dagvaardingsprocedure, waarvoor griffierecht moet worden betaald en verplichte bijstand door een advocaat is vereist, terwijl op alle andere punten van de regeling is voorzien in een verzoekschriftprocedure. In reactie hierop wordt opgemerkt dat op de procedure NCBC de bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing zijn, tenzij in dit wetsvoorstel hiervan wordt afgeweken. Gezien de aard van de procedure NCBC is aansluiting gezocht bij de verzoekschriftprocedure. In de procedure NCBC kan de rechter bij de beslissing op het confiscatieverzoek tevens beslissen tot toekenning van een geldelijke tegemoetkoming aan belanghebbenden die onevenredig door de confiscatiebeslissing worden getroffen, of tot toekenning van een schadevergoeding als een belanghebbende als gevolg van de confiscatieprocedure schade heeft geleden. Voor de regelingen waarvoor een afzonderlijke rechterlijke beslissing is vereist omdat deze niet in de confiscatieprocedure kunnen worden betrokken, zoals een na afloop van de confiscatieprocedure ingediend verzoek van een belanghebbende tot toekenning van een geldelijke tegemoetkoming of schadevergoeding, gelden de bepalingen uit Rv dan wel is hierbij aansluiting gezocht. Dit laatste omwille van de rechtsgelijkheid ten aanzien van overige civiele vorderingen op grond van Rv.

Met betrekking tot de opmerking van de NOvA over het oneigenlijke verschil tussen enerzijds het OM dat zelf zonder advocaat kan optreden en geen griffierecht is verschuldigd en anderzijds belanghebbenden die een verzoekschrift willen indienen en hiervoor wel de bijstand van een advocaat nodig hebben en griffierecht moeten betalen, wordt verwezen naar de geldende regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarbij op dit punt wordt aangesloten. In elke civielrechtelijke situatie waarin een burger besluit verweer te voeren in een procedure bij de rechtbank heeft hij een advocaat nodig en in elke civielrechtelijke situatie waarin het OM in rechte optreedt wordt van het OM geen griffierecht geheven (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken). De rechtsbescherming van de burger wordt gewaarborgd door de mogelijkheid van een veroordeling in de proceskosten, een toekenning in gemaakte kosten en de mogelijkheid om gesubsidieerde rechtsbijstand aan te vragen.

De NOvA heeft opgemerkt een proceskostenveroordeling niet passend te vinden, omdat dit leidt tot verminderde rechtsbescherming. Ook bestaat volgens de NOvA aanleiding om te voorzien in een regeling voor vergoeding van daadwerkelijk gemaakte advocatenkosten als het OM een beslag opheft of de rechter een verzoek tot opheffing gegrond verklaart. Naar aanleiding hiervan is artikel 9 in het wetsvoorstel opgenomen, dat tevens voorziet in kostenvergoeding na afwijzing van het confiscatieverzoek.

Voorts hebben de NOvA en de Rvdr verschillende specifieke opmerkingen gemaakt over de mogelijkheid tot toekenning van schadevergoeding in verband met een confiscatieprocedure. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn zowel het algemeen deel van de toelichting als de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7 en 8 aangescherpt en verduidelijkt.

Verjaringstermijn

Het CJIB heeft gevraagd na hoeveel tijd erfgenamen – in geval van criminele erfenissen – erop kunnen vertrouwen dat de overheid de verkregen nalatenschap niet meer kan confisqueren. Deze vraag heeft aanleiding gegeven in het wetsvoorstel een verjaringstermijn op te nemen (artikel 10). Hierdoor kan de vraag van het CJIB als volgt worden beantwoord: twee jaar indien strafvervolgning was ingesteld tegen de erflater ten tijde van het overlijden. Als geen strafvervolgning was ingesteld geldt de algemene termijn van vijf jaar. Indien strafvervolgning wordt ingesteld waarbij het goed is betrokken, bijvoorbeeld tegen de (andere) nabestaanden, wordt de verjaring gestuit.

Hoofdstuk 3. Conservatoir beslag ter confiscatie

Adviezen met betrekking tot artikelen 11 tot en met 14



Het conservatoir beslag

In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd bepaald dat conservatoir beslag op een goed, afhankelijk van de aard van het goed, werd gelegd overeenkomstig titel 4 van Boek III Rv. Dit leidde tot vragen van onder andere de KBvG, de NOvA, de NVB en de Rvdr over welke bepalingen precies van toepassing zijn en hoe dit uitwerkt in de praktijk. Naar aanleiding van deze vragen is in artikel 11 van het wetsvoorstel verduidelijkt dat het gaat om conservatoir beslag overeenkomstig de bepalingen van de zevende afdeling van titel 4 van Boek III Rv. Hieruit volgt dat conservatoir beslag ter confiscatie wordt gelegd overeenkomstig de bepalingen die gelden voor het conservatoir beslag tot afgifte of levering van goederen, behoudens een aantal specifieke regels in het wetsvoorstel die voortgaan op de regels in Rv. De toelichting is op dit punt tevens aangepast.

Daarnaast zijn naar aanleiding van de consultatie de artikelleden die zien op betekening aan belanghebbenden samengevoegd in een voorgesteld nieuw artikel 12. Door onder andere de KBvG, de NVB en een respondent werden vragen gesteld over de betekening, met name over of alle belanghebbenden wel zouden worden bereikt. Het voorgestelde nieuwe artikel regelt daarom dat het beslagexploot aan alle belanghebbenden wordt betekend. Ook wordt het beslagexploot, om onbekende belanghebbenden te bereiken, tevens bekendgemaakt in de Staatscourant en in één of meer door de rechter aangewezen dagbladen, tenzij de rechter anders bepaalt.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is weliswaar het verlov voor het leggen van conservatoir beslag op een goed opgenomen als constitutief vereiste voor een verzoek tot confiscatie, maar niet dat het goed daadwerkelijk in beslag is genomen. De NOvA heeft gevraagd waarom wordt afgeweken van de bestaande regeling dat conservatoir beslag geen voorwaarde is voor het instellen van de eis in hoofdzaak. De politie heeft gevraagd het vereiste van verlov te laten vervallen voor de gevallen waarin de locatie van het goed niet bekend is.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het vereiste van het verlov voor het conservatoir beslag is opgenomen om het conservatoir beslag mogelijk te maken en daarmee zeker te stellen dat de beslissing tot confiscatie ten uitvoer kan worden gelegd. Een bijkomende reden is dat de procedure dan twee fasen kent – conservatoir beslag en verzoek tot confiscatie – en er dan twee rechterlijke toetsingsmomenten zijn. De toets van de voorzieningenrechter voor het verlenen van verlov tot het leggen van conservatoir beslag is weliswaar summier, maar betreft een eerste beoordeling van de zaak. Als geen verlov wordt verleend voor het conservatoir beslag op een goed, lijkt een verzoek tot confiscatie van dat goed eveneens kansloos. Nadat beslag op het goed is gelegd kunnen belanghebbenden op de hoogte raken van het feit dat het OM een procedure NCBC is gestart, door betekening van de beschikking waarin het verlov is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven, de door de rechter te bepalen bijlagen en het beslagexploot aan de belanghebbenden of door publicatie hiervan in de Staatscourant. Zij kunnen hier direct op reageren door contact op te nemen met het OM of zij kunnen de voorzieningenrechter in kort geding vragen het conservatoir beslag te beëindigen. Na het leggen van conservatoir beslag wordt binnen veertien dagen – behoudens in de gevallen waarin de rechter deze termijn heeft verlengd – het verzoek tot confiscatie ingediend. Ook daartegen kan de belanghebbende zich verweren. Om deze fases duidelijker in het wetsvoorstel te verankeren en te waarborgen dat de beslissing tot confiscatie daadwerkelijk ten uitvoer kan worden gelegd is het voorgestelde artikel 3, tweede lid, aangepast. Voor een verzoek tot confiscatie is voortaan niet alleen vereist dat verlov tot het leggen van conservatoir beslag op het goed is verleend, maar ook dat het conservatoir beslag daadwerkelijk is gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat kostbare middelen worden ingezet voor het verkrijgen van een beslissing tot confiscatie die niet ten uitvoer kan worden gelegd.

Het OM heeft aangegeven het wenselijk te vinden om in spoedeisende gevallen, waarin het verlov voor het leggen van conservatoir beslag mondeling kan worden verzocht en verleend, ook mogelijk te maken dat de opsporingsambtenaar in afwachting van de komst van de deurwaarder de maatregelen kan nemen die redelijkerwijs nodig zijn om goederen veilig te stellen, overeenkomstig artikel 6:4:9, tweede lid, Sv (vanaf het moment van inwerkingtreding van Artikel II, onderdeel B, van de wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit op 1 juli 2022³⁷ is dit artikel 6:4:3, tweede lid, Sv).

Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt dat in voorkomende gevallen contact kan worden opgenomen met een deurwaarder op het moment dat een rechter wordt benaderd voor het verlenen van verlov. De deurwaarder zou daardoor vrijwel direct na het verlenen van verlov ter plaatse moeten kunnen zijn. Het advies is dan ook niet opgevolgd.

³⁷ Stb. 2021, 544 en Stb. 2021, 638



Rechtsmiddelen

De consultatieversie van het wetsvoorstel voorzag in een afzonderlijke verzoekschriftprocedure ter opheffing van het conservatoir beslag ter confiscatie. Door onder andere de NOvA, de Rvdr en het Platform BOD'en zijn kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde van deze nieuwe verzoekschriftprocedure. De Rvdr heeft verzocht de voorgestelde verzoekschriftprocedure te schrappen.

Naar aanleiding van deze inbreng van de adviesorganen is de voorgestelde afzonderlijke verzoekschriftprocedure geschrapt. De bestaande mogelijkheid om het beslag op te heffen via een kortgedingprocedure blijft gehandhaafd. Dit betekent dat belanghebbenden de beslaglegger kunnen verzoeken het beslag vrijwillig op te heffen of via de bestaande kortgedingprocedure kunnen verzoeken tot opheffing van het conservatoir beslag. Hiermee wordt de rechtszekerheid en overzichtelijkheid van de procedure voor zowel de belanghebbende als de rechtspraak gewaarborgd.

Naar aanleiding van een opmerking van de NOvA is daarnaast artikel 14 van de consultatieversie van het wetsvoorstel geschrapt. Dit artikel betrof de mogelijkheid voor de officier van justitie om het confiscatieverzoek in te trekken zolang de rechter nog geen eindbeschikking heeft gegeven in de zaak. Het tweede lid van dit artikel bepaalde dat de officier van justitie het verzoekschrift in ieder geval diende in te trekken indien het beslag op het te confisqueren goed is komen te vervallen doordat het OM vrijwillig overgaat tot teruggave van het goed of indien de voorzieningenrechter daartoe beslist. Deze wettelijke regeling is bij nadere beschouwing overbodig. In het eerste geval gaat het OM over tot teruggave van het goed, omdat geen sprake (meer) is van een voor confiscatie vatbaar goed dat afkomstig is van enig misdrijf. In een dergelijk geval zal de officier van justitie het verzoekschrift derhalve ook intrekken. Hiervoor is geen aparte wettelijke regeling nodig. Als het verzoekschrift door het OM wordt ingetrokken voordat de rechter op het confiscatieverzoek heeft beslist, kan de rechter nog een kostenveroordeling uitspreken als de belanghebbenden de rechter hierom hebben verzocht en dit verzoek bij de intrekking van het verzoekschrift door het OM wordt gehandhaafd (zie artikel 1.2.8 van het Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures rechtbank handel/voorzieningenrechter). Mocht het OM verzuimen om het verzoekschrift in te trekken nadat is gebleken dat geen sprake (meer) is van een voor confiscatie vatbaar goed dat afkomstig is van enig misdrijf, dan zal de rechter het verzoek tot confiscatie zonder verder onderzoek kunnen afwijzen.

De NOvA merkt in haar advies op dat het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand groter zal zijn dan in de memorie van toelichting verwacht. Naar aanleiding hiervan is de tekst van paragraaf 3.1 aangepast en is de financiële paragraaf op dit punt aangevuld.

Daarnaast merkt de NOvA op dat de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 niet is aangevuld met het aan de confiscatieprocedure toe te kennen aantal punten. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de confiscatieprocedure valt onder de categorie 'overige zaken burgerlijk recht', waarvoor 15 punten worden toegekend. Aan de hand van de ervaringen met de confiscatieprocedure in de praktijk zal – zoals aangekondigd in de zevende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand (Kamerstukken II 2021/22, 31 753, nr. 262, p. 17) – bij komende herijkingsmomenten van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 periodiek worden gezien of aanpassing van de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 aangewezen is en welke gemiddelde tijdsbesteding passend is voor een aparte zaakscategorie voor de procedure NCBC.

Aan de opmerking van de NOvA om te voorzien in de mogelijkheid dat in het kader van de confiscatieprocedure naast een civielrechtelijke advocaat ook een strafrechtadvocaat kan worden toegevoegd is geen gevolg gegeven. De confiscatieprocedure betreft een civielrechtelijke procedure, waarop de civielrechtelijke bewijsregels van toepassing zijn. Het stellen en zo nodig met tegenbewijs aantonen door de belanghebbende dat het inbeslaggenomen goed uit legale bron is verkregen vereist niet zodanige specialistische kennis van het strafrecht dat daarvoor naast een civielrechtelijke advocaat ook de toevoeging van een strafrechtadvocaat noodzakelijk is.

Samenloop van beslagen

In verband met de mogelijke samenloop van conservatoir beslag ter confiscatie en strafrechtelijk conservatoir beslag heeft de NOvA erop gewezen dat niet is voorzien in een regeling voor gevallen dat een betrokkene een klaagschrift indient, in de veronderstelling verkerende dat sprake is van strafrechtelijk conservatoir beslag, terwijl sprake is van beslag in het kader van een confiscatieprocedure en andersom.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat in een dergelijk geval de beklagrechter respectievelijk de kortgeding rechter zich onbevoegd zal verklaren en zal verwijzen naar het gerecht waar een vordering dan wel klaagschrift kan worden ingediend.

De NVB ziet graag in de memorie van toelichting verduidelijkt dat als het civielrechtelijk of strafrecht-



lijk conservatoir beslag (evenals andere beslagen die zich richten op verhaal op goederen van de failliet) op één of andere manier samenloopt met een beslag ter confiscatie, dit civielrechtelijk of strafrechtelijk conservatoir beslag niet leidt tot aantasting van het beslag ter confiscatie, met als gevolg dat afdracht voor het beslag ter confiscatie te allen tijde voor gaat.

In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat niet is voorzien in een voorrangregeling voor het conservatoir beslag ter confiscatie, omdat hiermee de belangen van andere schuldeisers ernstig kunnen worden geschaad. Een strafrechtelijk beslag wordt niet wordt geraakt door een conservatoir beslag ter confiscatie. Dit is in de toelichting (paragraaf 3.5.5 Samenloop van beslagen) verhelderd.

Naar aanleiding van opmerkingen van het Platform BOD-en en de NOvA over de naspeuringsverplichting in de artikelen 3 en 10 van de consultatieversie, is het voorgestelde artikel 11 aangepast. In de fase van het verzoek van verlof voor het leggen van conservatoir beslag en het verzoek tot confiscatie worden vergelijkbare naspeuringen verricht naar degenen die als belanghebbenden kunnen gelden.

Opheffing van het beslag

De NVB heeft gevraagd hoe en wanneer de bank wordt geïnformeerd over het vervallen van het conservatoir (derden)beslag, en wat er vervolgens gebeurt als de gelden die onder het beslag vielen na bevel door de rechter in bewaring zijn gegeven door de bank aan de bewaarder en het conservatoir beslag na rechterlijke toetsing komt te vervallen.

Als het beslag vervalt, zal (de beslagadministratie van) het parket de derde-beslagene daarvan schriftelijk op de hoogte stellen. Dit is dezelfde werkwijze als voor de opheffing van een strafrechtelijk beslag op een vordering van een verdachte op een bank, bijvoorbeeld na een beschikking tot opheffing van dat beslag in een klaagschriftprocedure. Als de bewaring van de gelden is bevolen, zal naast de derde-beslagene ook de bewaarder door het parket worden aangeschreven met het bericht dat het beslag is vervallen. In dat bericht zal dan ook de opdracht worden gegeven tot het vrijgeven van de gelden, waarbij de gelden in beginsel worden teruggestort op de rekening waarvan de betaling aan de bewaarder is gedaan.

Hoofdstuk 4. Gebruik van informatie

Adviezen met betrekking tot artikelen 15 tot en met 19

Het beginsel van nemo tenetur (artikel 15)

De Rvdr heeft gevraagd of de uitzondering voor vervolging wegens meened het enige delict zou moeten zijn ten aanzien waarvan het recht op vervolging intact zou moeten blijven (artikel 15, tweede lid, van de consultatieversie). Volgens de Rvdr valt bijvoorbeeld ook te denken aan delicten als de belediging/bedreiging van de officier van justitie of het inbrengen van valse documenten in de confiscatieprocedure (artikelen 225, 266/267 en 285 Sr).

Het OM acht het voorgestelde artikel 15 niet in alle opzichten even duidelijk, met name ten aanzien van de vraag of hier wordt aangeknoopt bij het bestaande onderscheid tussen wilsafhankelijk en wilsonafhankelijk materiaal. Voorts komt in de memorie van toelichting onvoldoende tot uitdrukking of het vonnis uit de procedure NCBC gebruikt mag worden in een strafzaak tegen één van de andere belanghebbenden in de procedure NCBC, en evenmin of in de strafzaak vermeld mag worden dat een belanghebbende weigerde te verklaren in een procedure NCBC. Verder heeft het OM gevraagd hoe om te gaan met de situatie dat er een strafrechtelijk onderzoek loopt en de verklaringen dus 'door elkaar heen lopen' wanneer een verklaring uit een strafzaak wordt ingebracht in de procedure NCBC, of een verdachte meent zijn stukken en verklaringen 'veilig te kunnen stellen' van strafvervolging door deze zonder noodzaak in te brengen in een procedure NCBC. Om deze ongewenste gevolgen te voorkomen heeft het OM geadviseerd het artikel zodanig op te stellen dat wordt voorkomen dat het enkele inbrengen van een verklaring of stukken of het weigeren te verklaren in de procedure NCBC tot gevolg zou hebben dat deze informatie vervolgens niet meer gebruikt zou mogen worden in de strafzaak. Het OM adviseert tevens om ten aanzien van de belanghebbende in de procedure NCBC niet alleen te voorzien in de mogelijkheid van vervolging voor meened, maar ook voor valsheid in geschrift (artikel 225, eerste lid, Sr) of opzettelijk gebruik maken van valse of vervalste geschriften (artikel 225, tweede lid, Sr).

Het Platform BOD'en meent dat ervoor moet worden gewaakt dat er door bepaalde (frauduleuze) handelingen ten onrechte een beroep op het beginsel kan worden gedaan terwijl de frauduleuze handeling onbestraft kan blijven dan wel het moeilijker wordt bewijs te vergaren. Het Platform BOD'en stelt voor om de huidige formulering te nuanceren en wellicht een onderscheid te maken naar wilsafhankelijke en wilsonafhankelijke informatie waarbij de eerstgenoemde niet of onder voorwaarden in een andere procedure gebruikt kan worden.



In reactie op deze adviezen wordt opgemerkt dat het voorgestelde artikel 15 geen betrekking heeft op wilsonafhankelijk materiaal, om dit te verduidelijken zijn de woorden 'naar voren 'brengt' vervangen door 'verklaart'. Dit is in de toelichting op het voorgestelde artikel 15 verduidelijkt. Aldaar is ook nader ingegaan op de door het OM opgeworpen vragen rond het gebruik 'over en weer' van verklaringen. Naar aanleiding van de adviezen over de verruiming van de uitzondering in artikel 15, tweede lid, van de consultatieversie wordt voorgesteld de regeling van het eerste lid te beperken tot een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is, en het tweede lid te schrappen. Dit is in de toelichting op het thans voorgestelde artikel 15 nader toegelicht.

Verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen (artikel 16)

De NOvA heeft opgemerkt dat in civiele procedures een partijgetuige niet verplicht kan worden een verklaring af te leggen. Een belanghebbende die zich als partij in de procedure NCBC heeft gevoegd, zal dus niet gedwongen kunnen worden een getuigenverklaring af te leggen. Dit lijkt volgens de NOvA te worden onderkend in de memorie van toelichting maar vervolgens wordt niet toegelicht waarom deze persoon dan wel gedwongen zou moeten kunnen worden op bevel informatie te verstrekken. Voorts mist de NOvA een bespiegeling over de Prokuratuur-jurisprudentie van het HvJ EU³⁸, die naar het oordeel van de NOvA relevant is nu het bevel zich ook kan richten tot telecomproviders.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat in de toelichting op het voorgestelde artikel 16 is aangegeven dat het verschoningsrecht op grond van Rv onverkort geldt en in de weg kan staan aan de verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed. De Prokuratuur-jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft betrekking op de toegang tot zogenaamde telecommunicatie verkeersgegevens (of: verkeersgegevens) ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Thans kent Nederland geen bewaarplicht voor verkeersgegevens, vanwege de eerdere jurisprudentie van het EU-Hof.³⁹ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de toegang tot de bewaarde verkeersgegevens wordt onderworpen aan voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit. Het EU-Hof concludeert dat de mate van onafhankelijkheid en distantie tot het strafrechtelijk onderzoek eraan in de weg staan dat het openbaar ministerie als zodanig wordt aangemerkt.

Het is niet bij voorbaat uitgesloten dat het bevel tot verstrekking van gegevens ten behoeve van een procedure NCBC betrekking heeft op telecommunicatieverkeersgegevens. Een dergelijk bevel kan echter geen betrekking hebben op historische verkeersgegevens, omdat Nederland thans geen bewaarplicht kent voor telecommunicatieverkeersgegevens. Nog daargelaten of de Prokuratuur-jurisprudentie van toepassing is op een bevel tot verstrekking van gegevens met het oog op de civielrechtelijke procedure NCBC – welke vraag bepaald niet zonder meer bevestigend kan worden beantwoord – geldt dat voor het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Met het vereiste van de voorafgaande rechterlijke instemming wordt sowieso voldaan aan de eisen voor het vorderen van historische verkeersgegevens, zoals die voortvloeien uit de Prokuratuur-jurisprudentie van het EU-Hof.

De AP is van oordeel dat de eis van een redelijk vermoeden dat een goed kan worden geconfisqueerd omdat dit is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf niet voldoende duidelijk is, en adviseert nader in te gaan op de (praktische) invulling van het criterium van het 'redelijk vermoeden dat een goed kan worden geconfisqueerd omdat dit geheel of gedeeltelijk is verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf', met name de verhouding tot de materiële eisen van het strafvorderlijk verdenkingscriterium.

Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat het strafvorderlijk verdenkingscriterium van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bezwaarlijk integraal kan worden toegepast op de verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen omdat er in de procedure NCBC geen strafbaar feit is, zodat het redelijk vermoeden noch de omstandigheid kan betreffen dat een strafbaar feit is begaan, noch de betrokkenheid van een persoon bij dat feit (HR 6 november 2018, ECLI:N-L:HR:2018:2056). Met inachtneming hiervan is de tekst van de toelichting in paragraaf 3.10 aangevuld.

Daarnaast acht de AP de voorgestelde termijn van zes maanden voor een machtiging voor de verstrekingsplicht in combinatie met de geheimhoudingsplicht, met de mogelijkheid om deze bovendien steeds te verlengen ruim, vooral in het licht van de strafvorderlijke regeling waaraan de

³⁸ o.a. Arrest van het Hof (Grote kamer) van 21 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:152.

³⁹ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 21 december 2016 Tele2 Sverige AB tegen Post- och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department tegen Tom Watson e.a., ECLI:EU:C:2016:970.



bevoegdheid is ontleend. In het Wetboek van Strafvordering wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande (historische) gegevens (artikel 126nd Sv) en toekomstige gegevens. De AP adviseert in de toelichting in te gaan op het onderscheid tussen historische en toekomstige gegevens en tevens de maximale termijn van zes maanden voor de machtiging van de rechter-commissaris te verkorten, zoveel mogelijk in lijn met de pendant in het Wetboek van Strafvordering.

Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat de bevoegdheid tot het bevelen tot verstrekking van gegevens en inlichtingen betrekking heeft op de gegevens waarover degene, tot wie het bevel is gericht, op dat moment beschikt of waartoe hij toegang heeft. Het bevel kan dus geen betrekking hebben op gegevens waarover diegene na het tijdstip van het bevel beschikt of waartoe hij toegang heeft. Dit is in de toelichting op dit artikel verhelderd. Nu het, anders dan bij een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) op basis van het Wetboek van Strafvordering, in casu niet gaat om een specifiek onderzoek naar de financiële positie van de betrokkene, met rechterlijk toezicht op de voortgang, maar om een bevel van de officier van justitie aan de in de machtiging genoemde persoon of aanduiding van de groep van personen, ligt het in de rede de termijn voor de machtiging te schrappen. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van het Wetboek van Strafvordering voor het vorderen van gegevens, waar evenmin een termijn wordt gesteld aan de geldigheid van een rechterlijke machtiging (artikelen 126nd/ud, tweede lid, 126ne/ue, derde lid, 126nf/uf, derde lid en 126ng/ug, vierde lid, Sv). Daarnaast is de mogelijkheid geschrapt om het bevel opéénvolgend of gelijktijdig te richten tot eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed. Deze mogelijkheid was ontleend aan het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat de mogelijkheid bevat tot een generiek bevel tot het vorderen van gegevens, waarbij het nodig kan zijn om de vordering te richten tot een bij voorbaat onbepaalde kring van personen of instanties, zoals autoverhuurbedrijven, banken of winkeliers. Omdat in de procedure NCBC minder behoefte bestaat aan een dergelijke toepassing is deze mogelijkheid geschrapt.

De NOvA heeft over de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen geadviseerd aan te sluiten bij de strafbedreiging van drie maanden in artikel 184 Sr, in plaats van bij de strafbedreiging van een jaar in artikel 194 Sr, zoals in de consultatieversie van dit wetsvoorstel was gedaan. Dit advies is opgevolgd. De plaats van deze strafbaarstelling is gewijzigd. Het nieuwe artikelnummer is 184b Sr.

De NVvR heeft gevraagd of deze bepaling zich richt tot de officier van justitie, de rechter of soms ook de (mede)verdachte en de benadeelde partij, en of deze bepaling voor hen allen in gelijke mate geldt. In dit verband heeft de NVvR tevens gevraagd hoe de wetgever het onderscheid tussen wilsafhankelijk en wilsonafhankelijk materiaal ziet. Verder heeft de NVvR gevraagd of de redactie van dit artikel ook gevolgen zou kunnen hebben voor de informatie die het Openbaar Ministerie in het kader van de uitoefening van civiele bevoegdheden (vrijwillig) krijgt en waaruit strafbare feiten kunnen blijken. Ten slotte is gevraagd of het vonnis uit de procedure NCBC gebruikt mag worden in een strafzaak tegen een van de belanghebbenden in de procedure NCBC.

Deze bepaling richt zich tot eenieder, en geldt in gelijke mate voor eenieder. Hierboven is reeds opgemerkt dat het beginsel van nemo tenetur op grond van de jurisprudentie van het EHRM is beperkt tot het zogenaamde wilsonafhankelijke materiaal. Dit betekent dat een vonnis uit de procedure NCBC kan worden gebruikt in een strafzaak. Dit artikel heeft gevolgen voor informatie die het OM van een belanghebbende krijgt en waaruit strafbare feiten kunnen blijken omdat de informatie niet kan worden gebruikt voor een tegen hem ingestelde strafvervolgning voor een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is. Als de in de procedure NCBC ingebrachte informatie wél wordt gebruikt in een strafzaak dan zal de rechter deze informatie uitsluiten van het bewijs. Dit vloeit voort uit de bescherming van het beginsel van nemo tenetur als onderdeel van het recht op een eerlijk proces, in artikel 6 EVRM en de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verwerking van persoonsgegevens (artikel 18)

De AP heeft verschillende opmerkingen gemaakt over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de procedure NCBC. Deze opmerkingen zien op de publicatie van de beslissing tot confiscatie, de aard van de persoonsgegevens die in het kader van de procedure NCBC worden verwerkt en de bewaartermijn voor deze gegevens. Volgens de AP kan het publiceren van een beslissing tot confiscatie van criminele goederen in dagbladen voor de betrokkenen vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens grote impact hebben. Daarom vraagt de AP naar waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens bij de wettelijke publicatie van de beslissing tot confiscatie. Daarbij merkt de AP op dat, voor zover de uitspraak van de civiele rechter tot confiscatie van criminele goederen de verwerking van persoonsgegevens meebrengt, deze persoonsgegevens naar het oordeel van de AP kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van



artikel 10 AVG omdat de beslissing tot confiscatie weliswaar geen strafrechtelijke veroordeling is, maar vermoedelijk wel een 'daarmee verband houdende veiligheidsmaatregel' is in de zin van dat artikel.

De NVB lijkt er vanuit te gaan dat banken in het kader van een procedure NCBC gegevens van strafrechtelijke aard zullen kunnen ontvangen van het OM. Daarom vraagt de NVB in het wetsvoorstel een grondslag op te nemen voor banken om deze persoonsgegevens te mogen verwerken.

In reactie hierop wordt allereerst opgemerkt dat persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de procedure NCBC geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn. De procedure NCBC is geen strafrechtelijke procedure waarin wordt vastgesteld of een verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Er is dus ook geen sprake van een maatregel die aan een persoon wordt opgelegd vanwege zijn betrokkenheid bij strafbare feiten.

De door de NVB gevraagde grondslag voor banken voor de verwerking van door het OM in het kader van de procedure NCBC verstrekte persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is, nog afzien van de vraag of dit wenselijk zou zijn, niet nodig. Het voorgaande laat onverlet dat er zich gevallen kunnen voordoen waarin het publiceren van de beslissing tot confiscatie en van het beslagexploot, in de Staatscourant en in dagbladen, een inbreuk kan betekenen op het recht op privacy van belanghebbenden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de AP zijn de artikelen 6, derde lid, en 12, tweede lid, aangepast. Uitgangspunt is dat het beslagexploot en de beslissing tot confiscatie worden gepubliceerd. De rechter kan echter anders beslissen, bijvoorbeeld vanwege de mogelijke inbreuk op het recht op privacy van de betrokkenen of omdat alle belanghebbenden bij een goed in beeld zijn en de publicatie geen doel meer dient.

De Rvdr heeft geadviseerd de beslissing met betrekking tot het conservatoir beslag ter confiscatie op de website van de rechtbank te vermelden, met een mogelijkheid voor belanghebbenden om zich binnen een te bepalen termijn bij de rechtbank te melden.

In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat voorsnog wordt volstaan met de naspeuringsverplichting voor het openbaar ministerie om de belanghebbenden bij een goed in beeld te brengen en in het verzoekschrift te vermelden, en publicatie van het beslagexploot in de Staatscourant en in dagbladen, omdat de verwachting is dat dit voldoende zal zijn om alle belanghebbenden bij een goed te bereiken. Een website zal sowieso niet volledig kunnen zijn omdat de rechter kan beslissen dat van publicatie wordt afgezien.

De AP heeft geadviseerd de voorgestelde maximale bewaartermijn van twee jaar voor gegevens die in het kader van de procedure NCBC worden verwerkt (artikel 17, vierde lid, van de consultatieversie) te motiveren en zo nodig in te korten. De Rvdr heeft juist verzocht de vernietigingstermijn aan de betrokken organisaties te laten. Artikel 17 van de AVG schrijft voor dat gegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk. Hoe lang dit is kan per procedure en per organisatie verschillen. De organisaties moeten hiervoor een schoningsregime inrichten. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om de algemene vernietigingstermijn uit het wetsvoorstel te schrappen. De betrokken organisaties zullen zelf moeten beoordelen op welke moment gegevens kunnen worden verwijderd omdat het niet langer noodzakelijk is om deze te bewaren. Hiermee wordt uitdrukkelijk niet beoogd de vernietigingstermijn te verlengen.

Het CJIB heeft gevraagd of ook wordt voorzien in een mogelijkheid of wettelijke grondslag voor instanties als het CJIB/Inspectie SZW/UWV/Gemeenten en anderen om actief informatie aan het OM te verstrekken met betrekking tot getraceerd vermogen dat vermoedelijk is verkregen met criminele activiteiten. In reactie op deze vraag wordt gewezen op paragraaf 3.11.2, waarin is beschreven in welke gevallen instanties persoonsgegevens kunnen verstrekken aan het openbaar ministerie ten behoeve van een procedure NCBC.

Het Platform BOD-en heeft gevraagd of het een gewenst gevolg is dat op grond van het voorgestelde artikel 18, derde lid, gegevens die in het kader van de procedure NCBC zijn verwerkt door het OM niet aan buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) kunnen worden verstrekt. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Niet is gebleken dat het noodzakelijk is dat deze gegevens aan boa's kunnen worden verstrekt.

In de internetconsultatie is naar voren gebracht dat het Landelijk Bibob-Bureau de gegevens van de procedure NCBC zou moeten kunnen gebruiken bij de adviezen. Hiermee wordt echter voorbij gegaan aan het feit dat de procedure NCBC niet is gericht tegen personen maar tegen een goed, zodat de beslissing tot confiscatie van een goed geen relevante informatie geeft over de feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten (artikel 3 Wet Bibob).



Hoofdstuk 5. Tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie

Adviezen met betrekking tot artikelen 20 tot en met 24

De NVvR heeft gevraagd waarom er niet voor is gekozen om de eigendom van een goed – net als bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring – van rechtswege aan de Staat te laten vervallen nadat de confiscatiebeslissing onherroepelijk is geworden, en de eigendomsovergang eenvoudig op basis van de beschikking (door een notaris) te laten verwerken.

Naar aanleiding van deze opmerking zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangepast conform de suggestie van de NVvR.

Het CJIB heeft gevraagd een wettelijke grondslag te creëren voor de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie door het CJIB. Daarbij moet volgens het CJIB tevens zijn voorzien in een grond om informatie uit te wisselen tussen het OM en het CJIB en de mogelijkheid van het opvragen van inlichtingen ten behoeve van de tenuitvoerlegging.

Naar aanleiding van deze opmerking is een nieuw hoofdstuk (5) aan het wetsvoorstel toegevoegd waarin de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie wordt geregeld. De Minister voor Rechtsbescherming wordt hiermee belast. Dit betekent dat het CJIB deze taak kan vervullen. Het OM verstrekt ten behoeve van de tenuitvoerlegging de stukken die redelijkerwijs voor de tenuitvoerlegging van de beschikking nodig zijn aan het CJIB. Hieronder vallen in ieder geval de beschikking, het beslagexploot, het beslagverlof, het verzoekschrift waarop het verlof is gegeven en indien van toepassing een verklaring derdenbeslag. Voor een toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.3 en 3.11, en het artikelsgewijs deel van deze toelichting. Het advies te voorzien in de mogelijkheid van het opvragen van inlichtingen ten behoeve van de tenuitvoerlegging is niet opgevolgd. Goederen die worden geconfisqueerd zijn al inbeslaggenomen, en in de beschikking en de beslagstukken worden de gegevens vermeld die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging. Het vragen van inlichtingen ten behoeve van de tenuitvoerlegging zal dus niet nodig zijn.

Het CJIB heeft daarnaast gevraagd of de procedure NCBC kan worden toegepast in het geval een stroman wordt gebruikt waardoor bij de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel gebruik moet worden gemaakt van anderbeslag, wat alleen kan als wetenschap van verhulling bij de derde kan worden bewezen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat in de procedure NCBC wetenschap van de herkomst van het goed niet hoeft te worden bewezen. De procedure NCBC kan dus ook worden toegepast ten aanzien van goederen met een criminele herkomst die door de dader van een strafbaar feit op andermans naam zijn gezet. Als wordt gedoeld op de situatie waarin bij veroordeling voor een strafbaar feit al een ontnemingsmaatregel of verbeurdverklaring is opgelegd, maar de tenuitvoerlegging daarvan vanwege voornoemde redenen niet lukt kan de procedure NCBC niet worden gebruikt om verhaal te halen. De tenuitvoerlegging van deze strafrechtelijke sancties geschiedt in die gevallen volgens de regeling in het Wetboek van Strafvordering (de Hoofdstukken 4 en 5 van Boek 6).

Hoofdstuk 6. Internationale samenwerking

Adviezen met betrekking tot artikelen 25 en 26

De NOvA kan de argumentatie voor het uitgangspunt dat internationale samenwerking en wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen niet zal kunnen plaatsvinden via de relevante strafrechtelijke en civielrechtelijke rechtshulpverdragen en EU-regelingen deels volgen. Wel acht de NOvA een bespreking van de 'Agro in 2001' uitspraak van het EU-Hof⁴⁰ passend. Op het punt van de 'traditionele' strafrechtelijke rechtshulpverdragen overtuigt de redenering in de memorie van toelichting de NOvA (nog) niet. Uit het explanatory report bij het Witwasverdrag van Straatsburg (paragraaf 21)⁴¹ en bij het Verdrag van Warschau (paragraaf 164-165 en 176)⁴² volgt naar het oordeel van de NOvA duidelijk dat de reikwijdte van deze verdragen ook civiele in rem procedures omvat en dus breder is dan de memorie van toelichting tot uitgangspunt neemt. Ook artikel 13c van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) voorziet in de mogelijkheid tot rechtshulp bij buitenlandse in rem confiscatieprocedures. De NOvA mist kenbare aandacht hiervoor. Eveneens ontbreekt een beschou-

⁴⁰ ARREST VAN HET HOF (Derde kamer) 19 maart 2020 (*), ECLI:EU:C:2020:221.

⁴¹ Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg, 08-11-1990, Trb. 1990, 172.

⁴² Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming [...] van misdrijven en de financiering van terrorisme, Warschau, 16-05-2005, Trb. 2006, 104.



wing over de verhouding tussen bijvoorbeeld de WOTS en het wetsvoorstel.

Het OM meent dat, anders dan er in de memorie van toelichting wordt geschetst, er reeds een breed scala aan internationale instrumenten bestaat die grondslag kunnen bieden voor internationale samenwerking, óók in geval van NCBC procedures. Daarbij wordt verwezen naar de in de memorie van toelichting genoemde witwasverdragen en de verordening (EU) 2018/1805 inzake bevrozings- en confiscatiebevelen (Confiscatieverordening). Ook wordt gewezen op de jurisprudentie van de Luxemburgse rechter. Om zeker te stellen dat voldoende basis bestaat om ook rechtshulp aan het buitenland te verzoeken in het kader van civielrechtelijke NCBC procedures, is het volgens het OM aan te bevelen dat in de voorgestelde NCBC regeling ook wordt voorzien in een regeling voor die specifieke rechtshulp.

De politie heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting tevens te schetsen welke internationale instrumenten wel een grondslag kunnen bieden voor internationale samenwerking in geval van NCBC-procedures.

Mede naar aanleiding van de adviezen is in het wetsvoorstel een regeling voor internationale samenwerking opgenomen en is in paragraaf 5 nader ingegaan op de mogelijkheden voor de internationale samenwerking ten behoeve van de NCBC op grond van onder meer het Verdrag van Straatsburg, het Witwasverdrag van Warschau en de WOTS. Daarbij is aandacht besteed aan de door het OM en de NOvA naar voren gebrachte punten.

Ten aanzien van de opmerking van de NOvA over toepasselijkheid van de Wet overdracht en tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) wordt het volgende opgemerkt. De WOTS bevat op nationaal niveau een regeling voor het op verzoek van een vreemde staat in beslag nemen van voorwerpen en de overlevering van inbeslaggenomen voorwerpen aan de verzoekende staat met het oog op verbeurdverklaring of oplegging van een ontnemingsmaatregel (artikel 13a, 13b en 13c WOTS), voor zover een verdrag daarin voorziet. De overlevering van voorwerpen aan de verzoekende staat is mogelijk in verband met een confiscatiebeslissing, ook als die worden beheerst door een ander rechtsgebied zoals een civiele in rem procedure (Kamerstukken II 1992/93, 23 161, 3, p. 2).

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden voor de internationale samenwerking wordt in dit wetsvoorstel aanvullend een wettelijke regeling voorgesteld om de bevoegdheden van deze wet toe te kunnen passen in het kader van de rechtshulp bij de confiscatie van goederen, voor zover een verdrag of verbindende EU-rechtshandeling daarin voorziet.

Overige onderwerpen

Onmiddellijke vervreemding tegen baat en uitvoerbaarheid bij voorraad.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was voorzien in de mogelijkheid voor de officier van justitie om te verzoeken om toestemming tot onmiddellijke vervreemding van het goed tegen baat als het goed niet geschikt is voor opslag, als de kosten van bewaring niet in een redelijke verhouding staan tot de waarde van het goed of als het goed vervangbaar is en de tegenwaarde van het goed eenvoudig kan worden bepaald (artikel 5 van de consultatieversie). Tegen de beslissing van de rechter stond geen hogere voorziening open. Bij toewijzing van het verzoek door de rechter bleef het conservatoir beslag rusten op de verkregen opbrengst.

De NOvA adviseert om de beslissing tot onmiddellijke vervreemding van een met het oog op confiscatie inbeslaggenomen goed niet te nemen dan nadat belanghebbenden, in ieder geval de eigenaar, is opgeroepen en gehoord. Als reden hiervoor geeft de NOvA aan dat onmiddellijke vervreemding van het inbeslaggenomen goed leidt tot verlies van het eigendomsrecht terwijl een belanghebbende niet wordt gehoord voorafgaand aan de inbeslagneming.

In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat, naar aanleiding van de opmerkingen in de adviezen over de rechtswaARBorgen voor belanghebbenden, is gekozen voor schrapping van deze regeling ter verbetering van de rechtsbescherming van belanghebbenden. Hiermee wordt de confiscatieprocedure op dit punt in lijn gebracht met de reguliere verzoekschriftprocedure.

Voorts biedt Rv de rechter de mogelijkheid de eindbeschikking tot confiscatie uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, met of zonder zekerheidsstelling (artikel 288 Rv). Ter verbetering van de rechtsbescherming van belanghebbenden blijft ook deze mogelijkheid buiten toepassing (artikel 6, tweede lid). Aldus vervalt de eigendom van het goed aan de Staat nadat de rechterlijke beslissing tot confiscatie onherroepelijk is, dat wil zeggen nadat de eindbeschikking kracht van gewijsde heeft verkregen.



II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Eerste lid

In dit lid wordt een omschrijving gegeven van het begrip 'confiscatie'. Onder confiscatie wordt verstaan het verval van een goed aan de Staat door een hiertoe strekkende beschikking van de rechter. Na een onherroepelijke rechterlijke beslissing tot confiscatie gaat de eigendom van het goed over op de Staat.

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

Tweede lid

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming worden in dit wetsvoorstel met bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden belast. Voor de Minister van Justitie en Veiligheid gaat het daarbij om internationale samenwerking (Hoofdstuk 6) en voor de Minister voor Rechtsbescherming om de tenuitvoerlegging van beschikkingen naar aanleiding van een procedure NCBC (Hoofdstuk 5). Naar beide ministers wordt in dit wetsvoorstel verwezen als Onze Minister, daarom is voorzien in een definitiebepaling. Onder Onze Minister moet worden verstaan: Onze Minister van Justitie en Veiligheid dan wel Onze Minister voor Rechtsbescherming, al naar gelang wie het aangaat.

Derde lid

In dit lid is de verhouding geregeld tussen de regels van dit wetsvoorstel en Rv. Op een procedure NCBC zijn de bepalingen van Rv van toepassing, tenzij in deze wet anders is bepaald.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde is gekomen, omschrijft het wetsvoorstel het verloop van deze bijzondere procedure waarbij de artikelen in het wetsvoorstel hoofdzakelijk zijn beperkt tot de regels die een aanvulling vormen op, of die afwijken van de regels in Rv. Zo vermeldt bijvoorbeeld artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel, in afwijking van de algemene eisen in artikel 278 Rv, welke informatie in het inleidende verzoekschrift moet worden opgenomen, en geeft het voorgestelde artikel 4 een afwijkende regeling met betrekking tot de relatieve bevoegdheid van de rechter. Soms is de regeling van Rv in dit wetsvoorstel overgenomen met het oog op de begrijpelijkheid en leesbaarheid van de procedure NCBC als zelfstandige procedure. Zo is bijvoorbeeld voorgescreven dat als het goed behoort tot een nalatenschap, een afschrift van de beschikking wordt betekend overeenkomstig artikel 53 Rv (artikel 6, derde lid).

Vanwege de van Rv afwijkende regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechtbank zal de tweede afdeling van de derde titel van het Eerste Boek Rv, over de bevoegde rechtbank, buiten toepassing moeten blijven. Ditzelfde geldt voor de derde en vierde afdeling van de derde titel van het Eerste Boek Rv, over de oproeping en het verloop van de verzoekschriftprocedure. Dit met uitzondering van de bepalingen over de behandeling van het verzoekschrift door de rechter, die eveneens van toepassing zijn op de procedure NCBC. Ook van toepassing op de procedure NCBC is de negende afdeling van de Tweede titel van het Eerste Boek van Rv (het bewijsrecht). De tenzij-clausule in artikel 284, eerste lid, Rv is, zoals hiervoor in het algemeen deel van de toelichting is vermeld, uitdrukkelijk niet aan de orde. De procedure NCBC is niet een zaak waarbij de aard ervan zich verzet tegen de toepassing van het bewijsrecht

Artikel 2

Eerste lid

Dit lid omschrijft wanneer een goed in aanmerking komt voor een verzoek tot confiscatie. Vereist is dat het goed een geschatte waarde heeft van ten minste 25.000 euro. Ten opzichte van de consultatieversie wordt verduidelijkt dat het gaat om de waarde in het rechtsverkeer op het moment waarop het verlot tot het leggen van conservatoir beslag wordt gezocht. Het gaat dus om de marktwaarde en niet de executiewaarde van het goed. Waardeschommelingen van het goed na het verkregen verlot tot beslaglegging – een waardevermindering – hebben geen invloed op het verdere verloop van de procedure NCBC, niet voor de bevoegdheid van het OM om de procedure voort te zetten alsook niet voor de rechterlijke competentie. Op de redenen voor dit drempelbedrag is in het algemeen deel van deze toelichting ingegaan. Als niet wordt voldaan aan het vereiste van de minimale waarde van het goed dan is het verzoek tot confiscatie niet-ontvankelijk. Daarnaast is vereist dat het goed geheel of grotendeels afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. In het algemeen deel van deze toelichting is dit nader toegelicht (paragraaf 3.4.1).

Ook vatbaar voor confiscatie zijn meerdere goederen met een gezamenlijke waarde van ten minste



25.000 euro die onderling nauw samenhangen vanwege de omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen. Ook dan geldt onverkort het vereiste dat die goederen geheel of grotendeels afkomstig zijn van of uit de baten van enig misdrijf.

Tweede lid

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

Artikel 3

Eerste lid

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

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

Tweede lid

Een verzoek tot confiscatie van een goed is uitsluitend mogelijk als conservatoir beslag is gelegd. Voor de toelichting op dit lid wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.5).

Derde lid

Dit lid regelt welke gegevens moeten worden opgenomen in het verzoekschrift tot confiscatie van een goed. Met de eisen aan de inhoud van het verzoekschrift voor de confiscatie van een goed wordt afgeweken van de regeling in Rv (artikel 278, eerste lid, Rv). De te vermelden gegevens zijn deels ontleend aan Rv. De wettelijke eisen kunnen nader worden ingevuld door de rechtspraak. Hiervoor kan worden gewezen op de eerdergenoemde Beslagsyllabus (paragraaf 3.5.2), die eisen bevat waaraan beslagrekestten moeten voldoen teneinde de voorzieningenrechter voldoende te informeren.⁴³ Zo kan volgens de Beslagsyllabus voor beslag op onroerende zaken worden volstaan met een bepaalde aanwijzing van de in beslag te nemen onroerende zaak, de kadastrale aanduiding behoeft niet te worden gebruikt.⁴⁴

Vierde lid

Vanwege de mogelijke repercussies van de confiscatie van een goed voor de positie van de belanghebbenden is het OM gehouden de nodige naspeuringen te verrichten naar degenen die als belanghebbenden zouden kunnen gelden, als het OM reden heeft om aan te nemen dat niet alle belanghebbenden bij het goed bekend zijn. Dit criterium is ontleend aan artikel 552ca Sv, dat voorziet in een

⁴³ Beslagsyllabus blz. 2.

⁴⁴ Beslagsyllabus - augustus 2021 (rechtspraak.nl), p. 40.



soortgelijke verplichting. De invulling die aan de aanduiding 'de nodige naspeuringen' moet worden gegeven, is in dat kader overgelaten aan het OM en de rechter.⁴⁵ Met de opneming van dit criterium in dit lid wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat van het OM de inspanningen mogen worden verwacht die, mede in het licht van de aard van het goed en de omstandigheden waaronder het conservatoir beslag is gelegd, redelijkerwijs van dit orgaan kunnen worden verwacht om de belanghebbenden op te sporen, met het oog op een procedure NCBC.

Vijfde lid

In dit lid is vastgelegd dat het verzoek tot confiscatie niet-ontvankelijk is als niet wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het indienen van een verzoek of als de officier van justitie niet in redelijkheid tot indiening daarvan heeft kunnen beslissen. Het eerste is bijvoorbeeld aan de orde als niet wordt voldaan aan het vereiste van de minimale waarde van het goed, als er geen beslag is gelegd voor het indienen van het verzoek tot confiscatie, als de termijn voor het indienen van een dergelijk verzoek is overschreden of als de verjaringstermijn is overschreden. Indien het verzuim kan worden hersteld zal de rechter de officier van justitie daartoe eerst in gelegenheid stellen. Tot niet-ontvankelijkheidsverklaring gaat hij in dat geval over indien het verzuim niet binnen de door hem gestelde termijn is hersteld. De tweede grond doet zich voor als de officier van justitie niet in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van het verzoek. Dit kan de rechter bijvoorbeeld oordelen als de beslissing niet past binnen de beleidsregels van het openbaar ministerie over dit onderwerp. Deze ontvankelijkheidstoetsing moet worden onderscheiden van het inhoudelijke rechterlijke oordeel over het verzoek tot confiscatie als zodanig. Te dien aanzien kan het verzoek tot confiscatie na een inhoudelijke beoordeling door de rechter worden af- of toegewezen, op basis van de regels van Rv. Voor de toelichting op dit lid kan overigens worden verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.4.4).

Artikel 4

Eerste lid

Dit lid regelt de relatieve bevoegdheid van de rechtbank. Deze regeling is zowel van belang voor de behandeling van het verzoek voor het verlot van de voorzittingenrechter tot het leggen van conservatoir beslag als voor het verzoek tot confiscatie van het goed. Met dit lid wordt afgeweken van de regeling van de relatieve bevoegdheid bij de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg, en aangesloten bij de bevoegdheidsbepaling van artikel 700 Rv (artikelen 262 tot en met 270 Rv). In het algemeen deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de redenen voor de voorgestelde concentratie van de rechtspraak inzake de procedure NCBC bij vier rechtbanken (paragraaf 3.5.1). De rechtbanken die bevoegd zijn om kennis te nemen van een verzoek tot confiscatie met betrekking tot een zaak zijn de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Oost-Brabant, de rechtbank Overijssel en de rechtbank Rotterdam, als de zaak zich ten tijde van het indienen van het verzoek tot het leggen van conservatoir beslag bevindt binnen respectievelijk het ressort Amsterdam, het ressort 's-Hertogenbosch, het ressort Arnhem-Leeuwarden, en het ressort Den Haag. Indien het verzoek niet op een zaak betrekking heeft wordt de relatieve bevoegdheid van de rechter bepaald aan de hand van de woonplaats of, bij gebreke daarvan, het werkelijke verblijf van één van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden.

Tweede lid

Als op basis van de regeling in het eerste lid geen rechter kan worden aangewezen, zijn voornoemde rechtbanken gelijkelijk bevoegd. Het ligt hierbij voor de hand dat in het geval een goed is gebonden aan een bepaalde locatie in één van de vier hiervoor genoemde arrondissementen, bijvoorbeeld waar het aandelenregister wordt gehouden of IE-rechten zijn geregistreerd, het openbaar ministerie de rechter in dat arrondissement aanzoekt.

Artikel 5

Eerste lid

Dit lid regelt de verplichting van de officier van justitie om de rechtbank schriftelijk in kennis te stellen van het beklag over de vervolgingsbeslissing en over het instellen van strafvervolging waarbij het goed is betrokken. De aanduiding 'instellen van een strafvervolging' is een tamelijk abstract begrip, dat als volgt moet worden geïnterpreteerd. Het beginpunt van de strafvervolging ligt bij het moment waarop de officier van justitie op basis van het ingestelde opsporingsonderzoek de balans opmaakt en besluit om van de zaak 'werk te maken'. Dat kan op twee manieren. Hij kan de zaak ter berechting

⁴⁵ zie ook WvSv, A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., artikel 552ca Sv, aant. 6.



aanbrengen bij de rechtbank en hij kan een strafbeschikking uitvaardigen. Er is dus sprake van het instellen van een strafvervolging als de officier van justitie een afdoeningsbeslissing neemt die bestaat uit het betekenen van een dagvaarding of het uitvaardigen van een strafbeschikking. De inhoudelijke behandeling van de strafzaak kan dan een aanvang nemen. Dit formele vervolgingsbegrip moet worden onderscheiden van het materiele vervolgingsbegrip dat samenhangt met het begrip 'criminal charge' in artikel 6 EVRM, zoals dat is ontwikkeld door het EHRM, en dat van betekenis is als toetsingsmaatstaf bij de vraag of de (toepassing van) wetgeving spoort met de rechten die een verdachte op grond van artikel 6 EVRM in het opsporingsonderzoek toekomen. Uit het voorgaande vloeit voort dat de inbeslagneming van een voorwerp, op grond van de artikelen 94 en 94a Sv, niet samen valt met het instellen van vervolging. Dit laat onverlet dat het in de praktijk niet uitgesloten is dat de officier van justitie besluit tot inbeslagneming van voorwerpen, op grond van de artikelen 94 en 94a Sv, nadat de vervolging is ingesteld. En ook als in het strafrechtelijk traject het voorwerp niet in beslag wordt genomen of het beslag op het voorwerp wordt beëindigd, zal de rechtbank in de procedure NCBC op de hoogte moeten worden gesteld van het instellen van strafvervolging met betrekking tot het goed. Voor de toelichting op de voorgestelde regeling kan overigens worden verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting (paragrafen 3.4.3 en 3.4.4).

Tweede lid

Dit lid regelt dat de rechtbank de behandeling van het verzoek tot confiscatie schorst indien de rechtbank in kennis wordt gesteld van het beklag o.g.v. artikel 12 Sv of van het instellen van een strafvervolging waarbij het goed is betrokken. Deze informatie kan afkomstig zijn van het openbaar ministerie, maar ook van een belanghebbende. De behandeling wordt voortgezet/hervat als de ingestelde vervolging wordt beëindigd. Voor de toelichting op de voorgestelde regeling kan overigens worden verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting (paragrafen 3.4.3 en 3.4.4).

Artikel 6

Eerste lid

Overeenkomstig de gewone verzoekschriftprocedure in Rv bepaalt de rechter na de indiening van het verzoekschrift onverwijld dag en uur waarop de behandeling van het verzoek plaatsvindt, tenzij hij zich aanstonds onbevoegd verklaard of het verzoek toewijst. Van deze laatste mogelijkheid (aanstonds toewijzen) zal in de procedure NCBC geen gebruik worden gemaakt. De mondelinge behandeling is hoofdregel en biedt belanghebbenden de gelegenheid hun standpunt ten aanzien van het verzoek tot confiscatie van het goed mondeling ten overstaan van de rechter uiteen te zetten. Dit is een fundamenteel beginsel dat voortvloeit uit de eisen van artikel 6 EVRM. Voor de mondelinge behandeling beveelt de rechter de oproeping van de verzoeker (het openbaar ministerie) en de door het openbaar ministerie in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden. De rechter roept daarnaast andere belanghebbenden op die in de procedure zijn verschenen, doordat zij zich bij de rechtbank als belanghebbenden hebben gemeld en/of een verweerschrift hebben ingediend. Voorts kan de rechter tijdens de procedure ook andere belanghebbenden doen oproepen. De oproeping geschiedt overeenkomstig de gewone regels van Rv (de artikelen 271 en 272 Rv), bij gewone brief of voor de nog niet in de procedure verschenen belanghebbenden bij aangetekende brief of door plaatsing van de oproeping in de Staatscourant en of één of meer dagbladen. De rechter kan bepalen dat de oproeping van de belanghebbenden op andere wijze plaatsvindt, ter verzekering dat de oproeping de belanghebbenden bereikt. Hierdoor is het voorschrijven van een oproeping bij exploit niet nodig. De behandeling van het verzoek tot confiscatie verloopt (behalve de dwingend voorgeschreven oproeping van de belanghebbenden) verder volgens de algemene regeling in Rv. Dit brengt mee dat iedere belanghebbende overeenkomstig artikel 282 Rv tot de aanvang van de behandeling of met toestemming van de rechter in de loop van de behandeling een verweerschrift kan indienen. Het verweerschrift wordt ingediend door een advocaat.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd dat de beslissing tot confiscatie niet uitvoerbaar is bij voorraad. Rv biedt de rechter de mogelijkheid de eindbeschikking tot confiscatie uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, met of zonder zekerheidstelling (artikel 288 Rv). In het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt dat deze mogelijkheid buiten toepassing blijft, ter verbetering van de rechtsbescherming van belanghebbenden (paragrafen 3.6.2 en 3.9.2). Aldus vervalt de eigendom van het goed aan de Staat nadat de rechterlijke beslissing tot confiscatie onherroepelijk is, dat wil zeggen nadat de eindbeschikking kracht van gewijsde heeft verkregen.

Derde lid

Dit lid verplicht de griffier om zo spoedig mogelijk een afschrift te verstrekken aan het openbaar

ministerie, de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden en andere belanghebbenden die een verweerschrift hebben ingediend of van wie de rechter de oproeping heeft bevolen. Dit voorschrift is hiermee iets ruimer dan de regeling in Rv (artikel 290, derde lid, Rv), die alleen ziet op de in de procedure verschenen belanghebbenden. De NVB heeft gevraagd hoe als een derde – zoals een bank – als belanghebbende moet worden gezien, deze een afschrift van de beschikking krijgt. Hierover kunnen praktische afspraken worden gemaakt met de rechtspraak.

Daarnaast wordt de beslissing tot confiscatie door de griffier gepubliceerd in de Staatscourant en in één of meer door de rechter aan te wijzen dagbladen, tenzij de rechter anders bepaalt. Met de publicatie in de Staatscourant en in één of meer dagbladen wordt beoogd een zo groot mogelijke bekendheid te geven aan de beslissing, zodat ook eventuele niet in de procedure verschenen en bij de rechter in beeld zijnde belanghebbenden hiervan op de hoogte kunnen komen. De rechter kan beslissen dat de beslissing niet wordt gepubliceerd indien hierin gegevens zijn opgenomen die tot personen te herleiden zijn, vanwege de gevolgen die publicatie van deze gegevens kan hebben voor de belanghebbenden. Hij kan hiertoe ook beslissen als alle belanghebbenden bij het goed in beeld zijn, waardoor de noodzaak van publicatie komt te vervallen.

Ingeval het goed tot een nalatenschap behoort, wordt een afschrift van de beschikking betekend op één van de wijzen als voorgeschreven in artikel 53 Rv. Met deze regeling wordt afgeweken van de regeling in Rv, die erin voorziet dat de griffier zo spoedig mogelijk een afschrift van de beschikking verstrekt aan de verzoeker en aan de in de procedure verschenen belanghebbenden (artikel 290, tweede lid, Rv). Met het aanvullend betekenen van een afschrift van de beschikking aan de erfgenamen van de overledene of de executeur worden deze belanghebbenden in staat gesteld hun rechten op het goed te doen gelden. Zij kunnen dit doen door het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing tot confiscatie.

Artikel 7

Dit artikel voorziet in een geldelijke tegemoetkoming voor een belanghebbende indien deze door toewijzing van het confiscatieverzoek onevenredig wordt getroffen. De tegemoetkoming wordt aan een belanghebbende toegekend bij de (toewijzende) eindbeschikking op het verzoek tot confiscatie. De hoogte van de te vorderen vergoeding is niet van invloed op de absolute bevoegdheid van de rechter of de ontvankelijkheid van het verzoek. Als de geldelijke vergoeding die de belanghebbende vordert minder dan 25.000 euro bedraagt, blijft de rechtbank die de confiscatiebeslissing heeft gegeven bevoegd. Het is aan de rechter om de hoogte van de geldelijke tegemoetkoming te bepalen.

Artikel 8

Eerste lid

Dit lid voorziet in een geldelijke tegemoetkoming voor een belanghebbende die in de procedure is verschenen (ongeacht of de belanghebbende is opgeroepen) als deze door toewijzing van het confiscatieverzoek door de rechter onevenredig wordt getroffen.

De belanghebbende kan de geldelijke tegemoetkoming vorderen bij de rechter die de beslissing tot confiscatie heeft uitgesproken. Anders dan in de confiscatieprocedure is voor de geldelijke tegemoetkoming in de afzonderlijke procedure gekozen voor een dagvaardingsprocedure, omdat in deze procedure een vordering in geld centraal staat en voor dit soort vorderingen de dagvaardingsprocedure is aangewezen. In dit opzicht zijn de verschillen met de verzoekschriftprocedure niet groot, omdat voor beide procedures griffierecht verschuldigd is en de bijstand van een advocaat verplicht is. Wie in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand kan daarop in beginsel ook aanspraak maken. De vraag of een belanghebbende onevenredig wordt getroffen en hem daarom een geldelijke tegemoetkoming toekomt, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Evenals bij toekenning van een geldelijke tegemoetkoming na strafrechtelijke verbeurdverklaring zijn hierbij van belang het gedrag van de betrokkene in relatie tot het goed, de waarde van het goed en het voordeel dat de Staat eventueel verkrijgt door de verkoop daarvan (HR 10 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1156 en HR 19 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:196, beide m.nt. Kooijmans).

Tweede lid

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



Derde lid

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

In reactie op een opmerking in de consultatie wordt bevestigd dat een belanghebbende bij overschrijding van de termijn van drie, respectievelijk zes maanden, niet-ontvankelijk wordt verklaard in zijn vordering. Voor het aanvangsmoment van deze termijn is aangesloten bij de regeling van het instellen van verzet tegen een bij verstek gewezen vonnis. Hiermee wordt gewaarborgd dat deze termijn pas ingaat nadat met zekerheid kan worden vastgesteld dat de belanghebbende bekend is met de beslissing op het verzoek tot confiscatie. Een andere aanvang voor de termijn, zoals in de consultatie is geopperd, bijvoorbeeld de publicatiedatum van de beschikking, is niet in het belang van de belanghebbenden omdat hiermee geen zekerheid bestaat dat een belanghebbende na ommekomst van de termijn bekend is geworden met de beschikking en met de mogelijkheid om een geldelijke tegemoetkoming te vorderen.

Artikel 9

Eerste lid

Dit lid voorziet in de toekenning van een vergoeding door de rechter aan een belanghebbende voor de reis- en verblijfkosten die een belanghebbende heeft moeten maken ten behoeve van de behandeling van het confiscatieverzoek, een verzoek aan het openbaar ministerie tot opheffing van het beslag of een vordering aan de voorzieningenrechter ter opheffing van het beslag.

De vergoeding wordt toegekend voor zover het confiscatieverzoek is afgewezen of het beslag is komen te vervallen door opheffing door het OM of na een daartoe strekkende uitspraak van de voorzieningenrechter.

Conform artikel 1 van de Wet tarieven in strafzaken worden kosten in zaken waarin het openbaar ministerie optreedt ter uitvoering van de wet en waarvan de burgerlijke rechter kennis neemt vergoed overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Tweede lid

Op basis van dit lid kan de rechter aan een belanghebbende een vergoeding toekennen voor de schade die hij ten gevolge van tijdverzuim door de behandeling van de vordering of het verzoek ter zitting werkelijk heeft geleden, en in de kosten van een raadsman. Laatstgenoemde kostenvergoeding kan enkel worden toegekend voor zover geen sprake is van rechtsbijstandverlening op basis van een toevoeging. In dat geval worden alleen de kosten voor de eigen bijdrage vergoed.

Artikel 10

Eerste lid

Dit artikellid bepaalt de verjaringstermijn voor het recht tot het indienen van een verzoek tot confiscatie. Dit recht verjaart vijf jaar nadat de vatbaarheid voor confiscatie bij het openbaar ministerie bekend is geworden. Indien het gaat om een nalatenschap waarbij tegen de erflater ten tijde van zijn overlijden strafvervolgning was ingesteld, betreft de termijn twee jaar nadat het overlijden van de erflater bij het openbaar ministerie bekend is geworden. De termijn kan in dergelijke zaken korter zijn omdat het openbaar ministerie in het kader van de strafzaak tegen de erflater al het nodige bewijs zal moeten hebben verzameld. Hierdoor hebben de erfgenamen ook eerder duidelijkheid over de nalatenschap en de mogelijke vereffening daarvan. Na overschrijding van de verjaringstermijn is het verzoek tot confiscatie niet-ontvankelijk.

Tweede lid

De verjaring wordt gestuit door elke daad van strafvervolgning waarbij het goed is betrokken. Aan een daad van strafvervolgning moet dezelfde betekenis worden gegeven als daaraan in artikel 72, eerste lid, Sr wordt gegeven. Nadat een finale beslissing over de strafzaak is genomen – niet vervolging of niet verdere vervolging, of onherroepelijk worden einduitspraak – vangt de verjaringstermijn weer aan.

Artikel 11

In dit artikel is geregeld dat het openbaar ministerie conservatoir beslag legt op een goed dat vatbaar is voor confiscatie op de wijze als voorzien, afhankelijk van de aard van het goed, in titel vier van het derde Boek Rv (Middelen tot bewaring van zijn recht).

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, wordt het conservatoir beslag gelegd met overeenkomstige toepassing van de voorschriften, geldend voor het leggen van conservatoir beslag tot afgifte van zaken en levering van goederen, in de zevende afdeling van de vierde titel van het derde boek Rv (artikel 730–737 Rv). Op grond van artikel 734, eerste lid, Rv zijn op een beslag als bedoeld in deze afdeling van overeenkomstige toepassing de voorschriften betreffende conservatoir beslag tot verhaal van geldvorderingen, behoudens voor zover dit zou leiden tot toepasselijkheid van de artikelen 447, 448 en 505, derde lid, en 541 Rv. De van overeenkomstige toepassingverklaring van de betreffende bepalingen betekent dat indien bijvoorbeeld conservatoir beslag tot afgifte wordt gelegd op een roerende zaak die geen registergoed is, aansluiting moet worden gevonden bij de artikelen 711–713 Rv en dat, indien conservatoir beslag tot levering wordt gelegd op een onroerende zaak, aansluiting moet worden gezocht bij de artikelen 725–727 Rv. Op grond van artikel 712 Rv zijn de artikelen 447 en 448 Rv niet van toepassing; het conservatoir beslag ter confiscatie is een reëel afgiftebeslag en geen verhaalsbeslag. Als het beslag betrekking heeft op een onroerende zaak is artikel 505, derde lid, Rv (inschrijving beslag en betekening) niet van toepassing (blokkerende werking). Bij dit beslag behoeft vrees voor verduistering niet te worden gesteld (artikel 734, vierde lid, Rv).

De voorschriften betreffende conservatoir beslag tot verhaal van geldvorderingen betreffen de bepalingen van de eerste vier titels van het tweede Boek over het executoriaal beslag op roerende zaken die geen niet registergoederen zijn (artikelen 439 – 474i Rv), dergelijk beslag onder derden (artikelen 475 – 479r Rv), op onroerende zaken (artikelen 502 – 513a Rv), schepen (artikelen 562a – 582 Rv) en luchtvaartuigen (artikelen 584a – 584r Rv).

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

- Roerende zaken die geen registergoederen zijn: de artikelen 441, eerste lid, 443–445, 451, 453a, 455a, 457 en 461d Rv (artikel 712 Rv). Dit betreft onder meer de toegang van de deurwaarder tot elke plaats en de zaken waarop geen beslag mag worden gelegd. Het ‘proportionaliteitsvereiste’ in artikel 441, derde lid, Rv (beslag niet toegestaan als redelijkerwijs voorzienbaar is dat de opbrengst minder bedraagt dan de kosten van beslaglegging en executie) is, nu het gaat om een reëel beslag waarbij voor de waarde van het goed een drempelbedrag geldt van ten minste 25.000 euro, naar verwachting in de praktijk nauwelijks van betekenis.
- Beslag onder derden: de artikelen 475, derde lid, 475a tot en met 475i, 476a en 476b, 479 en 479a Rv (artikel 720 Rv). Dit betreft onder meer de inhoud van het exploit tot beslaglegging, zaken waarop geen beslag mag worden gelegd, het beslagvrije bedrag en de beslagvrije voet.
- Onroerende zaken: de artikelen 504a, eerste lid, 505, eerste en tweede lid, 506, 507a, 507b en 513a Rv (artikel 726, eerste lid, Rv). Dit betreft onder meer de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.
- Schepen: de artikelen 566, 567 en 513a Rv (artikel 728a, eerste lid, Rv). Dit betreft onder meer de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.
- Luchtvaartuigen: de artikelen 584c–584e en 513a Rv (artikel 729d, tweede lid, Rv). Dit betreft onder meer de inhoud van het proces-verbaal van inbeslagneming en de inschrijving van het proces-verbaal van inbeslagneming in de openbare registers.

Onderdelen a t/m d

De onderdelen a t/m d bevatten regels die afwijken van de geldende artikelen in Rv.

Onderdeel a bepaalt dat conservatoir beslag alleen kan worden gelegd na daartoe verkregen verlof van de voorzieningenrechter, die op grond van artikel 4 bevoegd is om van het verzoek tot confiscatie kennis te nemen. Artikel 4 regelt de relatieve bevoegdheid van de voorzieningenrechter.

Onderdeel b bepaalt dat het verlof wordt verzocht bij verzoekschrift en bepaalt welke vereisten hiervoor gelden. De op te nemen gegevens zijn vrijwel gelijk aan die voor het verzoek tot confiscatie, zodat voor de toelichting op de op te nemen gegevens wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3, derde lid. Aanvullend is bepaald dat in het verzoekschrift ook de aan te wijzen gerechtelijke bewaarder wordt vermeld. Voor de toelichting op de aan te wijzen bewaarder wordt verwezen naar de toelichting op artikel 13, tweede lid. Onderdeel b regelt tevens dat er op de officier van justitie een inspanningsverplichting rust om zicht te verkrijgen op de belanghebbenden bij het goed, zodat deze in het verzoekschrift kunnen worden vermeld. Hiermee wordt gewaarborgd dat belanghebbenden hun rechten ten aanzien van het inbeslaggenomen goed kunnen doen gelden. In het algemeen deel van deze toelichting is nader ingegaan op de omvang van de inspanningsverplichting voor de officier van justitie (paragraaf 3.5.2). Verder is bepaald dat de verplichting tot het horen van de beslagene en eventuele andere belanghebbenden niet van toepassing is (artikel 709, derde lid, eerste volzin, Rv).

In onderdeel c is bepaald dat het verlov tot conservatoir beslag ter confiscatie wordt verleend onder voorwaarde dat het verzoek tot confiscatie wordt ingediend binnen een termijn van uiterlijk veertien dagen na het beslag. Met de termijn van veertien dagen wordt afgeweken van de regeling in Rv, op grond waarvan een termijn geldt van ten minste acht dagen (artikel 700, derde lid, eerste volzin, Rv). De voorzieningenrechter kan de termijn verlengen indien het OM dit voor het verstrijken van de termijn verzoekt. Artikel 700, derde lid, vanaf de tweede volzin, Rv is van overeenkomstige toepassing op de procedure NCBC. Zo is tegen de beschikking ook geen hogere voorziening toegelaten. Onderdeel d voorziet in de mogelijkheid voor het OM en de rechter om een verzoek tot verlening van verlov voor het leggen van conservatoir beslag, respectievelijk de beslissing hierop, mondeling te doen. De noodzaak van deze regeling is toegelicht in paragraaf 3.5.2.

Artikel 12

Eerste lid

Dit lid bevat een regeling inzake de betekening van stukken aan de belanghebbenden. Deze wijkt af van de regeling in Rv. De reden hiervoor is dat artikel 702, tweede lid, Rv bepaalt dat het verlov en het verzoekschrift waarop het is gegeven tezamen met het beslagexploot aan de beslagene worden betekend. Hieronder worden tevens de bijlagen bij het verzoekschrift verstaan. Bij een beslag ter confiscatie is het echter niet wenselijk dat alle bijlagen worden betekend. Daarom is in dit lid bepaald dat de rechter bepaalt welke stukken, naast het verlov, de beschikking en het verzoekschrift, worden betekend aan de belanghebbenden. Hiermee wordt gewaarborgd dat de belanghebbenden op de hoogte raken van het beslag zodat zij vervolgens in de procedure kunnen verschijnen om hun rechten te doen gelden.

Tweede lid

In dit lid wordt geregeld dat de beschikking tot verlov moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en in één of meer dagbladen, onder vermelding van de naam en het kantooradres van de deurwaarder of van de advocaat van wie afschrift van het exploot kan worden verkregen. Met de publicatie in de Staatscourant en in één of meer dagbladen wordt beoogd een zo groot mogelijke bekendheid te geven aan het verlov, zodat ook eventuele andere belanghebbenden die nog niet bij het openbaar ministerie bekend zijn hiervan op de hoogte kunnen komen en in de procedure in de hoofdzaak verweer kunnen voeren tegen de verzochte confiscatie van het in beslag genomen goed. De rechter kan beslissen dat het beslagexploot niet wordt gepubliceerd indien hierin gegevens zijn opgenomen die tot personen zijn te herleiden met het oog op de mogelijke gevolgen van publicatie van deze gegevens voor de belanghebbenden. Hij kan hiertoe ook beslissen als alle belanghebbenden bij het goed in beeld zijn, waardoor de noodzaak van publicatie komt te vervallen.

Voor de toelichting op de betekening in zaken betreffende een nalatenschap wordt verwezen naar de toelichting op artikel 6, derde lid.

Artikel 13

Eerste lid

Als de rechter verlov verleent voor het leggen van conservatoir beslag, beveelt hij tevens dat de roerende zaak, die geen registergoed is, ter gerechtelijke bewaring zal worden afgegeven aan een bewaarder die het openbaar ministerie in het verzoekschrift heeft aangedragen en door de voorzieningenrechter is aangewezen. De zaak wordt vervolgens in opdracht van het OM door de deurwaarder onder zich genomen en onder de hoede gesteld van de gerechtelijke bewaarder, bedoeld in het tweede lid. Met deze regeling wordt afgeweken van Rv, op grond waarvan de voorzieningenrechter na een daartoe strekkend verzoek kan bevelen dat de zaken tevens ter gerechtelijke bewaring zullen worden afgegeven aan een door de voorzieningenrechter aan te wijzen bewaarder (artikel 709, eerste lid, Rv). De mogelijkheid van een hogere voorziening is niet aan de orde (artikel 709, derde lid, tweede volzin, Rv).

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

Tweede lid

De bepalingen van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen zijn van overeenkomstige toepassing op de bewaring van roerende zaken waarop conservatoir beslag ter confiscatie is gelegd. Dit besluit geeft regels omtrent de bewaring van voorwerpen die zijn inbeslaggenomen op grond van de artikelen 94 en 94a Sv. Nadat de zaak door de deurwaarder onder zich is genomen, wordt deze overgedragen aan een bewaarder. De verschillende bewaarders zijn opgesomd in artikel 1 Biv. De inbeslaggenomen



voorwerpen worden in beginsel bewaard door de Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën; er zijn in het Biv speciale aanbieders aangewezen voor de bewaring van onder meer dieren, voedingsmiddelen, rijbewijzen en kentekenbewijzen. Inbeslaggenomen voorwerpen kunnen ook aan een andere door het OM aangewezen bewaarder in gerechtelijke bewaring worden gegeven, indien dit voor het behoud, de bestemming of de beveiliging van deze voorwerpen redelijkerwijs noodzakelijk is. De bepalingen omtrent de waarmerking (artikel 2), afgifte (3), storting van geld (4 en 5), opslag (6 en 8), maatregelen tegen beschadiging (7), en kosten (11) zijn eveneens van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14

Eerste lid

In dit lid is expliciet de mogelijkheid voor een belanghebbende vastgelegd om het openbaar ministerie te verzoeken het gelegde conservatoir beslag op te heffen. De wettelijke regeling van de procedure NCBC staat niet in de weg aan overleg tussen het OM en de belanghebbenden over de herkomst van het goed en daarmee over de noodzaak van een verzoek tot confiscatie. Als het OM op grond van dit overleg tot het inzicht komt dat er onvoldoende aanleiding bestaat voor een verzoek tot confiscatie, dient het conservatoir beslag te worden opgeheven. De officier van justitie willigt het verzoek tot opheffing in ieder geval in als blijkt dat het inbeslaggenomen goed geen goed betreft dat vatbaar is voor confiscatie.

Tweede lid

Dit lid bevat de gronden voor het vervallen van het conservatoir beslag. Deze gronden zijn aan de orde gekomen in paragraaf 3.5.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Aanvullend wordt opgemerkt dat artikel 735 Rv een bijzondere regeling geeft voor de afwikkeling van het beslag doordat de wet met betrekking tot het beslag tot afgifte of levering van een goed alleen een corresponderend executoriaal beslag kent tot afgifte (of levering) van roerende zaken (artikel 492 e.v. Rv) maar niet tot afgifte van registergoederen c.q. levering van goederen. Op grond van deze regeling verloopt de afwikkeling van het conservatoir beslag ter confiscatie strekkende tot afgifte of levering zonder akte van 'roerende zaken, niet-registergoederen' via het bepaalde in artikel 735, tweede lid, Rv. De afwikkeling van het beslag tot afgifte of levering, dat strekt tot levering met akte of tweezijdige verklaring van 'roerende zaken, niet-registergoederen' (artikel 3:95 BW respectievelijk artikel 3:90 jo. artikel 3:115 BW), tot levering van orderpapier met endossement (artikel 3:93 BW), of tot levering van alle overige goederen (onroerende zaak of ander registergoed ex artikel 3:89 leden 1 en 4 BW, vordering op naam ex artikel 3:94 BW en het niet in artikel 3:89–94 BW geregelde geval van levering met een akte ex artikel 3:95 BW) wordt afgewikkeld via het bepaalde in artikel 735, eerste lid, Rv.

Derde lid

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

Vierde lid

Dit lid regelt dat de bewaarder het goed niet terug geeft zo lang er een strafrechtelijk beslag op rust, gelegd op grond van het Wetboek van Strafvordering, tenzij de rechter anders bepaalt. Dit voorstel is in het algemeen deel van de toelichting aan de orde gekomen (paragraaf 3.5.5). Dit vereenvoudigt de effectuering van het strafrechtelijk beslag in de gevallen waarin reeds conservatoir beslag ter confiscatie is gelegd.

Artikel 15

Eerste lid

Met dit lid wordt recht gedaan aan de strekking van het beginsel van 'nemo tenetur', dat ook voortvloeit uit artikel 6 EVRM. De informatie, die in het kader van een procedure NCBC is verkregen, kan van belang zijn voor een strafzaak. Op grond van het Wetboek van Strafvordering geldt dat een

verdachte het recht heeft om te zwijgen en om zichzelf niet te incrimineren; dit recht wordt gewaarborgd met de verplichting om de verdachte voor het verhoor mede te delen dat hij niet tot antwoorden is verplicht (artikel 29, tweede lid, Sv). Het recht van de verdachte om zichzelf niet te belasten is een uitvloeisel van het beginsel van 'nemo tenetur', dat betekent dat een persoon niet kan worden gedwongen mee te werken aan zijn eigen veroordeling door zichzelf te belasten. Dit recht vormt volgens de jurisprudentie van het EHRM onderdeel van het recht op een eerlijk proces, als neergelegd in artikel 6 EVRM. Hiervoor kan onder meer worden gewezen op de zaak *Chambaz*.⁴⁶ Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad is voor de vraag of het nemo tenetur-beginsel in een strafzaak is geschonden, beslissend of het gebruik tot het bewijs van het onder dwang van de verdachte verkregen materiaal zijn recht om te zwijgen en daarmee zijn recht om zichzelf niet te belasten van zijn betekenis zou ontdoen (zie onder meer HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202).

Op grond van de jurisprudentie van het EHRM is het beginsel van nemo tenetur in beginsel⁴⁷ niet van toepassing op het materiaal dat bestaat onafhankelijk van de wil van de betrokkene (wilsonafhankelijke materiaal), zoals administratieve bescheiden of lichaamsmateriaal.⁴⁸

Tegen deze achtergrond is in dit lid vastgelegd dat al hetgeen een belanghebbende in de procedure verklaart met betrekking tot het goed niet kan worden gebruikt voor punitieve doeleinden met betrekking tot dat goed. Dit is (onder meer) het geval bij gebruik van de gegevens als bewijs in een strafzaak.⁴⁹ Dit verbod is dus beperkt tot wijsafhankelijk materiaal. Als een belanghebbende optreedt als partij in de procedure NCBC, is er weliswaar geen wettelijke verplichting om te verklaren, maar is wel sprake van een zekere feitelijke druk om te verklaren vanwege het risico van confiscatie.⁵⁰ Als een belanghebbende niet als partij maar als getuige optreedt, staat de belanghebbende bovendien onder ede. Eenieder die daartoe op wettige wijze is opgeroepen, is verplicht getuigenis af te leggen, behoudens het recht zich te verschonen op één van de in artikel 165 Rv genoemde gronden. Om het risico dat het beginsel van nemo tenetur in het geding zou kunnen komen uit te sluiten, wordt voorgesteld te voorzien in een verbod om wat een belanghebbende in de procedure NCBC verklaart met betrekking tot het goed vervolgens te gebruiken ten behoeve van strafvervolgning voor een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is, een disciplinaire maatregel, een bestuursrechtelijke sanctie of een bestuurlijke maatregel voor het handelen waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is. Op deze wijze is uitgesloten dat vanwege het bestraffende karakter van deze procedures strijd zou kunnen ontstaan met het nemo tenetur-beginsel. De rechter zal de juiste toepassing van dit beginsel ambtshalve of op verweer van een belanghebbende kunnen toetsen aan de hand van, wanneer het om een strafzaak gaat, het procesdossier; daaruit kan blijken dat een verklaring in een procedure NCBC is afgelegd. Het beginsel van nemo tenetur staat niet in de weg aan strafvervolgning van een belanghebbende voor een ander misdrijf dan het misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is. Hierbij kan worden gedacht aan strafbare feiten die in verband staan met de procedure NCBC, als meened of valsheid of geschrifte, of die niet in verband staan met die procedure, als bedreiging of doodslag. De strafvervolgning heeft in dat geval geen betrekking op een misdrijf waaruit het goed afkomstig is.

De voorgestelde regeling staat er evenmin aan in de weg dat het vonnis (de beschikking) van de procedure NCBC wordt gebruikt in een strafzaak tegen één van de andere belanghebbenden in de procedure NCBC. Dit uiteraard met uitzondering van hetgeen die andere belanghebbende in de procedure NCBC heeft verklaard, omdat dan de regeling van dit lid zou worden geschonden. Om dezelfde reden mag in een strafzaak tegen een belanghebbende weliswaar worden vermeld dat een belanghebbende weigerde te verklaren in een procedure NCBC maar mag een dergelijke vermelding niet worden gebruikt omdat het weigeren te verklaren eveneens moet worden aangemerkt als het verklaren. Het verbod van dit artikel geldt in beginsel ook als een verdachte, die als belanghebbende in een procedure NCBC betrokken wordt, zijn stukken en verklaringen 'veilig stelt' voor strafvervolgning door deze zonder noodzaak in te brengen in een procedure NCBC. Daarbij moet echter worden bedacht dat het verbod niet van toepassing is op wilsonafhankelijk materiaal en dat de rechter de door partijen verschaft informatie met betrekking tot het goed buiten beschouwing kan laten indien zij op zijn verzoek niet aangeven ter toelichting of staving van welke stelling de gegevens of bescheiden zijn bedoeld en welk onderdeel daartoe van belang is (artikel 22b Rv). Alsdan kan de verklaring met betrekking tot het goed worden gebruikt ten behoeve van een tegen die partij ingestelde strafvervol-

⁴⁶ EHRM 5 april 2012, nr. 11663/04, LJN BW 5997.

⁴⁷ Zie voor een uitzondering *Jalloh v. Germany* (Application no. 54810/00) 11 July 2006, over

⁴⁸ *Saunders v. The United Kingdom* (Application no. 19187/91) 17 December 1996: 'The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused to remain silent. (...) [I]t does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing.' (§69).

⁴⁹ Zoals in het advies van de NOvA opgemerkt geldt dit beginsel ook voor tuchtrechtelijke procedures, vgl. CbB 7 september 2021, ECLI:NL:CBB:2021:857.

⁵⁰ In het advies van de politie wordt opgemerkt dat de in de NCBC door de belanghebbende ingebrachte verklaringen niet onder dwang zijn afgelegd en nadien als 'bestaand onafhankelijk van de wil' in een strafzaak wel degelijk kunnen bijdragen aan strafrechtelijk bewijs. Hiermee wordt echter voorbij gegaan aan de feitelijke druk voor een belanghebbende om te verklaren, vanwege het mogelijke rechtsgevolg van confiscatie.

ging voor een misdrijf waarvan of uit de baten waarvan het goed afkomstig is, of voor andere punitieve doeleinden met betrekking tot dat goed. Andersom staat het beginsel van nemo tenetur niet in de weg aan het gebruik van een verklaring uit een strafzaak in een procedure NCBC. Uit het voorgaande vloeit voort dat het openbaar ministerie zich goed rekenschap moet geven van de consequenties van de keuze tussen een procedure NCBC of strafvervolgning. In zijn algemeenheid heeft – indien dit haalbaar is – het instellen van strafvervolgning de voorkeur, niet alleen vanwege het belang van de samenleving bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de bestraffing van daders van strafbare feiten, maar – zoals uit het voorgaande kan blijken – tevens om te voorkomen dat een mogelijk later nog volgende strafvervolgning wordt gehinderd doordat verklaringen van belanghebbenden in de procedure NCBC niet kunnen worden gebruikt in de strafzaak tegen die belanghebbenden als verdachten.

Tweede lid

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

Artikel 16

Eerste lid

In dit lid is geregeld dat de officier van justitie aan eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed, kan bevelen deze gegevens en inlichtingen te verstrekken. Voor de toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Deze bevoegdheid kan namens het openbaar ministerie uitsluitend worden uitgeoefend door de officier van justitie. Vereist is een redelijk vermoeden dat een goed betreft als bedoeld in artikel 2, en dat het bevel wordt gegeven in het belang van een procedure NCBC. Inhoudelijk is deze bevoegdheid aangesloten op de strafvorderlijke bevoegdheid van het vorderen van gegevens (artikel 126nd e.v. Sv). Gekozen is voor de term ‘gegevens en inlichtingen’ om te verduidelijken dat het bevel betrekking kan hebben op schriftelijke en mondelinge informatie. Het bevel kan, op vertoon van een bewijs van de daartoe gegeven machtiging van de rechter-commissaris, worden gegeven aan eenieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij beschikt over of toegang heeft tot bepaalde gegevens en/of inlichtingen die inzicht kunnen geven in de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van een goed.

Op grond van de regeling in Rv (artikel 165, tweede lid, Rv) kunnen bepaalde personen zich verschonen van de verplichting getuigenis af te leggen. Dit betreft personen in een bepaalde graad van bloed- of aanverwantschap van een partij en zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd. Voorts kan de getuige zich verschonen van het beantwoorden van een hem gestelde vraag, indien hij daardoor of zichzelf, of één van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of derde graad, of zijn echtgenoot of vroegere echtgenoot onderscheidenlijk zijn geregistreerde partner of vroegere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen (artikel 165, derde lid, Rv). Het verschoningsrecht op grond van Rv geldt onverkort, en kan in de weg staan aan de verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen. Naar aanleiding van het advies van de AP wordt opgemerkt dat de voorgestelde bevoegdheid betrekking heeft op de gegevens waarover degene, tot wie het bevel is gericht, op dat moment beschikt of waartoe hij toegang heeft. Het gaat hier niet om toekomstige gegevens. Het bevel kan dus geen betrekking hebben op gegevens waarover diegene na het tijdstip van het bevel kan beschikken of waartoe hij toegang kan hebben.

De NVB heeft gevraagd of een bank beklag kan doen als zij na een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets heeft geoordeeld dat zij niet kan voldoen aan het bevel vanwege strijd met de AVG. Dit onder verwijzing naar de vorderingen op grond van artikel 126nc e.v. Sv, waar achteraf beklag mogelijk is (artikel 552a Sv). De wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens en inlichtingen laat geen ruimte voor een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets door degene tot wie het bevel is gericht. Vanwege de voorafgaande rechterlijke toetsing is niet voorzien in de mogelijkheid van beklag tegen het bevel door belanghebbenden.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd dat het bevel tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen geen betrekking

heeft op zogenoemde gevoelige persoonsgegevens. Dit betreft persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging. Het bevel tot verstrekking van dergelijke gegevens vormt een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Omdat dergelijke gegevens niet onmisbaar lijken voor de voorbereiding van een procedure NCBC is gekozen voor een algemeen verbod.

Derde lid

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

De Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd helder aan te geven of in de onderhavige procedure hoger beroep en cassatie open staan. Op grond van Rv kan van tussenbeschikkingen hoger beroep slechts tegelijk met dat van de eindbeschikking worden ingesteld, tenzij de rechter anders heeft bepaald (artikel 358, vierde lid, Rv). Dit betekent dat het OM de rechter-commissaris kan verzoeken om verlof tot het instellen van hoger beroep tegen de weigering van de rechter-commissaris om een machtiging af te geven.

Vierde lid

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

Vijfde lid

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

Zesde lid

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

Zevende lid

In dit lid is een geheimhoudingsplicht opgenomen voor degene tot wie het bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen is gericht. De geheimhoudingsplicht is noodzakelijk om te voorkomen dat een belanghebbende de goederen, ten aanzien waarvan een procedure NCBC wordt voorbereid, voortijdig laat verdwijnen. Inhoudelijk is deze bepaling aangesloten op soortgelijke bepalingen in het Wetboek van Strafvordering, dit betreft de artikelen 125m, vijfde lid, en 126bb, vijfde lid, Sv. Opzettelijke schending van de geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 272 Sr, met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.



Artikel 17

Eerste lid

Dit artikel regelt de informatieverstrekking door de Belastingdienst aan de officier van justitie ten behoeve van de procedure NCBC. In paragraaf 3.11.2 van deze toelichting is ingegaan op de noodzaak van deze gegevensverstrekking. Aan de officier van justitie worden gegevens verstrekt die van belang kunnen zijn voor een verzoek tot confiscatie. Het kan hierbij gaan om gegevens over het inkomen of vermogen van een belanghebbende bij een goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie of van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die in direct verband staat tot een goed dat daarvoor vatbaar kan zijn, en die inzicht kunnen geven in de wijze van verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van dit goed. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over het bij de Belastingdienst opgegeven inkomen of over ontvangen erfenissen en schenkingen. Een natuurlijke persoon of een rechtspersoon staat in direct verband tot een goed als diegene een rol heeft gespeeld bij de verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van dat goed. Het kan bijvoorbeeld de oude eigenaar van een goed zijn dat op een ander is overgegaan, maar ook degene die een schenking heeft gedaan waarmee een goed is gefinancierd. Deze personen hoeven geen belanghebbenden te zijn bij het goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie, maar zij staan wel in verband met het goed. Er is ook sprake van een direct verband in de zin van dit artikel als het goed eerder in direct verband tot de natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gestaan. Zo is er nog steeds een direct verband tussen een goed en een oude eigenaar van dat goed, als de nieuwe eigenaar het inmiddels aan een derde heeft overgedragen. Fiscale gegevens worden op schriftelijk verzoek aan de officier van justitie verstrekt. De noodzaak van de verstrekking van gegevens wordt door de officier van justitie beoordeeld.

Tweede lid

Het is aan de officier van justitie om te beoordelen welke gegevens van de Belastingdienst omtrent het inkomen of vermogen van een belanghebbende bij een goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie of van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die in direct verband staat tot een goed dat daarvoor vatbaar kan zijn, nodig kunnen zijn om inzicht te verkrijgen in de wijze van verkrijging, financiering, bezwaring of vervreemding van het goed, en daarmee van belang zijn voor de procedure NCBC. De Belastingdienst verstrekt deze gegevens op verzoek, dat op schrift wordt gesteld. Daarin wordt opgenomen een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gegevens die worden gevraagd, de naam van de belanghebbende, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, en het goed dat vatbaar kan zijn voor confiscatie.

Derde lid

Van de verstrekking van gegevens doet de officier van justitie proces-verbaal opmaken, waarin wordt vermeld de te verstrekken gegevens en de verstrekte gegevens. Hierdoor is achteraf goed vast te stellen welke iscale gegevens de Belastingdienst heeft moeten verstrekken op verzoek van de officier van justitie.

Artikel 18

Eerste lid

In dit lid is de wettelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie opgenomen om persoonsgegevens te verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van deze wet. Met deze bevoegdheid wordt een wettelijke grondslag geboden voor de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De noodzaak van deze bevoegdheid is in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde gekomen (paragraaf 3.11). Deze bevoegdheid omvat de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Op grond van de UAVG gelden specifieke regels voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (artikelen 32 en 33 UAVG). De verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard door het OM is noodzakelijk ter onderbouwing van de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering (artikel 32, eerste lid, onderdeel d, UAVG).

Tweede lid

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



Derde lid

Dit lid voorziet in de mogelijkheid tot verstrekking van persoonsgegevens aan derden, die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van deze wet. Vereist is een zwaarwegend algemeen belang. Gelet op artikel 8, tweede lid, van het EVRM dient onder het begrip zwaarwegend algemeen belang te worden verstaan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Bij de gegevensverwerking dient de evenredigheid met het nagestreefde doel te worden gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens te worden geëerbiedigd en dienen passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (en artikel 9, tweede lid, onder g, AVG). Voor een nadere toelichting op de inhoud van het begrip zwaarwegend algemeen belang kan worden verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake de wijziging van de Wet justitiële gegevens (Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5). Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd indien die voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is. Toepassing van het criterium van het zwaarwegend algemeen belang impliceert een belangenafweging. Het belang dat gediend wordt met de verstrekking van de gegevens wordt afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.

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

Vierde lid

In dit lid is een aantal waarborgen opgenomen die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie ten behoeve van de procedure NCBC. Deze waarborgen gelden naast de verplichtingen en waarborgen die volgen uit de AVG. Het gaat hierbij om een geheimhoudingsplicht (onderdeel a); autorisaties en autorisatiebeleid (onderdeel b); logging (onderdeel c); en het beveiligingsniveau van gegevens (onderdeel d).

Artikel 19

Eerste lid

De Minister voor Rechtsbescherming is belast met de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. Voor zover dit hiervoor noodzakelijk is kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. Dit lid voorziet in een wettelijke grondslag hiervoor, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De noodzaak van de bevoegdheid om gegevens te mogen verwerken voor dit doel is in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde gekomen (paragraaf 3.11).

Tweede lid

De Minister voor Rechtsbescherming is – als degene die is belast met de tenuitvoerlegging van de beschikking – verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de tenuitvoerlegging. Als verwerkingsverantwoordelijke stelt de Minister voor Rechtsbescherming vast het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 4, onderdeel 7, AVG).

Derde lid

Dit lid voorziet in een grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens door de Minister voor Rechtsbescherming aan personen of instanties ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een



beschikking. Verstrekking is toegestaan voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Zie voor een toelichting op 'zwaarwegend algemeen belang' de toelichting bij artikel 18, derde lid. Bij personen of instanties aan wie het noodzakelijk kan zijn dat gegevens kunnen worden verstrekt voor het doel van de tenuitvoerlegging van een beschikking moet worden gedacht aan Domeinen Roerende Zaken of het Rijksvastgoedbedrijf. Deze instanties kunnen een rol hebben bij de tenuitvoerlegging van de beschikking, doordat zij kunnen worden belast met het beheer en de vervreemding van respectievelijk roerende en onroerende zaken.

Artikel 20

Net zoals bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring, is de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de beschikking tot confiscatie. Daartoe verstrekt het openbaar ministerie aan de Minister voor Rechtsbescherming de stukken die redelijkerwijs voor de tenuitvoerlegging van de beschikking nodig zijn nadat de beschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Hieronder vallen in ieder geval de beschikking, het beslagexploot, het beslagverlof, het verzoekschrift waarop het verlof is gegeven en indien van toepassing een verklaring derdenbeslag. Hiervoor biedt het dit artikel een grondslag. In de praktijk betekent dit dat deze stukken aan het CJIB worden gezonden, dat de beschikking namens de Minister zal tenuitvoerleggen. Dit gebeurt nadat deze beschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden, zodat het CJIB dit zo snel mogelijk daarna kan doen. Indien het noodzakelijk is aanvullende gegevens aan het CJIB te verstrekken kan het openbaar ministerie dit doen op grond van het voorgestelde artikel 18, derde lid, onderdeel d.

Artikel 21

De tenuitvoerlegging van de beschikking gebeurt zo spoedig mogelijk nadat deze daarvoor vatbaar is geworden. Dit is met name van belang voor belanghebbenden aan wie een tegemoetkoming is toegekend en in het geval dat op basis van bestaande rechten aan schuldeisers een bedrag wordt uitgekeerd.

Artikel 22

De Minister voor Rechtsbescherming, formeel verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de beschikking, kan de uitoefening van zijn bevoegdheden opdragen aan ambtenaren die onder zijn verantwoordelijkheid werken. Dit maakt het mogelijk dat ambtenaren werkzaam bij het CJIB in naam van de Minister voor Rechtsbescherming bevoegdheden uitoefenen. De opdracht wordt op schrift gesteld.

Artikel 23

De Staat draagt de kosten voor de tenuitvoerlegging. De baten van de tenuitvoerlegging komen ten goede van de Staat, tenzij de rechter anders bepaalt. Dit laatste kan het geval zijn als de rechter bepaalt dat het goed wordt teruggegeven aan een ander dan de beslagene (artikel 14, derde lid).

Artikel 24

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

Artikel 25

De artikelen 25 en 26 bevatten bepalingen die het mogelijk maken om internationaal samen te werken in het kader van de procedure NCBC. Zie hiervoor ook paragraaf 5 van deze toelichting. Artikel 25 ziet op de situatie waarin Nederland een procedure NCBC is gestart en een andere staat om rechtshulp wil verzoeken. Artikel 26 betreft de situatie waarin een andere staat Nederland om rechtshulp verzoekt. Zowel het verzoeken als het verlenen van rechtshulp is slechts mogelijk indien een verdrag of een verbindende rechtshandeling van de Europese Unie in deze mogelijkheid voorziet. Met de term 'verbindende rechtshandeling van de Europese Unie' wordt aangesloten bij artikel 288 VWEU. Onder het begrip worden begrepen verordeningen, richtlijnen en kaderbesluiten (voorloper van de richtlijn).

Eerste lid

Dit artikellid ziet op een rechtshulp verzoek (in EU-verband ook 'bevel') aan een andere staat om conservatoir beslag te leggen, dan wel om bepaalde gegevens en inlichtingen aan Nederland te verstrekken. De officier van justitie is bevoegd tot het doen van een dergelijk verzoek. De officier van justitie is immers ook degene op wiens verzoek naar Nederlands recht – na een daartoe verleend



verlof door de voorzieningenrechter – conservatoir beslag kan worden gelegd (artikel 11, eerste lid) dan wel die een bevel kan geven tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen (artikel 16, eerste lid).

Tweede lid

Net als bij andere rechtshulpverzoeken die betrekking hebben op samenwerking ter confiscatie van crimineel vermogen, worden de rechtshulpverzoeken in beginsel verzonden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit is anders indien het toepasselijke verdrag of de toepasselijke EU-rechtshandeling uitdrukkelijk voorziet in de rechtstreekse verzending van het verzoek tussen justitiële autoriteiten. In dat geval kan de bevoegde officier van justitie het rechtshulpverzoek zelf toezenden aan de bevoegde justitiële autoriteiten van de andere staat.

Derde lid

Een rechtshulpverzoek aan een andere staat kan slechts worden gedaan indien is voldaan aan de vereisten die gelden op grond van deze wet voor de uitoefening van de gevraagde bevoegdheden. Het gaat daarbij zowel om de materiële vereisten die daarvoor gelden (in welke gevallen de bevoegdheid kan worden ingezet) als de procedurele vereisten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een verzoek tot conservatoir beslag aan een andere staat alleen kan worden gedaan indien het gaat om een goed als bedoeld in artikel 2 en de Nederlandse rechtbank overeenkomstig artikel 11 verlof daarvoor heeft verleend. Het betekent ook dat de mogelijkheid voor de belanghebbende om het Nederlandse OM of de voorzieningenrechter te verzoeken om het beslag op te heffen ook in geval van een rechtshulpverzoek bestaat (artikel 14, eerste lid en 705, eerste lid, Rv). Indien het beslag moet worden opgeheven, zal het OM de andere staat om die opheffing moeten verzoeken en het rechtshulpverzoek moeten intrekken.

Vierde lid

Het is mogelijk dat de behoefte bestaat om de tenuitvoerlegging van een door de Nederlandse rechter op grond van hoofdstuk 2 van deze wet gegeven confiscatiebeschikking over te dragen aan een andere staat, bijvoorbeeld omdat de te confisqueren goederen zich (hoofdzakelijk) in die andere staat bevinden. De Minister voor Rechtsbescherming is belast met de tenuitvoerlegging van de confiscatiebeschikking in Nederland (zie paragraaf 3.8). De Minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd tot het doen van een rechtshulpverzoek tot het in het buitenland tenuitvoerleggen van een Nederlandse confiscatiebeslissing.

Als een verdrag of EU-instrument in die mogelijkheid voorziet, kan een rechtshulpverzoek ook inhouden een verzoek aan een andere staat om de confiscatieprocedure van Nederland over te nemen (verzoek aan andere staat tot het instellen van een confiscatieprocedure). Als een andere staat dat verzoek inwilligt, staakt Nederland dus de procedure NCBC en start de andere staat een confiscatieprocedure. Dit kan bijvoorbeeld overwogen worden in een situatie waarin Nederland een procedure NCBC is gestart, maar blijkt dat zowel de te confisqueren goederen als de betrokkenen zich in een andere staat bevinden. Een andere situatie waaraan gedacht kan worden is het geval waarin een andere staat de tenuitvoerlegging van een Nederlandse confiscatiebeschikking niet kan overnemen zonder eerst zelf een eigen confiscatieprocedure te volgen (vgl. artikel 23, tweede lid, Witwasverdrag van Warschau en artikel 665, eerste lid, tweede lid, Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk⁵¹). Voor de procedure is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de procedure die geldt voor de overdracht van de procedure tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, omdat deze veelal op grond van dezelfde verdragen en EU-instrumenten plaatsvindt. Dit betekent dat een verzoek tot overname wordt gedaan door de Minister van Justitie en Veiligheid, op voorstel van de officier van justitie. Een dergelijk verzoek wordt door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken gedaan, tenzij een verdrag anders bepaalt. Dat is bijvoorbeeld het geval als het verdrag er van uitgaat dat het rechtshulpverkeer plaatsvindt tussen de Ministeries van Justitie van de betrokken staten of rechtstreeks kan plaatsvinden tussen de justitiële autoriteiten. Als een verdrag uitdrukkelijk voorziet in rechtstreekse toezending tussen justitiële autoriteiten, kan het verzoek worden gedaan door de officier van justitie.

Artikel 26

Eerste lid

Als Nederland een op een verdrag of verbindende EU-rechtshandeling gebaseerd verzoek van een

⁵¹ Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (Pb. L 149/11).



andere staat ontvangt om rechtshulp te verlenen in het kader van een procedure NCBC, kan Nederland ter uitvoering van een dergelijk rechtshulpverzoek de bevoegdheden in deze wet uitoefenen. Zoals in paragraaf 5 is toegelicht, doet de bepaling niet af aan de mogelijkheden die andere wetten, zoals het Wetboek van Strafvordering, bieden om rechtshulp te verlenen in het kader van een procedure NCBC. Dit lid heeft niet alleen betrekking op het uitoefenen van een specifieke bevoegdheid in Nederland, zoals het leggen van conservatoir beslag, maar ook op een verzoek tot overname van de procedure NCBC of tot tenuitvoerlegging van een buitenlandse confiscatiebeschikking. Bij de toepassing van de bevoegdheden in deze wet ter uitvoering van een rechtshulpverzoek, dienen de voorschriften in deze wet in acht te worden genomen. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de tweede volzin van dit lid. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een andere staat Nederland heeft verzocht om conservatoir beslag te leggen, de officier van justitie verlop moet vragen bij de rechtbank (artikel 11). Overeenkomstig het algemene uitgangspunt bij rechtshulpverzoeken die zijn gebaseerd op een verdrag of verbindende EU-rechtshandeling, wordt geen onderzoek gedaan naar de gronden voor het uitvaardigen van het rechtshulpverzoek. Dit betekent bijvoorbeeld dat als het rechtshulpverzoek betrekking heeft op het verkrijgen van inlichtingen de officier van justitie (en de rechter-commissaris die een machtiging moet geven) wél toetst of sprake is van een goed dat naar Nederlands recht vatbaar is voor confiscatie op grond van artikel 2, maar niet toetst of de door het buitenland gevraagde inlichtingen en gegevens noodzakelijk zijn in het kader van de buitenlandse confiscatieprocedure.

Tweede lid

Uitgangspunt is dat een rechtshulpverzoek in ontvangst wordt genomen door het ministerie van Justitie en Veiligheid, niet alleen als de Minister van Justitie en Veiligheid is belast met de uitvoering van het verzoek (zoals bij een overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse confiscatiebeschikking) maar ook als de officier van justitie daarmee is belast. Dit is anders indien het toepasselijke verdrag of de toepasselijke EU-rechtshandeling uitdrukkelijk voorziet in de rechtstreekse verzending van het verzoek tussen de bevoegde autoriteiten. In dat geval kan de bevoegde officier van justitie het rechtshulpverzoek zelf in ontvangst nemen.

Artikel 27

Dit artikel betreft de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen krachtens artikel 16. Voorgesteld wordt dit als een afzonderlijk strafbaar feit in titel VIII (Misdrijven tegen het openbaar gezag) van het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen. In deze titel zijn reeds verschillende gedragingen strafbaar gesteld die nauw zijn verwant aan het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens ten behoeve van een strafrechtelijke procedure. Gewezen kan worden op het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten (artikel 184, eerste lid, Sr), het opzettelijk niet voldoen aan een bevel van een parlementaire enquêtecommissie tot het verstrekken van schriftelijke inlichtingen (artikel 192b Sr) of het weigeren dan wel opzettelijk onjuiste of onvolledige inlichtingen geven door degene die in staat van faillissement is verklaard en wettelijk verplicht is tot het geven van inlichtingen (artikel 194 Sr). Vanwege de inhoudelijk nauwe raakvlakken met de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, wordt voorgesteld de strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel tot verstrekking van gegevens en inlichtingen op te nemen in het Wetboek van Strafrecht als een nieuw artikel 184b. Voor wat betreft de strafbedreiging wordt voorgesteld een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Deze strafbedreiging is in overeenstemming met de ernst van het feit. Hiermee wordt aangesloten bij de strafbedreiging voor het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten.

Artikel 28

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



Artikel 29

Teneinde buiten twijfel te stellen dat handelingen van het openbaar ministerie in het kader van de procedure NCBC niet als een besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, wordt voorgesteld de toepasselijkheid van de Awb uit te zonderen. Hiertoe wordt voorgesteld artikel 1:6 van de Awb aan passen, en een nieuw onderdeel f toe te voegen, dat erin voorziet dat de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van de Awb niet van toepassing zijn op besluiten en handelingen ter uitvoering van deze wet. Dit wetsvoorstel voorziet voor het conservatoir beslag en de confiscatieprocedure in de nodige rechtswaarborgen voor de belanghebbende, die zijn gebaseerd op Rv. De rechtsbescherming op basis van het civiele recht staat in de weg aan toepassing van het bestuursrecht. Om een ongewenste vermenging van rechtssferen te voorkomen, is het aangewezen de bepalingen van de Awb – met uitzondering van de hoofdstukken 1 (Inleidende bepalingen) en 9 (Klachtbehandeling) – buiten toepassing te verklaren op de procedure NCBC.

Artikel 30

De wijziging van dit artikel betreft de toevoeging van de civielrechtelijke handhaving aan het doel van de gegevensverwerking door de Regionale Informatie- en Expertisecentra. Het voorstel om de civielrechtelijke handhaving toe te voegen aan artikel 2.17 WGS is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.11.3). Thans is bij de Eerste Kamer aanhangig het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, A). Dat wetsvoorstel beoogt een wettelijk kader te scheppen voor de gezamenlijke verwerking van gegevens door bepaalde samenwerkingsverbanden ten behoeve van een doelstelling van zwaarwegend algemeen belang. Als samenwerkingsverbanden in de zin van deze wet worden aangewezen de Regionale Informatie- en Expertisecentra (artikel 2.16 WGS). De RIEC's verwerken uitsluitend gegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers op het terrein van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke handhaving in het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 2.17, eerste lid, WGS). Met de voorgestelde aanpassing van de doelomschrijving in artikel 2.17, eerste lid, WGS kunnen, zodra het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden kracht van wet heeft verkregen, de RIEC's ook gegevens verwerken ten behoeve van de civielrechtelijke handhaving, waaronder de procedure NCBC. Ook wordt vanaf dat moment de grondslag voor verstrekking van gegevens aan de deelnemers in artikel 18, derde lid, onderdeel f, aangepast. Bij georganiseerde zorgfraude is integrale bestuursrechtelijke handhaving op grond van de Wmo en Jeugdwet tot nu toe juridisch niet mogelijk. De voorgestelde aanpassing biedt de RIEC's tevens de mogelijkheid om gegevens te verwerken uit inkoop- en aanbestedingsprocedures en contracten, zodat deze gebruikt kunnen worden in een civielrechtelijke procedure. Bijvoorbeeld voor ontbinding van een contract in het geval van georganiseerde fraude door gecontracteerde zorgbureaus met betrekking tot persoonsgebonden budgetten en zorg in natura op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.

Artikel 31

Er wordt een wettelijke evaluatiebepaling voorgesteld die ertoe strekt dat de werking van deze wet in de praktijk wordt geëvalueerd. Hiervoor ligt een termijn van vijf jaar in de rede. Op basis van deze bepaling kunnen de eerste ervaringen worden geanalyseerd en kan worden vastgesteld of de regeling zijn doel heeft bereikt.

Artikel 32 (Inwerkingtreding)

Voor de inwerkingtredingsbepaling is aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 4.21).

Artikel 33 (Citeertitel)

Deze bepaling dient ertoe de citeertitel van deze wet vast te stellen. Deze wet zal worden aangehaald als: Wet confiscatie criminele goederen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,