

Ministerie van Justitie
t.a.v. de minister
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

Bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 – 361 9723
f 070 – 361 9746
www.rechtspraak.nl

datum 24 november 2006
onderdeel Ontwikkeling
contactpersoon E.C.M. Bouman
doorkiesnummer 070 - 361 9759
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail E.Bouman@rechtspraak.nl
kamernummer Kn 3.27
ons kenmerk UIT 9802 / ONTW MB
uw kenmerk 5442155/06/6
onderwerp Reactie op concept beleidsreactie rapport WED

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 3 oktober 2006 met bovenvermeld kenmerk verzocht u in het kader van de door u geëntameerde consultatieronde de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") om een reactie inzake uw concept-beleidsreactie op de evaluatie van de Wet op de economische delicten.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

Inleiding

De Raad heeft met belangstelling kennis genomen van de concept-beleidsreactie op het WODC-rapport 'De WED op de helling' van Gritter, Knigge en Kwakman. Aangezien de aanbevelingen van de onderzoekers in een later stadium nadrukkelijker en uitgebreider aan de orde zullen komen in het kader van het voorgenomen wetsvoorstel tot wijziging van de WED, benadrukt de Raad dat zijn advies thans een voorlopig karakter draagt. Het richt zich met name op de door de minister ingenomen beleidsuitgangspunten.

Orderingsdelicten

Het WODC-rapport stelt een andere systematiek voor bij de strafbaarstelling van economische delicten. In de WED zelf zou de strafbaarstelling van de orderingsdelicten in abstracte categorieën moeten worden opgenomen, terwijl de normstelling en strafbedreiging in de bijzondere wet samengebracht moeten worden.

De minister wijst deze aanbeveling om twee redenen vooralsnog af; ten eerste omdat de WED dan geen inzicht meer zou bieden in de strafbare feiten die door de wet bestreken worden en ten tweede omdat de huidige wijze van strafbaarstelling bekend is en niet tot onoverkomelijke problemen leidt. Wel is de minister voornemens de huidige indeling van de artikelen 1 (overige economische delicten) en 1a (milieudelicten) te vereenvoudigen.

De Raad zich vinden in de opvatting van de minister dat het de voorkeur verdient de bestaande wijze van materiële normstelling en strafbaarstelling te handhaven.

datum 24 november 2006
kenmerk UIT 9802 / ONTW MB
pagina 2 van 4

Wel is de Raad van mening dat het voornemen van de minister om het onderscheid tussen artikel 1 en 1a WED te laten vervallen de inzichtelijkheid niet ten goede zal komen. De lijsten zullen langer worden, waardoor het meer moeite zal kosten een bepaalde wet terug te vinden.

Voorts is de minister voornemens om in de WED een uniforme regeling te treffen voor de directe strafbaarstelling van de overtreding van EG-voorschriften. Dit hangt samen met de sterke groei van de strafrechtelijk te handhaven EG-voorschriften. De normstelling van deze voorschriften wordt niet meer met implementatiewetgeving in Nederlandse regelgeving vertaald. Daarnaast moet veelal op korte termijn worden voorzien in (wijziging van) strafbaarstelling. Beide punten hangen samen met de keuze in EG-verband voor het instrument van de verordening.

Betwijfeld kan worden of de WED voor beide gesignaleerde problemen het juiste en volledige kader zal kunnen bieden. De Raad vraagt zich net als de NVvR af of een dergelijke implementatieregeling niet eerder thuishoort in het Wetboek van Strafrecht en ziet daarom meer uitgewerkte voorstellen met belangstelling tegemoet.

Het sanctiestelsel

De Raad is met de minister van opvatting dat kan worden volstaan met het bestaande sanctiestelsel zoals dat is neergelegd in de WED. Het verdient wel aanbeveling bij de indiening van het wetsvoorstel de ernst en daarmee de strafwaardigheid van bepaalde delicten nog eens tegen het licht te houden. Ook dient dan aan de orde te komen in hoeverre er behoefte bestaat aan extra mogelijkheden tot zwaardere bestraffing, naast de aanzienlijke mogelijkheden die de WED en het Wetboek van Strafvordering thans al bieden. Zo vraagt de Raad zich af of een eventuele zwaardere bestraffing in het gestelde strafmaximum tot uiting moet komen of dat economische delicten generiek moeten worden aangemerkt als misdrijven met een navenant hogere sanctiemogelijkheid.

De Raad deelt de opvatting van de minister dat het boetekarakter van de voorziening van artikel 6, eerste lid, laatste volzin, vooropgesteld moet worden (de mogelijkheid om een boete van de naasthogere categorie op te leggen in geval er grote winsten ontstaan). Deze voorziening heeft zelfstandige betekenis naast de verbeurdverklaring en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, dit in tegenstelling tot een van de aanbevelingen in het WODC-rapport.

De Raad acht handhaving van de mogelijkheid van openbaarmaking van rechterlijke uitspraken in WED-zaken (artikel 7, onder g, WED) wenselijk, maar acht een eventuele wettelijke verplichting tot het openbaar maken van uitspraken niet opportuun. De rechter moet de mogelijkheid hebben hier prudent mee om te gaan. Eerder zou moeten worden nagegaan wanneer oplegging van die bijkomende straf nodig is.

De Raad acht het – met de WODC-onderzoekers - verdedigbaar de ontzetting uit het kiesrecht (art. 28, eerste lid, onder 3°, Wetboek van Strafrecht) ook van toepassing te verklaren op economische delicten. Dit geldt met name bij overtredingen van bepaalde voorschriften uit de In- en Uitvoerwet en de Sanctiewet, de Uitvoeringswet verdrag biologische wapens e.d. Daarbij gaat het om gedragingen begaan in strijd met voorschriften, die ten behoeve van de nationale en internationale rechtsorde zijn uitgevaardigd.

datum 24 november 2006
kenmerk UIT 9802 / ONTW MB
pagina 3 van 4

De Raad is met de WODC-onderzoekers van opvatting dat de verruimde verbeurdverklaring in artikel 7, onder 4, WED kan vervallen omdat deze sanctie niets toevoegt aan de in het Wetboek van Strafrecht neergelegde verbeurdverklaring.

De Raad onthoudt zich thans van commentaar op het voornemen van de minister om in de WED de mogelijkheid op te nemen van zwaardere bestraffing van daders die stelselmatig of bij herhaling ordeningsmisdrijven plegen. Een en ander kan in het kader van de beoordeling van het wetsvoorstel nader onder ogen worden gezien.

Opsporing en vervolging

De minister constateert dat de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van economische misdrijven met een maximum gevangenisstraf van twee jaar beperkt worden door de omstandigheid dat een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden (alsmede aanhouding buiten heterdaad en inverzekeringstelling) vanwege dat strafmaximum niet kunnen worden toegepast. De minister is daarom voornemens te bezien in hoeverre en op welke wijze het gebruik van dergelijke bevoegdheden ook mogelijk zou kunnen worden gemaakt voor deze categorie misdrijven. De Raad wacht de meer uitgewerkte voorstellen hieromtrent af.

Met de WODC-onderzoekers is de Raad van oordeel dat het stelsel van voorlopige maatregelen gehandhaafd dient te blijven. Met name het gegeven dat maatregelen direct uitvoerbaar zijn werkt zeer effectief.

Strafrecht en bestuursrecht

Met de minister is de Raad van opvatting dat er voor het strafrecht een essentiële rol weggelegd blijft bij handhaving van de 'ordeningswetgeving'. De strafrechtelijke handhaving kent echter haar beperkingen en moet zich primair toelagen op het straffen van de dader.

De Raad acht een goed, geïnstitutionaliseerd overleg tussen het OM en de bestuurlijke handhavers van groot belang. Dit leidt mogelijk tot een meer afgewogen (en op het concrete geval toegesneden) keuze tussen ofwel strafrechtelijke ofwel bestuurlijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving van "ordeningswetgeving", in ieder geval van de milieuwetgeving, is een ultimum remedium en moet alleen worden toegepast bij ernstige delicten en bij hardnekkige recidive (waarbij bestuursrechtelijk optreden te weinig effectief is gebleken). Bovendien is strafrechtelijk optreden alleen opportuun als de te handhaven norm voldoende duidelijk is. Of een dergelijk overleg echter van een geformaliseerde basis in de WED zou moeten worden voorzien valt nog te bezien. De Raad wacht meer uitgewerkte voorstellen hieromtrent af.

De minister overweegt het bestuursrechtelijk instrument van de last onder dwangsom op te nemen in de WED. De Raad meent dat in veel gevallen (m.n. overtredingen waarvan herhaling te vrezen valt) een last onder dwangsom effectiever is dan een (voorwaardelijke) boete. Een last onder dwangsom treedt immers (behoudens een voorlopige voorziening door de Voorzieningenrechter) meteen in werking, zodat op een volgende overtreding direct gereageerd kan worden met inning van verbeurde

datum 24 november 2006
kenmerk UIT 9802 / ONTW MB
pagina 4 van 4

dwangsommen. Bij (strafrechtelijke) boetes is dit heel anders. Zo kan de verdachte er voor kiezen om de aangeboden transactie niet te betalen en de zaak voor te laten komen. Bovendien wordt de inning van de boete opgeschort wanneer appel wordt ingesteld tegen het vonnis van de rechtbank.

De Raad acht het echter onwenselijk de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom in de WED op te nemen. Dit leidt tot een onwenselijke vervaging van de grens tussen het bestuurs- en het strafrecht en kan er - zeker wanneer de coördinatie tekort schiet - toe leiden dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers elkaar voor de voeten lopen. Wanneer in een concreet geval het opleggen van een last onder dwangsom wordt gezien als een adequate reactie op een normschending, dan ligt het in de rede dat bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd en dient het OM zich terughoudend op te stellen.

Overige onderwerpen

De onderzoekers menen dat echte rechterlijke specialisatie op het terrein van de WED met zijn enorme diversiteit aan regelingen, niet te realiseren is. Mede daarom zou de formeel-wettelijke basis voor de economische kamer van de rechtbank (art. 38 WED) nauwelijks toegevoegde waarde hebben.

De Raad is daarentegen met de minister en de NVvR van mening dat specialisatie op dit vlak wel degelijk mogelijk is. Vanuit het oogpunt van efficiency en rechtseenheid is dit bovendien zelfs noodzakelijk, juist in het licht van de gesignaleerde diversiteit en complexiteit van economische strafzaken. In de dagelijkse praktijk van de rechtspleging staan de aparte kamers nu reeds garant voor betrokkenheid van gespecialiseerde rechters bij de behandeling van economische delicten. Binnen een formeel-wettelijk kader zal deze specialisatie beter behouden kunnen blijven en op sommige onderdelen kunnen worden uitgebouwd. Het economisch strafrecht beweegt zich op het snijvlak van straf- en bestuursrecht en zonder zo'n kader ontstaat het risico dat het specialisme tussen (sectorale) wal en schip terechtkomt.

Slotoverweging

Naast al hetgeen naar aanleiding van de concept-beleidsreactie hiervoor is overwogen, hecht de Raad er belang aan bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WED terug te kunnen komen op de voorgenomen beleidsuitgangspunten en de door de WODC-onderzoekers aangedragen aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak