

Kenmerk	W16.22.00186/II
Datum aanhangig	6 december 2022
Datum vastgesteld	10 mei 2023
Datum advies	10 mei 2023
Datum publicatie	15 mei 2023
Vindplaats	Staatscourant 2024, nr. 7988

Volledige tekst

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 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 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. (zie noot 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". (zie noot 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. (zie noot 3) Wanneer de verdachte veroordeeld wordt, kan de rechter thans inbeslaggenomen goederen die verband houden met het strafbare feit verbeurd verklaren als bijkomende straf (zie noot 4) en ontnemen als dit wederrechtelijk verkregen vermogen is. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 huidige juridisch kader evenmin. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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, (zie noot 12) waaronder auto's, boten, onroerend goed en vermogen. (zie noot 13) Een aanvullende voorwaarde is dat het goed een geschatte waarde heeft van minstens €25.000. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 16) De belanghebbenden worden in deze fase niet gehoord om te voorkomen dat zij goederen voortijdig laten verdwijnen. (zie noot 17) Nadat het verlov is verleend, wordt het goed in beslag genomen en aan de gerechtelijk bewaarder afgegeven. De beschikking waarin het verlov is gegeven, het verzoekschrift waarop het is gegeven en door de rechter te bepalen bijlagen worden tezamen met het beslagexploot aan de belanghebbenden betekend. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 21) Tegen de beschikking van de rechtbank kunnen het OM en de belanghebbende hoger beroep en cassatie instellen. (zie noot 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. (zie noot 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'. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 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 verhuulende 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. (zie noot 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 stelt (zie noot 28) 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 rechtstatelijke 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 37) De vordering moet bovendien in beginsel binnen twee jaar worden ingediend. (zie noot 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. (zie noot 39) De toelichting stelt op dit punt enkel dat de officier van justitie de redenen voor de vrijpraak zorgvuldig dient te beoordelen om te voorkomen dat belanghebbenden worden betrokken in een bij voorbaat minder kansrijke procedure. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 47) Bovendien hanteert de toelichting op andere plaatsen de formulering dat het OM de illegale herkomst van een bepaald goed moet "aantonen". (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 van het verzoek. (zie noot 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 verstrekende gevolgen van het vervallen van de eigendom van het goed aan de Staat. (zie noot 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 er op 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. (zie noot 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. (zie noot 54) Een inbreuk op deze rechten dient een wettelijke grondslag te hebben en dient noodzakelijk en evenredig te zijn. (zie noot 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).

(zie noot 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. (zie noot 57) In de toelichting wordt onderkend dat dit de nodige aanpassingen van de (digitale) informatievoorzieningen vergt. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 Belastingdienst (zie noot 63) en strafvorderlijke en justitiële gegevens door verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 66) Dit laat evenwel onverlet dat, mede gelet op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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'. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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, (zie noot 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. (zie noot 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, (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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 rechtstatelijke 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. (zie noot 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

Nader rapport (reactie op het advies) van 8 maart 2024

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 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, bevrozen, confisqueren en beheren van de opbrengsten van criminaliteit nog niet volledig is bereikt, heeft de Europese Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld voor de bevrozing 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

Voetnoten

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

(2) Coalitieakkoord 2021 - 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Kamerstukken II 2021/22, 35788, 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.
- (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.
- (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.
- (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 strafvervolgning).

(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, 36327, 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).

(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 strafvervolgning).

(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 strafvervolgning).

(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.

(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.

(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.
- (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.
- (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.
- (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 advisering van 25 maart 2020 over de Wet bevordering samenwerking en rechtmatige zorg (W13.19.0425/III), Kamerstukken II 2019/20, 35515, nr. 4.

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