

Per e-mail: [REDACTED]  
Ministerie van Justitie & Veiligheid  
t.a.v. de heer [REDACTED]

Den Haag, 4 oktober 2019

dossiernummer: [REDACTED]  
uw kenmerk: [REDACTED]  
telefoonnummer: [REDACTED]  
e-mail: [REDACTED]

**Betreft: wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit**

Geachte minister,

Bij brief van 12 juli 2019 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,

[REDACTED]

[REDACTED]  
mw. [REDACTED]  
algemeen secretaris

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. [REDACTED]

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

**ADVIES**

---

Van: adviescommissie strafrecht  
Datum: 4 oktober 2019  
**Betreft: Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)**

---

**SAMENVATTING EN CONCLUSIE**

Verhoging strafmaat artikel 285 Sr (bedreiging): de ACS adviseert enkele woorden uit de voorgestelde wettekst te schrappen dan wel de betreffende woorden in de memorie van toelichting ("MvT") te verduidelijken.

Nieuw artikel 4a Wet voorkoming misbruik chemicaliën (strafbaarstelling "legale" stoffen): de ACS is van mening dat deze wijziging in strijd is met de betreffende EU-verordeningen en om die reden van de wijziging dient te worden afgezien.

Nieuw artikel 138aa Sr (wederrechtelijk verblijf op en wederrechtelijke toegang tot (lucht)haven): er is geen noodzaak om toepassing van voorlopige hechtenis voor dit nieuwe artikel mogelijk te maken. De ACS pleit er dan ook voor toepassing van voorlopige hechtenis achterwege te laten.

Maatregel kostenverhaal (nieuw artikel 13d Opiumwet en nieuw artikel 8 onderdeel d WED): invoering van dit onderdeel zou een trendbreuk betekenen waarvoor de minister absoluut onvoldoende argumenten aandraagt. De ACS adviseert dan ook dit onderdeel te schrappen.

Onderzoek naar vermogen veroordeelde in executie fase: invoering van deze mogelijkheid zal waarschijnlijk leiden tot toepassing van vergaande onderzoeksmaatregelen in een groot aantal gevallen tegen veroordeelden, terwijl onduidelijk is of deze mogelijkheid daadwerkelijk tot het afdwingen van meer betaling door de veroordeelde leidt. De ACS adviseert dan ook van dit voorstel af te zien. In elk geval zou in de MvT nog eens expliciet moeten worden opgenomen dat de rechter-commissaris bij toetsing van de betreffende vordering terughoudend optreedt en groot gewicht toekent aan het proportionaliteitsbeginsel.

## CONSULTATIEREACTIE

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het criminele proces zo veel mogelijk moet worden verstoord. Er moet kunnen worden opgetreden tegen verschillende verschijningsvormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit: "Criminaliteit mag voor de daders niet lonen en de samenleving mag hier niet onder lijden."<sup>1</sup>

Het wetsvoorstel bevat daartoe

- (1) voorstellen die het mogelijk maken dat verschillende vormen van faciliterende criminaliteit strenger worden bestraft, zoals het bedreigen van burgemeesters en andere ambtsdragers, het importeren en voorhanden hebben van niet-geregistreerde precursoren (grondstoffen voor drugs) en het voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van kwetsbare infrastructurele objecten;
- (2) een voorstel tot het invoeren van een maatregel kostenverhaal: kosten in verband met het vernietigen van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk ten gevolge van onttrekking aan het verkeer moeten op de veroordeelde kunnen worden verhaald;
- (3) een voorstel tot uitbreiding van de reikwijdte van een onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de verbeurdverklaring.

De voorstellen zijn voor de ACS aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

### Verhoging strafmaat artikel 285 Sr (bedreiging)

Met betrekking tot artikel 285 Sr (bedreiging) wordt een nieuwe strafverhogingsgrond geïntroduceerd, namelijk indien de bedreiging zich richt op "een specifieke groep ambts- en gezagsdragers: ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders of leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan."<sup>2</sup> Ofschoon kennelijk bedoeld is hier te verwijzen naar een "specifieke" groep ambtsdragers, wordt de groep door de onderstreepte woorden onoverzichtelijk uitgebreid. De ACS adviseert de onderstreepte woorden te schrappen, dan wel deze groep te concretiseren. Dit zal de duidelijkheid en (daarmee) de rechtszekerheid ten goede komen. Zo de minister daartoe niet overgaat verdient het overweging de MvT op dit onderdeel te verduidelijken.

### Nieuw artikel 4a Wet voorkoming misbruik chemicaliën (strafbaarstelling "legale" stoffen)

Ter bestrijding van precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs wordt voorgesteld een nieuw artikel 4a in te voegen in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën. Dit nieuwe artikel maakt het mogelijk het invoeren, uitvoeren, voorhanden hebben en vervoeren van niet-geregistreerde stoffen te verbieden via een AMvB of ("indien een spoedeisend belang zulks vereist"<sup>3</sup>) via een ministeriële regeling. Het gaat hier om stoffen die niet als geregistreerde stoffen staan genoemd in de bijlage bij de EU-verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005, maar evenmin als "niet-geregistreerde stoffen" onder die verordeningen kwalificeren. Onder een niet-geregistreerde stof wordt in de verordeningen verstaan elke stof – niet zijnde een geregistreerde stof – waarvan bekend is dat deze is gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Indien er voldoende bewijs is dat een stof, *die op zich legaal verhandeld en geïmporteerd mag worden*, is bestemd voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen, dan verplichten de genoemde verordeningen deze stof op de lijst van niet-

<sup>1</sup> MvT, p. 1

<sup>2</sup> MvT, p. 16, onderaan

<sup>3</sup> Artikel 4a lid 3

geregistreerde stoffen te zetten.<sup>4</sup> Is de stof eenmaal op de lijst van niet-geregistreerde stoffen geplaatst, dan dwingen de verordeningen de lidstaten om het voorhanden hebben, verhandelen etcetera van die stoffen te verbieden.

De procedure om een stof op de verordeningen lijst van niet-geregistreerde stoffen te krijgen "is een tamelijk tijdrovende aangelegenheid"<sup>5</sup>. Om deze reden wordt nu voorgesteld dat via een AMvB (dan wel een ministeriële regeling) kan worden vooruitgelopen op een plaatsing op de lijst van niet-geregistreerde stoffen in de bijlage van de verordeningen. Gevolg is dan dat het voorhanden hebben, importeren etcetera van zo'n stof in Nederland wel strafbaar zou zijn, maar in de andere lidstaten niet.

De ACS meent dan ook dat dit voorstel strijdig is met EU-recht, meer specifiek strijdig met het beginsel van vrij-handelsverkeer binnen de EU. Het vormt immers een belemmering van het vrij verkeer van goederen die ontoelaatbaar is mede gelet op de harmonisatie van genoemde verordeningen 273/2004 en 111/2005. De voorgestelde wijziging moet om die reden worden geschrapt.

Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om de stof voor een periode van maximaal 6 maanden te verbieden op grond van een ministeriële regeling indien sprake is van een spoedeisend belang. Ook dan vindt weliswaar aanwijzing van de stof niet plaats dan na advies van een groep deskundigen, maar de MvT geeft niet duidelijk aan welke criteria gelden in geval van een ministeriële regeling.<sup>6</sup> Niet duidelijk is bijvoorbeeld of ook dan geldt dat geen legale toepassing van de stof bekend is.

De ACS adviseert de MvT op dit punt te verhelderen.

### **Nieuw artikel 138aa Sr (wederrechtelijk verblijf op en wederrechtelijke toegang tot (lucht)haven)**

In een nieuw artikel 138aa Sr wordt het wederrechtelijk verblijf op en het zich wederrechtelijk toegang verschaffen tot een in een haven of luchthaven gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen of voorwerpen, strafbaar gesteld (gevangenisstraf van maximaal 1 jaar met een tweetal straf verhogende omstandigheden).

Tevens wordt in artikel 67 Sv opgenomen dat voor dit nieuwe artikel toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is. De noodzaak van deze voorlopige hechtenis wordt in de MvT onvoldoende toegelicht. Die noodzaak ontgaat de ACS. Het is heel wel mogelijk om ook zonder toepassing van voorlopige hechtenis de banden tussen de verdachte en een achterliggende criminele organisatie te onderzoeken. Voorlopige hechtenis dient alleen te (kunnen) worden toegepast indien dat strikt noodzakelijk is.

### **Maatregel kostenverhaal (nieuw artikel 13d Opiumwet en nieuw artikel 8 onderdeel d WED)**

Door middel van toevoeging van deze nieuwe onderdelen wordt het mogelijk aan de veroordeelde de verplichting op te leggen tot het vergoeden van de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen die aan het verkeer onttrokken zijn of worden.

In 2014 heeft de ACS geadviseerd naar aanleiding van een voorstel in verband met een eigen bijdrage van veroordeelden in de kosten van strafvordering en de slachtofferzorg. De ACS heeft

---

<sup>4</sup> Zie MvT p. 9 waar dit uitgebreid wordt toegelicht

<sup>5</sup> MvT, p. 9

<sup>6</sup> Zie MvT p. 21 onderaan

zich destijds uitgesproken tegen dat voorstel en de argumenten daarvoor gelden ook voor de nu voorgestelde vorm van verhaal van kosten. Onduidelijk is of, en hoeveel financieel voordeel het voorstel oplevert. Veelal is bij de betreffende verdachte/veroordeelde niets te halen en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit bij de met dit voorstel beoogde doelgroep anders zal zijn. Invoering van het voorstel zal ook tot veel procedures leiden.

Nu het hier gaat om kosten, gemaakt in het kader van onttrekking aan het verkeer, vallen deze kosten onder de kosten bedoeld in artikel 36a Sv (6:1:12 Sv). In artikel 36a Sv wordt het algemene uitgangspunt geformuleerd dat deze kosten ten laste van de staat dienen te komen. Opsporing en vervolging zijn immers bij uitstek overheidstaken en dat geldt ook voor het ten uitvoer leggen van de maatregel onttrekking aan het verkeer. Het voorstel zou dan ook een trendbreuk zijn en kunnen leiden tot vergelijkbare voorstellen met betrekking tot allerlei andere kosten. Voor zo'n trendbreuk zouden dan wel goede argumenten moeten worden aangedragen. Het enige argument dat in de MvT te vinden is luidt dat "een (rechts)persoon de overheid aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving. Dit betekent dat er een grond is om de kosten (...) op de veroorzaker te verhalen."<sup>7</sup> Dit is een volstrekt arbitrair en merkwaardig criterium. De ACS acht dit een onvoldoende onderbouwing om tot zo'n trendbreuk over te gaan. De ACS vraagt zich bovendien af of de voorgestelde maatregel effectief niet (tevens) een punitief karakter heeft. Het voorstel maakt het ook mogelijk dat de rechter betaling van nog niet gemaakte kosten oplegt. Van de rechter wordt verwacht dat hij met het bedrag van die kosten rekening houdt bij het opleggen van een geldboete of andere maatregel, maar dat lijkt de ACS bij een "pm-kosten" post lastig te realiseren.

De ACS adviseert derhalve dit voorstel te schrappen.

#### **Onderzoek naar vermogen veroordeelde in executie fase**

Thans heeft de officier van justitie al de mogelijkheid te vorderen dat een onderzoek wordt ingesteld naar het vermogen van de veroordeelde indien een ontnemingsmaatregel niet op de gebruikelijke wijze (inning door middel van aanschrijving, aanmaning, uitwinning van eerder gelegd conservatoir beslag of verhaal op inkomen of voorwerpen van de veroordeelde) tot volledige betaling leidt. Onderhavig voorstel beoogt zo'n onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde ook mogelijk te maken ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de verbeurdverklaring. Voor zo'n onderzoek is een machtiging van de rechter-commissaris nodig. In het onderzoek kunnen vergaande maatregelen worden toegepast die de privacy van de veroordeelde kunnen schaden, zoals stelselmatig observeren en het aftappen en opnemen van telecommunicatie.

Dergelijke vergaande maatregelen zijn, onder bepaalde voorwaarden, geaccepteerd als het om opsporing en vervolging gaat. Uitbreiding van deze mogelijkheid tot vrijwel alle gevallen waarin de executie van rechterlijke uitspraken niet het beoogde resultaat heeft, inclusief het innen van boetes, brengt mee dat die vergaande maatregelen op grote schaal dreigen te worden ingezet. De ACS vraagt zich af of hier niet een te hoge prijs wordt betaald. Dit geldt temeer nu de MvT niet duidelijk maakt of en waarom wordt verwacht dat deze maatregel werkelijk effectief zal blijken. De ACS adviseert dan ook deze maatregel te schrappen. Indien de minister dit advies niet overneemt dringt de ACS er in elk geval op aan in de MvT nog eens expliciet op te nemen dat de RC terughoudend zal zijn bij het toewijzen van de gevorderde maatregelen en daarbij met name de proportionaliteit zwaar laat meewegen.

---

<sup>7</sup> MvT, p. 10