

# ECLI:NL:HR:2021:1042

|                      |                                |
|----------------------|--------------------------------|
| Instantie            | Hoge Raad                      |
| Datum uitspraak      | 06-07-2021                     |
| Datum publicatie     | 06-07-2021                     |
| Zaaknummer           | 20/00180                       |
| Formele relaties     | Conclusie: ECLI:NL:PHR:2021:88 |
| Rechtsgebieden       | Strafrecht                     |
| Bijzondere kenmerken | Cassatie<br>Beschikking        |

## Inhoudsindicatie

OM-cassatie. Beklag, beslag ex art. 94 Sv op 19,5 miljoen euro van drie buitenlandse handelsbanken op Schiphol, waarbij centrale bank van dat buitenland ‘shipper’ was. Rb heeft beklag gegrond verklaard vanwege immuniteit centrale bank. HR geeft o.m. uitleg aan art. 8d Sr. HR voorts: In eerdere arresten heeft civiele kamer van HR geoordeeld dat Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (hierna: VN-Verdrag) codificatie behelst van internationale gewoonterecht m.b.t. immuniteit van jurisdictie en immuniteit van executie en daaraan gestelde grenzen. Hoewel in art. 2 van resolutie 59/38 tot uitdrukking is gebracht dat VN-Verdrag geen betrekking heeft op “criminal proceedings” moet worden aangenomen dat immuniteit in strafzaken in ieder geval niet beperkter is dan in civiele zaken. Niet alle bepalingen van VN-Verdrag kunnen als internationaal gewoonterecht worden aangemerkt (vgl. o.a. ECLI:NL:HR:2016:2236). Mede in het licht van totstandkomingsgeschiedenis kan niet worden aangenomen dat art. 21.1.c. VN-Verdrag als vastlegging van internationaal gewoonterecht kan worden aangemerkt. Daarbij speelt rol dat in wetgeving en rechtspraak van veel andere staten wordt uitgegaan van minder vergaande immuniteit van centrale banken. Mede in het licht van rechtsvergelijkende onderzoek kan hooguit worden aangenomen dat als algemeen geldende, ongeschreven regel van internationaal gewoonterecht kan worden aangemerkt de regel dat centrale bank aanspraak kan maken op immuniteit van inbeslagneming en executie voor zover het “property” van de centrale bank betreft dat bestemd is of wordt aangewend voor taakuitoefening van centrale bank i.v.m. monetaire politiek en valutabeleid. Hoewel deze bepalingen, mede gelet op wat is overwogen over toepassingsbereik, hier n.v.t. zijn, biedt ook art. 19.c in samenhang met art. 21.1.c VN-Verdrag steun voor opvatting dat immuniteit in ieder geval is beperkt tot “property” van de centrale bank. Rb heeft klaagschrift gegrond verklaard omdat naar haar oordeel regels van internationaal gewoonterecht m.b.t. immuniteit in de weg staan aan inbeslagneming van in eigendom van handelsbanken zijnde geldbedrag. Dat oordeel is niet begrijpelijk in het licht van wat is overwogen m.b.t. eis dat sprake is van “property” van de centrale bank. De HR neemt hierbij i.h.b. in aanmerking dat Rb heeft vastgesteld dat de handelsbanken rechthebbende waren en bleven m.b.t. inbeslaggenomen geld en dat uit de vaststellingen van Rb over de betrokkenheid van centrale bank bij dat geld niet meer blijkt dan dat zij een faciliterende rol had bij de voorgenomen omzetting van het geldbedrag door de handelsbanken. Volgt vernietiging en

verwijzing. CAG: anders.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

# Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

STRAFKAMER

**Nummer** 20/00180 B

**Datum** 6 juli 2021

BESCHIKKING

op het beroep in cassatie tegen een beschikking van de rechtbank Noord-Holland van 24 december 2019, nummer RK 19/005737; RK 19/005740; RK 19/005742; RK 19/005747, op een klaagschrift als bedoeld in artikel 552a van het Wetboek van Strafvordering, ingediend

door

CENTRALE BANK VAN SURINAME,

[bank 3] N.V.,

[bank 1] N.V.,

[bank 2] N.V.,

allen gevestigd te Paramaribo (Suriname)

hierna: de klagers.

## 1 Procesverloop in cassatie

Het beroep, dat blijkt de daarvan opgemaakte akte onbeperkt is ingesteld, is ingesteld door het openbaar ministerie. Het heeft bij schriftuur cassatiemiddelen voorgesteld. De schriftuur is aan deze beschikking gehecht en maakt daarvan deel uit.

De raadsman van de klagers, A.J.F. Gonesh, advocaat te 's-Gravenhage, heeft het beroep van het openbaar ministerie tegengesproken.

De advocaat-generaal T.N.B.M. Spronken heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

## **2 Waar het in deze zaak om gaat**

Op 17 april 2018 heeft de FIOD een geldzending van bijna 19,5 miljoen euro inbeslaggenomen. Deze geldzending was een paar dagen daarvoor per vliegtuig uit Suriname aangekomen op de luchthaven Schiphol. Het geld is eigendom van drie Surinaamse banken (hierna: de handelsbanken). De Centrale Bank van Suriname is de 'shipper' van het geld. De handelsbanken en de Centrale Bank van Suriname hebben een klaagschrift tegen de inbeslagneming ingediend. De rechtbank heeft geoordeeld dat de inbeslagneming strijdig is met de immuniteit die de Centrale Bank van Suriname op grond van internationaal gewoonterecht geniet, en heeft de teruggave van het geldbedrag gelast. Het openbaar ministerie is tegen die beslissing in cassatie gekomen.

## **3 De beschikking van de rechtbank**

De beschikking van de rechtbank houdt, voor zover hier van belang, het volgende in:

"3. Feiten en omstandigheden

### *3.1 Project "Vespasianus"*

Naar aanleiding van de opdracht van voormalig plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Holland, mr. J. Steenbrink, om onderzoek te doen naar onregelmatigheden in zendingen contant geld via de vrachtlijnen van de luchthaven Schiphol is het project "Vespasianus" opgestart. Bij dit project zijn de ketenpartners Douane, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie en Koninklijke Marechaussee betrokken. Het onderzoek behelst ook het beschrijven van strafrechtelijk relevante indicatoren ten aanzien van deze zendingen.

### *3.2 Geldzendingen*

In het kader van het project Vespasianus viel het de Douane op dat contante geldzendingen plaatsvonden vanuit Suriname via de luchthaven Schiphol naar Hong Kong.

#### *Zendingen 1 tot en met 4*

Op achtereenvolgens 15 december 2017, 10 januari 2018, 26 januari 2018 en 31 januari 2018 heeft de Douane een dergelijke geldzending - in de stukken aangeduid als zendingen 1 tot en met 4 - aan een controle onderworpen. Bij elk van deze zendingen stond op de bijgevoegde vrachtpapieren als "shipper" vermeld: Centrale Bank van Suriname. In het kader van deze controles hebben er geen inbeslagnemingen plaatsgevonden.

#### *Zending 5*

Op 13 april 2018 heeft de Douane een vijfde geldzending aan een controle onderworpen. Deze zending was afkomstig uit Suriname (vluchtnummer KL 0714) en had als bestemming Hong Kong. Volgens de vrachtpapieren bestond de zending uit 24 colli met "bank notes" met een gewicht van 553 kilogram. Op de vrachtpapieren stond als "shipper" vermeld: Centrale Bank van Suriname. Bij de vrachtpapieren was verder documentatie gevoegd inzake de inhoud van de zending.

Volgens deze documentatie betrof de totale inhoud € 19.500.000 afkomstig van:

[bank 1]

(...)

[bank 2]

(...)

[bank 3]

(...)

### 3.3 Stopzetting geldzending

In het door hen opgemaakte overzicht proces-verbaal AMB-001 relateren verbalisanten [verbalisant 1] en [verbalisant 2], ambtenaren van de Belastingdienst, bevoegd inzake douane en tevens buitengewoon opsporingsambtenaren, dat zij op 13 april 2018 een fysieke controle van de zending hebben uitgevoerd, althans daar een begin mee hebben gemaakt.

Verder houdt dit proces-verbaal in:

*'Ik, verbalisant [verbalisant 1], heb aan de hand van de indicatorenlijst onze bevindingen en de eerder opgedane bevindingen in het kort beoordeeld. Ik (...) heb ook omwille van de tijdsdruk van de fysieke controle op dat moment besloten dat het raadzaam was om deze zending douane-technisch stop te zetten voor verder onderzoek en wellicht nog ontvangen van aanvullende documentatie.'*

Uit het overzicht proces-verbaal AMB-001 en de daarbij gevoegde bijlagen 5 en 6 – alsmede uit de e-mailcorrespondentie die door klagsters als bijlage 2 van de bij het klaagschrift gevoegde brief van 22 augustus 2018 is overgelegd – blijkt dat hierna per e-mail is gecorrespondeerd tussen de Douane, in de persoon van verbalisant [verbalisant 1], en de Centrale Bank van Suriname, in de persoon van [betrokkene 1] ('Head Foreign Department'). Daarbij heeft de Douane CBvS diverse vragen gesteld en om documenten gevraagd. CBvS heeft daarop gereageerd.

De Douane heeft vervolgens haar bevindingen, voorzien van een opgestelde indicatorenlijst, overgedragen aan de FIOD en deze opsporingsinstantie heeft de zending op 17 april 2018 strafrechtelijk in beslag genomen. Vervolgens is de douane-technische stopzetting opgeheven.

### 3.4 Inbeslagneming

De handgeschreven kennisgevingen van inbeslagneming zijn opgemaakt op 17 april 2018 (IBN-001-01). Deze kennisgevingen houden in dat in het dossier met nummer 62764 de volgende voorwerpen zijn in beslag genomen (met tussen haakjes de codenummers):

- 12 plastic zakken inhoudende vermoedelijk geld voorzien van seals ([bank 3]);
- 7 plastic zakken inhoudende vermoedelijk geld voorzien van seals ([bank 1]);
- 5 plastic zakken inhoudende vermoedelijk geld voorzien van seals ([bank 2]).

De later, op 28 mei 2018, geregistreerde kennisgevingen van inbeslagneming (IBN-A-001 tot en met IBN-A-003) houden in dat op 17 april 2018 onder de hierna vermelde beslagenen de volgende voorwerpen zijn inbeslaggenomen:

beslagene [bank 2]:

- een totaal contant geldbedrag van € 4.500.000
- grondslag: artikel 94 Sv - Waarheid aan de dag te brengen / Wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen.

(De rechtbank stelt vast dat de samenstelling van het contant geldbedrag overeenkomstig de documentatie bij de vrachtbrieven is.)

beslagene [bank 3]:

- een totaal contant geldbedrag van € 10.000.000
- grondslag: artikel 94 Sv - Waarheid aan de dag te brengen / Wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen.

(De rechtbank stelt vast dat de samenstelling van het contant geldbedrag overeenkomstig de documentatie bij de vrachtbrieven is.)

beslagene [bank 1]:

- een contant geldbedrag van € 4.999.000
- grondslag: artikel 94 Sv - Waarheid aan de dag te brengen / Wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen.

(De rechtbank stelt vast dat de samenstelling van het contant geldbedrag - afgezien van twee biljetten van 500 Euro - overeenkomstig de documentatie bij de vrachtbrieven is.)

beslagene [bank 1]:

- twee valse coupures van 500 Euro
- grondslag: artikel 94 Sv - Vatbaarheid voor onttrekking aan het verkeer.

3.5 De telling van de geldzending heeft plaatsgevonden bij De Nederlandsche Bank (DNB). Op 1 juni 2018 werd door DNB een bedrag ter grootte van in totaal € 19.499.000 gestort op een bankrekening ten name van de Belastingdienst.

#### 4. Standpunt officieren van justitie

4.1 Onder verwijzing naar het aanvangsproces-verbaal AMB-002 en het proces-verbaal van verdenking AMB-002B stellen de officieren van justitie zich op het standpunt dat sprake is van een (ernstig) vermoeden van witwassen. Gelet op de in deze processen-verbaal vermelde indicatoren en naar aanleiding van (onderzoek aan) de van de [bank 3], [bank 1] en de [bank 2] - hierna gezamenlijk ook als handelsbanken aan te duiden - verkregen informatie, bestaat het (ernstig) vermoeden dat een groot gedeelte van het inbeslaggenomen geldbedrag (on)middellijk van misdrijf afkomstig is.

De handelsbanken, de rechthebbenden op de gelden, hebben inmiddels de verdachten-status, evenals een vijftal in Suriname gevestigde "Cambio's" (wisselkantoren). Een groot deel van de gelden zou afkomstig zijn van deze Cambio's. Op grond van de verkregen informatie zou wat betreft de [bank 3] € 9.352.893, wat betreft [bank 1] € 1.181.786 en wat betreft de [bank 2] € 1.550.000 van de inbeslaggenomen gelden van de Cambio's afkomstig zijn. De officieren van justitie plaatsen, kort gezegd, de nodige vraagtekens bij de herkomst van die gelden. Verder is een deel van de gelden van de handelsbanken afkomstig van contante stortingen bij deze banken door natuurlijke personen en bedrijven. Daarbij gaat het ook om grote geldbedragen. Zo blijkt uit informatie van de [bank 2] dat één natuurlijke persoon binnen twee dagen in totaal een geldbedrag van één miljoen euro contant bij deze bank heeft gestort. De officieren van justitie plaatsen ook vraagtekens bij de herkomst van deze gelden, zoals nader uiteengezet in de vermelde processen-verbaal.

Op pagina 4 van het proces-verbaal van verdenking AMB-002B is verwoord dat het beeld is ontstaan dat verdachten (de handelsbanken en de Cambio's) geen of onvoldoende toezicht hebben gehouden op de daadwerkelijke herkomst van de contante gelden. *"De door verdachten uitgeoefende manier van toezicht houden maakt het witwassen van crimineel geld dan wel het faciliteren ervan mogelijk, en het is zeer waarschijnlijk dat dit ook heeft plaatsgevonden"*, aldus dit proces-verbaal.

4.2 De officieren van justitie hebben in raadkamer toegelicht dat het beslag nog altijd is gegrond op artikel 94 Sv, maar thans met het oog op een mogelijke verbeurdverklaring van het geldbedrag. De officieren van justitie hebben zich gemotiveerd verzet tegen opheffing van het beslag. Op de argumenten van de officieren van justitie zal, zo nodig, hierna bij de beoordeling worden ingegaan.

#### 5. Standpunt klaagsters

5.1 Klaagsters hebben in de eerste plaats aandacht gevraagd voor de achtergrond van de contante geldzendingen vanuit Suriname via de luchthaven Schiphol naar Hong Kong, zoals die achtergrond ook eerder richting de Douane, de FIOD en het Openbaar Ministerie is geschetst. Het klaagschrift houdt hierover het volgende in:

*"Sinds jaar en dag komen meer contante euro's ('EUR') Suriname binnen dan het land (spontaan) verlaten. Hoewel de euro, naast de officiële Surinaamse munteenheid, de Surinaamse dollar ('SRD'), en de Amerikaanse dollar ('USD') een niet-ongebruikelijk betaalmiddel is in Suriname, overstijgen de instroom en het aanbod de hoeveelheid die benodigd is om die functie te vervullen. De overtollige contante euro's komen - hetzij direct, hetzij door tussenkomst van lokale wisselkantoren (cambio's) - terecht bij de banken.*

*Om die contante middelen weer op bruikbare wijze toe te voegen aan de liquide middelen van de bank, dienen deze giraal te worden gemaakt. Dit vond decennialang plaats doordat de banken deze contanten in het kader van een banknote trading agreement overbrachten naar een bank in het eurogebied, waarna de rekening die de Surinaamse banken aanhielden bij die bank, werd gecrediteerd. Toen veel banken in het eurogebied de banknote trading agreements met de Surinaamse banken beëindigden in het kader van 'de-risking', werd het vervoer van de cash euro's gecentraliseerd. De Centrale Bank van Suriname ('CBvS') nam, gelet op het belang van de omwisseling voor een stabiele, monetaire economie, die coördinerende rol op zich met ingang van 2014. Zij sloot daartoe een overeenkomst met de Bank of China ('BOC') te Hong Kong, die bereid was de contante euro's van CBvS in ontvangst te nemen. Zo vonden er sinds 2014 vele transporten van cash euro's plaats.*

*Directe vluchten vanuit Suriname naar Hong Kong zijn er (uiteraard) niet. Schiphol is de enige Europese bestemming waarop vanuit Paramaribo wordt gevlogen. Steevast wordt dus hier een tussenlanding gemaakt, waarna de euro's verder worden vervoerd naar Hong Kong. Al die jaren vond dit zonder enig (noemenswaardig) probleem plaats."*

Het klaagschrift vervolgt ermee dat dit drastisch veranderde toen het Openbaar Ministerie medio april 2018 zonder enige concrete aanleiding - laat staan een valide reden of titel - beslag legde op een partij van € 19.500.000, toebehorende aan de [bank 3], [bank 1] en de [bank 2]. Volgens klaagsters werd deze geldzending onder verantwoordelijkheid van CBvS op de gebruikelijke wijze vervoerd, was deze zending voorzien van alle benodigde papieren en week deze zending in niets af van de vele eerdere geldzendingen.

5.2 Klaagsters voeren primair aan dat met de inbeslagname inbreuk is gemaakt op de immuniteit van de Centrale Bank van Suriname als staatsorgaan. Op dit punt zal hierna onder 6.2 worden ingegaan.

(...)

6. Oordeel rechtbank

(...)

6.2 Beroep op (staats)immuniteit

6.2.1 Klaagsters hebben betoogd dat aan de Centrale Bank van Suriname als staatsorgaan (absolute) immuniteit toekomt ten aanzien van (ook) de onderhavige geldzending van € 19.500.000 die vanuit Suriname via Nederland naar de Bank of China in Hong Kong werd vervoerd. Hiertoe hebben klaagsters een beroep gedaan op het (nog niet in werking getreden) Verdrag van de Verenigde Naties van 2 december 2014 inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen (VN-Verdrag), in het bijzonder de artikelen 18 tot en met 21 van dat verdrag. Klaagsters hebben aangevoerd dat CBvS de geldzending ter uitvoering van een wettelijke taak heeft verricht en dat met deze zending een publiek belang is gediend. Klaagsters stellen zich op het standpunt dat met de inbeslagneming van de €

19.500.000 het volkenrechtelijke beginsel van de staatsimmunititeit is geschonden. *"Met de beslaglegging door het OM op gelden die CBvS als staatsorgaan van Suriname onder zich had, heeft Nederland Suriname (...) zonder grondslag aan zijn rechtsmacht onderworpen. Dit is in strijd met de soevereine gelijkheid van staten"*, aldus het klaagschrift onder punt 21.

6.2.2 De officieren van justitie hebben zich op het standpunt gesteld dat CBvS als staatsorgaan van Suriname weliswaar immunititeit geniet, maar alleen ten aanzien van staatseigendommen en voor zover deze goederen een publieke, niet-commerciële bestemming hebben. Aan die twee vereisten is in deze zaak niet voldaan. Het inbeslaggenomen geld behoort immers toe aan de handelsbanken en is geen eigendom van CBvS. Verder volgt uit artikel 16.3 van de tussen CBvS en de Bank of China gesloten overeenkomst (*'Banknotes Trading Agreement'*) - overgelegd bij het klaagschrift, als bijlage 5 bij de brief van 22 augustus 2018 - dat de overeenkomst en de ter uitvoering daarvan verrichte geldzendingen een commercieel doel dienden (*'private commercial purposes'*). Bovendien hebben CBvS en Bank of China in deze bepaling afstand gedaan van aan hen toekomende immuniteiten. Ook los van deze overeenkomst, is volgens de officieren van justitie duidelijk dat met de geldzending niet een publiek belang wordt gediend, omdat dergelijke geldzendingen ook door andere, commerciële banken kunnen en in de praktijk ook worden verricht. De officieren van justitie hebben gevorderd het beroep op (staats)immunititeit af te wijzen.

6.2.3 De rechtbank overweegt het volgende.

Onder 6.1 is vastgesteld dat het beslag is gelegd onder de Centrale Bank van Suriname. Deze rechtspersoon is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1956, tot regeling van het Centrale Bankwezen in Suriname (G.B. 1956 No. 97) (hierna: Surinaamse Bankwet 1956) en moet als officieel staatsorgaan van de staat Suriname worden aangemerkt. De FIOD heeft dus beslag gelegd onder een andere staat, namelijk Suriname.

Zoals de officieren van justitie in raadkamer hebben toegelicht, is het (klassieke) beslag op grond van artikel 94 Sv gelegd met het oog op de waarheidsvinding, maar wordt het thans door het Openbaar Ministerie gehandhaafd met het oog op een mogelijke verbeurdverklaring van het geldbedrag. Verbeurdverklaring is een bijkomende straf, waarbij het te verbeurd verklaren voorwerp vervalt aan de (Nederlandse) Staat.

6.2.4 Artikel 8d van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend. Deze bepaling heeft een strekking gelijk aan artikel 13a van de Wet Algemene Bepalingen (Wet AB) en bevat een wettelijke erkenning van aan het volkenrecht ontleende immunititeit van jurisdictie. Wat die laatste bepaling betreft, heeft de (civiele kamer van de) Hoge Raad in zijn prejudiciële beslissing van 30 september 2016 in de zaak Morning Star/Gabon en Staat (ECLI:NL:HR:2016:2236) het volgende overwogen:

*"3.4.2 De uitvoerbaarheid van rechterlijke uitspraken wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend (art. 13a Wet AB). Voor zover hierin niet is voorzien in een verdrag, zoals in de verhouding tussen Gabon en Nederland, gaat het daarbij om ongeschreven internationaal publiekrecht.*

3.4.3 *Naar de thans in Nederland als ongeschreven internationaal publiekrecht geldende regels genieten vreemde staten immunititeit van executie, maar is deze niet absoluut. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn echter in elk geval niet vatbaar voor gedwongen executie (vgl. HR 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD1387, NJ 2010/525 (Azeta/JCR en Staat), en HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:45, NJ 2014/453 (Ahmad/Staat)).*

(...)

3.5.2 Het is in overeenstemming met de - op het respecteren van de soevereiniteit van vreemde staten gerichte - strekking van de immunititeit van executie om tot uitgangspunt te nemen dat

eigendommen van vreemde staten niet vatbaar zijn voor beslag en executie tenzij en voor zover is vastgesteld dat deze een bestemming hebben die daarmee niet onverenigbaar is. Dit strookt met art. 19 onderdeel c VN-Verdrag dat, zoals hiervoor in 3.4.6 is overwogen, op dit punt valt aan te merken als een regel van internationaal gewoonterecht. Het past voorts bij de vermelde strekking van de immuniteit van executie dat vreemde staten niet gehouden zijn om gegevens aan te dragen waaruit volgt dat hun eigendommen een bestemming hebben die zich tegen beslag en executie verzet.

- 3.5.3 Met het hiervoor in 3.5.2 overwogene strookt dat de stelplicht en bewijslast met betrekking tot de vatbaarheid voor beslag en executie rusten op de schuldeiser die beslag legt of wil leggen op goederen van de vreemde staat en dat, ook indien de vreemde staat in rechte verstek laat gaan, steeds vastgesteld moet worden dat de desbetreffende goederen vatbaar zijn voor beslag. De schuldeiser zal derhalve steeds gegevens moeten aandragen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat de goederen door de vreemde staat worden gebruikt of zijn bestemd voor, kort gezegd, andere dan publieke doeleinden.”

Deze beslissing van de Hoge Raad is gewezen in een civiele zaak over een op grond van de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gelegd (conservatoir) (derden)beslag. De rechtbank ziet zich dan ook in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de overwegingen uit deze beslissing ook van toepassing zijn in de onderhavige strafrechtelijke procedure.

- 6.2.5 Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van het VN-Verdrag dat de bepalingen uit dit verdrag geen betrekking hebben op strafrechtelijke procedures. De rechtbank wijst in dit verband met name op:

- Resolutie 59/38 van 2 december 2004 van de 'General Assembly', voor zover inhoudende:

"The General Assembly

(...)

*Taking into account the statement of the Chairman of the Ad Hoc Committee introducing the report of the Ad Hoc Committee,*

(...)

*2. Agrees with the general understanding reached in the Ad Hoc Committee that the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property does not cover criminal proceedings*

- De samenvatting van de (dertiende) vergadering van de 'Sixth Committee' van 25 oktober 2004 (A/C.6/59/SR.13) met betrekking tot agenda item 142: Convention on jurisdictional immunities of States and their property (A/59/22).

Ook de door klaagsters ingeschakelde deskundige, prof. dr. C.M.J. Ryngaert, hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Utrecht, geeft in zijn bericht van 19 juni 2019 (bijlage 7 bij het klaagschrift) aan dat wordt uitgegaan van een 'general understanding' dat het Verdrag in beginsel geen betrekking heeft op strafzaken (pagina 4, tweede alinea).

- 6.2.6 Naast het VN-Verdrag, dat dus als zodanig niet op strafrechtelijke procedures van toepassing is, zijn er ook geen andere verdragen die betrekking hebben op het leggen van strafvorderlijk beslag door de ene staat onder de andere staat.

Diverse internationale verdragen bevatten daarentegen wel regels omtrent de immuniteit die bepaalde staatsfunctionarissen genieten tegen strafrechtelijke procedures in andere dan hun eigen, dat wil zeggen vreemde staten (vgl. het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (18 april 1961, Trb. 1962, 101 en 159) en het Verdrag van Wenen inzake de consulaire betrekkingen (24 april 1963, Trb. 1965, 40 en Trb. 1981, 143)).

- 6.2.7 Het feit dat er - anders dan voor civiele procedures - voor strafrechtelijke procedures geen verdrag is dat in algemene zin de immuniteit van staatsorganen tegen de rechtsmacht van een vreemde staat regelt, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat een staatsorgaan als CBvS geen immuniteit kan genieten tegen strafrechtelijke acties ondernomen door een vreemde staat. De vraag of en zo ja, in hoeverre dit het geval is, moet worden beantwoord aan de hand van publieke opvattingen die volgens het internationaal gewoonterecht gelden.
- 6.2.8 Het internationaal recht kent hoofdzakelijk twee vormen van immuniteit tegen strafrechtelijk optreden door vreemde staten, te weten: '*immuniteit ratione personae*' (persoonlijke immuniteit) en '*immuniteit ratione materiae*' (functionele immuniteit). Voor beide vormen geldt dat de toegekende immuniteit niet een persoonlijk voorrecht is, maar ertoe strekt te waarborgen dat de betrokken persoon of het betrokken orgaan zijn functie op een effectieve manier kan uitoefenen ten behoeve van zijn staat. Immuniteit *ratione personae* wordt vaak aangemerkt als 'absoluut', omdat deze zich niet beperkt tot handelingen verricht in het kader van de officiële functie-uitoefening, maar zich uitstrekt tot alle handelingen, inclusief privéhandelingen. Deze immuniteit komt thans enkel nog toe aan een gelimiteerd aantal staatsfunctionarissen, te weten: aan staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken (allen op grond van internationaal gewoonterecht), als ook aan diplomaten, vertegenwoordigers van zendstaten in speciale missies en het hoofd van een missie en de leden van de diplomatieke staf in missies van een internationale, universele organisatie (allen op grond van verdragen). Immuniteit *ratione materiae* strekt minder ver en beperkt zich tot handelingen verricht in de uitoefening van de publieke functie. De immuniteit tegen strafrechtelijk optreden door vreemde staten heeft zich de afgelopen eeuw ontwikkeld van een absolute immuniteit tot een relatieve, functionele immuniteit.
- 6.2.9 Met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen en toegespitst op de onderhavige zaak heeft naar het oordeel van de rechtbank in Nederland als ongeschreven regel van internationaal publiekrecht (volkenrecht) te gelden dat vreemde staten, in deze zaak Suriname, immuniteit van strafvorderlijk beslag genieten voor zover dat beslag betrekking heeft op voorwerpen die de vreemde staat onder zich heeft ten behoeve van de uitoefening van haar publieke taak.
- 6.2.10 De Centrale Bank van Suriname, zoals reeds opgemerkt een officieel staatsorgaan van de staat Suriname, heeft op grond van artikel 9 van de Surinaamse Bankwet 1956 tot taak:
- a. het bevorderen van de stabiliteit in de waarde van de geldeenheid van Suriname;
  - b. het verzorgen van de geldsomloop in Suriname, voor zover uit bankbiljetten bestaande, alsmede het vergemakkelijken van het girale betalingsverkeer;
  - c. het bevorderen van de ontwikkeling van een gezond bank- en kredietwezen in Suriname;
  - d. (...);
  - e. het bevorderen en vergemakkelijken van het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland;
  - f. het bevorderen van een evenwichtige sociaaleconomische ontwikkeling van Suriname.
- 6.2.11 Klaagsters hebben aangevoerd dat CBvS ter uitvoering van deze, bij wet aan haar opgedragen taak de onderhavige geldzending heeft verricht en dat die zending een publiek belang diende. De rechtbank volgt klagsters in die opvatting. Uit hetgeen door klagsters in het klaagschrift en de toelichting daarop in raadkamer, met stukken onderbouwd, naar voren is gebracht blijkt genoegzaam dat bestaande overschotten aan contante euro's in Suriname die (uiteindelijk), al dan niet via wisselkantoren, terechtkomen bij de diverse handelsbanken, giraal moeten worden gemaakt om deze weer op een bruikbare wijze aan de liquide middelen van een bank toe te voegen. Waar dit voorheen gebeurde via zogeheten 'banknote trading agreements' van de handelsbanken met banken in het eurogebied, heeft vanaf 2014 CBvS die taak op zich genomen omdat veel

banken in eurolanden deze overeenkomsten met Surinaamse handelsbanken beëindigden in het kader van de-risking. Klaagsters hebben naar het oordeel van de rechtbank voldoende aannemelijk gemaakt dat CBvS vanaf 2014 geldzendingen als de onderhavige verzorgt in de uitoefening van haar wettelijke taken als centrale bank, te weten 'het verzorgen van de geldsomloop in Suriname, voor zover uit bankbiljetten bestaande, alsmede het vergemakkelijken van het girale betalingsverkeer' (b), 'het bevorderen en vergemakkelijken van het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland' (e) en 'het bevorderen van een evenwichtige sociaaleconomische ontwikkeling van Suriname' (f).

- 6.2.12 Dat, naar de officieren van justitie hebben aangevoerd, in artikel 16.3 van de tussen CBvS en de Bank of China gesloten overeenkomst ('Banknotes Trading Agreement') is vermeld dat de overeenkomst *is entered into for private commercial purposes* en waarbij partijen afstand doen van immuniteit op grond van soevereiniteit (*"irrevocably waives (...) all immunity on the grounds of sovereignty of similar ground"*), brengt de rechtbank niet tot een ander oordeel. Klaagsters hebben in raadkamer, desgevraagd, toegelicht dat het gaat om een contractuele bepaling die alleen tussen CBvS en Bank of China geldt en op initiatief van de Bank of China aldus in de tussen partijen gesloten overeenkomst is opgenomen omdat zij (kort gezegd) bij een geschil tussen partijen niet met lege handen wenste te staan. Die toelichting overtuigt. Daarmee doet deze contractuele bepaling niet af aan het feit dat CBvS met het verrichten van de geldzendingen een publiek belang diende (ten aanzien waarvan zij zich ten opzichte van anderen dan de Bank of China op immuniteit mag beroepen).
- 6.2.13 Ook het argument van de officieren van justitie dat de geldzending niet een publiek belang dient, omdat dergelijke geldzendingen ook door andere, commerciële banken kunnen en worden verricht, leidt niet tot een ander oordeel. De enkele omstandigheid dat onderhavig geldtransport ook door een commerciële bank verricht had kunnen worden, betekent immers niet dat om die reden CBvS het geldtransport in dit geval niet in de uitoefening van haar publieke taken heeft verricht. Zoals hiervoor is overwogen, heeft CBvS voldoende aannemelijk gemaakt dat zij onderhavige geldzending in het kader van de uitoefening van haar wettelijke taken als bedoeld in de Surinaamse Bankwet 1956 heeft verricht.
- 6.2.14 Uit het bovenstaande volgt dat, op grond van de hiervoor onder 6.2.9 geformuleerde rechtsregel van internationaal (gewoonte)recht, CBvS in beginsel immuniteit geniet van het onderhavige, strafvorderlijk beslag.
- 6.2.15 De omstandigheid dat CBvS door het Openbaar Ministerie niet als verdachte is aangemerkt in het (strafrechtelijk) onderzoek, staat er naar het oordeel van de rechtbank niet aan in de weg dat zij een beroep kan doen op immuniteit voor de handelingen die zij in de uitoefening van haar publieke taken (heeft) verricht. Algemeen aanvaard in het internationaal recht is dat de immuniteit van een staatsorgaan zich ook uitstrekt over machtsuitoefening door de autoriteiten van een vreemde staat, terwijl dat staatsorgaan niet de (directe) verdachte is van een strafbaar feit. Enkel *"voluntary invitations to give evidence"* zijn acceptabel onder internationaal recht, hetgeen betekent dat *"binding orders"* als dwangmiddelen, zoals een doorzoeking of een inbeslagneming, niet toelaatbaar zijn.
- 6.2.16 De officieren van justitie hebben nog aangevoerd dat CBvS geen beroep op immuniteit toekomt, aangezien het inbeslaggenomen geld eigendom is van de - inmiddels als verdachten aangemerkte - handelsbanken en CBvS hooguit als (middellijk) houder van het geld kan worden beschouwd. Het gaat hier niet om staatseigendommen, aldus de officieren van justitie. De rechtbank volgt de officieren van justitie hierin niet. De vraag welke voorwerpen de immuniteit van het strafvorderlijk beslag omvat, moet worden beantwoord op een wijze die in overeenstemming is met het doel en de strekking van (gecodificeerde en niet-gecodificeerde) regels waaraan staten (en burgers) zich in het internationale (publieke) rechtsverkeer hebben te houden. Hoewel de inbeslaggenomen gelden naar het nationale (civiele) recht van Suriname eigendom zijn van de drie handelsbanken, stelt de rechtbank

vast dat het onder zich nemen en houden door CBvS van deze gelden inherent is aan de handeling(en) die zij in de vervulling van haar publieke taken verricht. Doel en strekking van immuniteit is, zoals hiervoor onder 6.2.8 weergegeven, het waarborgen dat een staatsorgaan zijn taken en bevoegdheden namens zijn staat op effectieve wijze kan uitoefenen. Toepassing van het strafvorderlijke dwangmiddel van inbeslagneming tegen in dit geval (onder meer) CBvS - wat erop neer is gekomen dat de gelden aan de feitelijke beschikkingsmacht van CBvS zijn onttrokken - kan de rechtbank niet anders bestempelen dan *"having the effect of directly hampering his ability to continue to perform his duties"* en is daarom in strijd met de door Nederland te eerbiedigen immuniteit van CBvS.

6.2.17 Dit alles brengt de rechtbank tot de conclusie dat CBvS immuniteit geniet van het gelegde strafvorderlijk beslag. Het beslag is daarmee in strijd met het internationaal publiekrecht (volkenrecht). Aan bespreking van al hetgeen partijen overigens nog hebben aangevoerd, komt de rechtbank dan ook niet meer toe."

#### 4 Juridisch kader

4.1 In cassatie zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang:

- artikel 8d van het Wetboek van Strafrecht waarin, kort gezegd, is bepaald dat de toepasselijkheid van de Nederlandse rechtsmachtbepalingen wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend. Hoewel deze bepaling naar de letter alleen betrekking heeft op immuniteit van jurisdictie, moet mede gelet op de wetsgeschiedenis waarin wordt gesproken over de beperking van de "heerschappij" van de "nederlandsche strafwet", worden aangenomen dat deze bepaling ook betrekking heeft op de immuniteit van beslag en executie (vgl. H.J. Smidt, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, deel I, 1881, p. 147).

- artikel 13a van de Wet algemene bepalingen:

"De regtsmagt van den regter en de uitvoerbaarheid van regterlijke vonnissen en van authentieke akten worden beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend."

4.2.1 Het door de rechtbank bedoelde VN-Verdrag betreft de bij resolutie 59/38 van 2 december 2004 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen – maar nog niet in werking getreden - Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (hierna: VN-Verdrag), zoals weergegeven in de conclusie van de advocaat-generaal onder 7.2. In het bijzonder is van belang dat in artikel 21 in verbinding met artikel 19 van het VN-Verdrag een specifieke regeling is opgenomen over de immuniteit van centrale banken, waarin immuniteit van executie wordt toegekend aan "property of the central bank or other monetary authority of the State". Deze bepalingen luiden, voor zover hier van belang:

- artikel 19. ("State immunity from post-judgment measures of constraint"):

"No post-judgment measures of constraint, such as attachment, arrest or execution, against property of a State may be taken in connection with a proceeding before a court of another State unless and except to the extent that:

(...)

c) it has been established that the property is specifically in use or intended for use by the State for other than government non-commercial purposes and is in the territory of the State of the forum, provided that postjudgment measures of constraint may only be taken against property that has a connection with the entity against which the proceeding was directed."

- artikel 21. ("Specific categories of property")

"1. The following categories, in particular, of property of a State shall not be considered as property specifically in use or intended for use by the State for other than government non-commercial purposes under article 19, subparagraph (c):

(...)

c) property of the central bank or other monetary authority of the State;”

- 4.2.2 Blijkens zijn totstandkomingsgeschiedenis bevat artikel 21 onderdeel c van het VN-Verdrag een compromis tussen uiteenlopende internationale opvattingen en gewoonten, waarbij er op zichzelf wel brede steun was voor de toekenning van immuniteit aan centrale banken en andere monetaire autoriteiten van staten, maar namens veel staten de wens is uitgesproken de reikwijdte van de bepaling te beperken tot “property (...) of a State central bank held by it for central banking purposes”. (Vgl. Yearbook of the International Law Commission 1985, Vol. II, Part One, p. 43, Yearbook of the International Law Commission 1988, Vol. II, Part One, p. 45 e.v, i.h.b. p. 119, en Yearbook of the International Law Commission 1990, Vol. II, Part Two, p. 42). Deze beperking is echter niet in de verdragstekst opgenomen.

## **5. Beoordeling van het eerste cassatiemiddel**

De Hoge Raad heeft de klachten over de uitspraak van de rechtbank beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie artikel 81 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie).

## **6 Beoordeling van het tweede cassatiemiddel**

- 6.1 Het cassatiemiddel klaagt over het oordeel van de rechtbank dat de inbeslagneming van het contante geldbedrag inbreuk maakt op de aan de Centrale Bank van Suriname toekomende immuniteit.
- 6.2.1 In eerdere arresten heeft de civiele kamer van de Hoge Raad geoordeeld dat het VN-Verdrag een codificatie behelst van het internationale gewoonterecht met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie en de immuniteit van executie en de daaraan gestelde grenzen (vgl. met betrekking tot de immuniteit van executie zoals bedoeld in artikel 21 lid 1 onder a VN-Verdrag: HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:45; zie verder onder andere HR 5 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK6673 met betrekking tot immuniteit van jurisdictie en HR 14 oktober 2016, ECLI:NL:HR:2016:2371 met betrekking tot immuniteit van executie zoals bedoeld in artikel 19 aanhef en onder c VN-Verdrag).
- 6.2.2 Hoewel in artikel 2 van de voormelde resolutie 59/38 van 2 december 2004 tot uitdrukking is gebracht dat het VN-Verdrag geen betrekking heeft op “criminal proceedings” moet worden aangenomen dat de immuniteit in strafzaken in ieder geval niet beperkter is dan in civiele zaken. Dit vindt steun in de geschiedenis van de totstandkoming van het VN-Verdrag, waarbij werd uitgegaan van een vergaande immuniteit van staten in ‘criminal proceedings’ (zie H. Fox en Ph. Webb, *The Law of State Immunity*, 3e druk, Oxford International Law Library 2015, i.h.b. p. 313 en 314).
- 6.2.3 Niet alle bepalingen van het VN-Verdrag kunnen als internationaal gewoonterecht worden aangemerkt (vgl. o.a. HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, rechtsoverweging 3.4.4). Mede in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis, zoals vermeld onder 4.2.2, kan niet worden aangenomen dat artikel 21 lid 1 onder c van het VN-Verdrag als vastlegging van internationaal gewoonterecht kan worden aangemerkt. Daarbij speelt een rol dat in de wetgeving en rechtspraak van veel andere staten wordt uitgegaan van een minder vergaande immuniteit van centrale banken (vgl. het rechtsvergelijkende onderzoek dat is opgenomen in M. Bsaisou, *Vollstreckungsimmunität von Zentralbanken*, Mohr Siebeck 2020; dit onderzoek heeft betrekking op rechtspraak en regelgeving in tal van staten in en buiten Europa).
- 6.2.4 Mede in het licht van dat rechtsvergelijkende onderzoek kan hooguit worden aangenomen dat als een algemeen geldende, ongeschreven regel van internationaal gewoonterecht kan

worden aangemerkt de regel dat een centrale bank aanspraak kan maken op immuniteit van inbeslagneming en executie voor zover het "property" van de centrale bank betreft dat bestemd is of wordt aangewend voor de taakuitoefening van de centrale bank in verband met monetaire politiek en valutabeleid (Bsaïsou, a.w, i.h.b. hoofdstuk 4 en p. 389, 390 en 396). Hoewel deze bepalingen, mede gelet op wat hiervoor is overwogen over het toepassingsbereik, hier niet van toepassing zijn, biedt ook artikel 19 aanhef en onder c in samenhang met artikel 21 lid 1 onder c VN-Verdrag steun voor de opvatting dat de immuniteit in ieder geval is beperkt tot "property" van de centrale bank.

6.3.1 De rechtbank heeft vastgesteld dat naar Surinaams recht het inbeslaggenomen geldbedrag eigendom is van de onderscheidenlijke handelsbanken. Het geldbedrag zou weer aan de liquide middelen van de handelsbanken worden toegevoegd nadat het bij de Bank of China was omgezet in giraal geld. Met betrekking tot de betrokkenheid van de Centrale Bank van Suriname bij het geldbedrag, heeft de rechtbank vastgesteld dat de Centrale Bank van Suriname optreedt als 'shipper'- maar niet als feitelijk vervoerder - van de geldzending en de omzetting van het geldbedrag zou plaatsvinden op grond van een overeenkomst tussen haar en de Bank of China. De Centrale Bank van Suriname heeft deze taak op zich genomen nadat overeenkomsten die met datzelfde doel waren gesloten tussen de Surinaamse handelsbanken en Europese banken, door de Europese banken werden beëindigd in het kader van 'de-risking'.

6.3.2 De rechtbank heeft het klaagschrift gegrond verklaard omdat naar haar oordeel regels van internationaal gewoonterecht met betrekking tot immuniteit in de weg staan aan de inbeslagneming van het in eigendom van de handelsbanken zijnde geldbedrag. Dat oordeel is niet begrijpelijk in het licht van wat hiervoor is overwogen met betrekking tot de eis dat sprake is van "property" van de centrale bank. De Hoge Raad neemt hierbij in het bijzonder in aanmerking dat de rechtbank heeft vastgesteld dat de handelsbanken rechthebbende waren en bleven met betrekking tot het inbeslaggenomen geld en dat uit de vaststellingen van de rechtbank over de betrokkenheid van de Centrale Bank van Suriname bij dat geld niet meer blijkt dan dat zij een faciliterende rol had bij de voorgenomen omzetting van het geldbedrag door de handelsbanken.

6.4 Het cassatiemiddel is gelet hierop terecht voorgesteld.

6.5 Met het oog op de verdere afdoening van de zaak merkt de Hoge Raad het volgende op. In de onderhavige zaak hebben de verschillende handelsbanken en de Centrale Bank van Suriname gezamenlijk een klaagschrift ingediend dat door de rechtbank in één beschikking is beoordeeld. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat voor zover de handelsbanken "ook een afzonderlijk klaagschrift hebben willen indienen" deze niet-ontvankelijk zijn in dat klaagschrift. De rechtbank heeft verder het gezamenlijk ingediende klaagschrift gegrond verklaard, zonder op dat punt een uitzondering te maken voor de handelsbanken, tegen welke uitspraak door het openbaar ministerie onbeperkt beroep in cassatie is ingesteld. Gelet hierop dient de zaak na verwijzing ook wat betreft het door de handelsbanken ingestelde beklag op het bestaande klaagschrift opnieuw te worden behandeld en afgedaan.

## **7 Beslissing**

De Hoge Raad:

- vernietigt de beschikking van de rechtbank;
- verwijst de zaak naar het gerechtshof Amsterdam, opdat de zaak – op het door de door de klagers gezamenlijk ingediende klaagschrift – opnieuw wordt behandeld en afgedaan.

Deze beschikking is gegeven door de vice-president V. van den Brink als voorzitter, de vice-president M.V. Polak en de raadsheren A.L.J. van Strien, M.T. Boerlage en C. Caminada, in bijzijn van de waarnemend griffier S.P. Bakker, en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 6 juli 2021.

