

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 1 februari 2022
Onderdeel WBOM/TJK
Ons kenmerk WBOM/18796

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Onderwerp Advies wetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit

Geachte mevrouw (...),

Bij brief van 16 november 2021 hebt u namens de minister van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal gevraagd om te adviseren over het conceptwetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit.

Het conceptwetsvoorstel bevat een regeling voor de zogenoemde non conviction based confiscation (NCBC). Het wetsvoorstel bevat tevens het voorstel tot opnemning in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de bevoegdheid voor de Financiële inlichtingen eenheid tot het tijdelijk laten aanhouden van de uitvoering van financiële transacties door banken, de verruiming van de regeling in het Wetboek van Strafvordering van de relatieve competentie voor de behandeling van strafzaken, de aanpassing van de wrakingsregelingen in het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht, en enkele andere wijzigingen van verschillende wetten op strafrechtelijk gebied ter verbetering van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit.

Het College heeft met instemming van de onderscheiden voorstellen kennis genomen en is gaarne bereid om daar over te adviseren. Het College zal in zijn advies voornamelijk ingaan op de voorstellen met betrekking tot de verruiming van de regeling in Sv van de relatieve competentie voor de behandeling van strafzaken en de NCBC procedure.

Relatieve competentie

Over het voorstel tot verruiming van de regeling in Sv van de relatieve competentie voor de behandeling van strafzaken kan het College kort zijn. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt: "De verruiming van de mogelijkheden om strafzaken bij de meest aangewezen rechtbank te kunnen aanbrengen of daarnaar te verplaatsen – het eerste onderdeel – geeft uitvoering aan de wens van de rechtspraak en het openbaar ministerie, die mij via de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie ter kennis is gebracht. Die wens komt voort uit een door hen gesignaleerd knelpunt dat zich in het bijzonder kan voordoen bij de vervolging ter zake van zware georganiseerde misdaad (...)". Het College is verheugd dat met dit wetsvoorstel gehoor is gegeven aan de zojuist bedoelde wens en stemt gaarne in met de wijze waarop aan een en ander in het wetsvoorstel vorm is gegeven.

NCBC-procedure

Ter verbetering van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit bevat dit wetsvoorstel een procedure voor de confiscatie van goederen (zaken en vermogensrechten) die geheel of grotendeels zijn verkregen door middel van of uit de baten van enig misdrijf. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de contouren van een wettelijke regeling van een NCBC procedure al eerder zijn geschetst in een brief van 20 november 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.¹ Geconstateerd is 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. In toenemende mate komt het in de praktijk voor, zowel in of buiten het kader van een opsporingsonderzoek, dat waardevolle objecten worden aangetroffen ten aanzien waarvan het aannemelijk is dat die door misdrijf zijn verkregen, zonder dat kan worden bewezen dat een verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Het gaat daarbij zowel om objecten die kennelijk door misdrijf zijn verkregen als om objecten die het resultaat zijn van de herinvestering van criminele opbrengsten.

Uit onderzoek (o.a. prof. dr. B. Unger, 2018) is gebleken dat Nederland een relatief gunstig klimaat biedt voor witwassers van crimineel vermogen.² Volgens dit onderzoek stijgt de omvang van het witwasprobleem hier te lande jaarlijks en

¹ *Kamerstukken 2020/21*, 29911, nr. 297

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

ligt al tijden rond de 2,5% van het Bruto Binnenlands Product. Drugshandel en fraude worden genoemd als de delicten waar witwassen het vaakst mee in verband wordt gebracht. Slechts 1,1% van het totale bedrag dat in Europa wordt witgewassen, wordt ontdekt en geconfisqueerd. Mondiaal maar in het bijzonder in de Europese Unie wordt meer en meer onderkend dat (alleen) de conventionele, strafrechtelijke ('in personam') aanpak niet langer volstaat.³ Ook Ungeer neemt in haar aanbevelingen op dat overheden veel gedifferentieerder te werk zouden moeten gaan om het enorme probleem van ondermijning enigszins beheersbaar te behouden. Diverse lidstaten zijn, uit bittere noodzaak en al dan niet daartoe aangezet door de Europese confiscatierichtlijn uit 2014, overgegaan tot een zgn. 'in rem'-benadering: de aandacht wordt daarmee verlegd naar datgeen waar het de georganiseerde criminaliteit om te doen is: de 'proceeds of crime'. Een verplichte, voorafgaande verdenking, vervolging of veroordeling van personen is met deze vernieuwende wetgeving niet langer noodzakelijk. In de plaats van of in aanvulling op, of na afloop van een strafrechtelijk onderzoek richten lidstaten zich op het object met criminele herkomst ('in rem') maar ook op objecten die worden verkregen door hen die gelet op hun geregistreerde inkomen en vermogen daartoe niet in staat zouden moeten zijn ('unexplained wealth').⁴

In de praktijk is het zo dat de werkelijke eigendom van objecten en de verdachte ver van elkaar zijn verwijderd, criminelen hebben tegenwoordig vrijwel niets meer op hun eigen naam staan. Er wordt veel gebruik gemaakt van verhullende eigendomsconstructies die alleen met langdurige onderzoeken en schaarse specialisten zijn te ontcijferen en aan te pakken. Binnen de wereld van de bestrijding van de ondermijnende criminaliteit wordt dan ook algemeen aangenomen, dat de bezittingen van de grootste criminelen in de praktijk onaangetast blijven. Dat is des te meer frustrerend, omdat men tegelijkertijd weet dat de top van de criminele groeperingen niet goed – althans veel minder goed – kan functioneren als hetzij de financiering van de activiteiten wordt verstoord, hetzij de criminele opbrengsten (of: 'besmette objecten') worden afgepakt. Maar voor een dergelijke aanpak zijn op dit moment de huidige middelen en mogelijkheden gewoonweg te beperkt.

De situatie in de huidige praktijk maakt dat ook het College van oordeel is dat de confiscatie van objecten waarvan aannemelijk is dat deze van criminele activiteiten afkomstig zijn omdat zij niet afkomstig kunnen zijn uit legale bron, meer centraal moet komen te staan. Het is nodig dat de focus op handhaving, repressie en strafbaarheid wordt verlegd naar het perspectief van rechtsherstel.

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union, Brussels, 12.4.2019 SWD (2019) 1050 final, pagina 2

⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-1050-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Er is behoefte aan snelle interventie op objecten die daarvoor in aanmerking komen en waar het strafrecht (toch het ultimum remedium) niet per se het antwoord op hoeft te zijn. Daartoe dient de overheid, naast traditionele instrumenten, komen te beschikken over instrumenten die krachtig, snel en efficiënt worden ingezet om ondermijning beter te kunnen bestrijden. Het College is om die reden zeer ingenomen met de voorstellen zoals die nu worden gedaan.

Gelet op het feit dat het om civielrechtelijke wetgeving gaat, met uiteraard een sterke connectie met het strafrecht, heeft het College aan de hoofdofficier van het Functioneel Parket gevraagd om dit onderdeel van het wetsvoorstel te beoordelen en suggesties voor verbetering te doen. Het College kan zich geheel vinden in dit advies. Om die reden wordt het integraal toegevoegd en maakt het deel uit van het advies van het College.

Ten slotte merkt het College op, voor wat betreft dit onderdeel van het wetsvoorstel, dat de NCBC-procedure nieuw is voor de praktijk. De financiële impact laat zich dan ook lastig voorspellen. Er wordt op dit moment een uitvoeringstoets met de ketenpartners uitgevoerd. Hoewel deze uitvoeringstoets vooral gericht is op praktische implicaties, zou het College graag zien dat als daaruit enige financiële impact voor het openbaar ministerie blijkt, daar alsnog rekening mee wordt gehouden in het kader van de implementatie.

Omdat op dit moment nog niet alle aspecten van de NCBC-procedure zijn te voorzien, zou het College daarnaast ervoor willen pleiten dat over twee of drie jaar wordt voorzien in een evaluatie van de nieuwe regeling. Deze evaluatie zou het College ook willen gebruiken om meer definitief vast te stellen wat de financiële consequenties van de nieuwe regeling voor het openbaar ministerie zullen zijn. Het zal immers ook in de uitvoeringstoets die nu wordt uitgevoerd, nog niet mogelijk zijn om volledig te berekenen wat de precieze financiële lasten van de nieuwe regeling voor het openbaar ministerie zullen zijn. Om die reden zou het College het op prijs stellen om ook het financiële aspect onderdeel uit te laten maken van de evaluatie.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal