

Vergaderjaar 2000–2001

27 159

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2000

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Ik stel met genoegen vast dat de meeste van de aan het woord zijnde fracties de wenselijkheid van invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van het witwassen onderschrijven. Hieronder zal ik de gestelde vragen beantwoorden. Een relatief groot aantal vragen heeft betrekking op de eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van advocaten die een honorarium ontvangen dat afkomstig is uit misdrijf. Voor een goede beantwoording heb ik ervoor gekozen deze vragen samen te nemen en aan het slot van paragraaf 4 apart te beantwoorden.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie benadrukken terecht het belang van een consistent gebruik van terminologie. In het onderhavige voorstel heeft de term «witwassen» een specifieke inhoud, die uiteraard mede is ingegeven door de eisen die de strafrechtshandhaving aan een strafbepaling stelt. «Witwassen» omvat alle gedragingen die zijn omschreven in de voorgestelde artikelen 420 bis en 420quater Wetboek van Strafrecht (Sr). De voorgestelde bepalingen duiden het object van witwassen – dat wat witgewassen wordt – aan als «voorwerp». De term «voorwerp» wordt gedefinieerd in het tweede lid van de artikelen 420bis en 420quater en omvat zowel voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten («zaken») als vermogensrechten. Geld kan zowel onder de eerste categorie vallen, namelijk indien het de chartale vorm heeft, als onder de tweede (giraal geld).

Voorts vragen deze leden of er op dit moment inzicht bestaat in de intensiteit waarmee het fenomeen witwassen om zich heen grijpt en de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Naar het fenomeen witwassen van criminele vermogens is en wordt regelmatig onderzoek gedaan. Ik wijs onder andere op het onderzoek dat is verricht ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (zie Inzake Opsporing, Bijlage X, Deel III onderzoeksgroep Fijnaut: beroepsgroepen en fraude, Wegsluizen van crimineel geld in de legale economie, Den Haag 1996, p. 131–164), op onderzoek van prof. P. C. van Duyne (o.a. Het spook en de

dreiging van de georganiseerde misdaad, Den Haag 1995, i.h.b. p. 153–171) en op de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit (zie de eerste rapportage: E. R. Kleemans, E. A. I. M. van den Berg, H. G. van de Bunt, Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Rapportage op basis van de WODC-monitor, Den Haag 1998, i.h.b. hoofdstuk 3, p. 61–91). Uit dit onderzoek blijkt dat veel informatie van kwalitatieve aard over witwassen voorhanden is (aard, methoden, sectoren e.d.) en veel minder harde, kwantitatieve gegevens. Zoals ook in het onderzoek ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie is aangegeven, kan een indicatie voor de omvang van het witwassen worden ontleend aan gegevens van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), dat is belast met de verzameling en screening van meldingen door financiële instellingen van ongebruikelijke transacties. In het bijzonder kan een indicatie worden ontleend aan de in een bepaald jaar verrichte transacties die door het MOT als verdacht worden aangemerkt en als zodanig aan de opsporingsinstanties worden doorgemeld. Deze doorgemelde verdachte transacties vertegenwoordigden in de jaren 1997, 1998 en 1999 een totaalbedrag van respectievelijk 1,3 miljard, 1 miljard en 627 miljoen gulden. In het bijzonder de bedragen over de afgelopen twee jaren zullen – naar de ervaring leert – nog toenemen doordat in komende jaren nog ongebruikelijke transacties bij het MOT zullen worden gemeld die op 1998 en 1999 betrekking hebben. Tot een dalende tendens met betrekking tot de omvang van de verdachte transacties mag dan ook zeker niet worden geconcludeerd. Deze leden vragen of kan worden aangegeven hoe groot in de rechtspraak de spanning is tussen de reeds bestaande helingbepalingen en de noodzaak te voorzien in een nieuwe strafbaarstelling ten aanzien van witwassen. In hoeveel gevallen konden verdachten niet worden veroordeeld vanwege een thans ontoereikend strafrechtelijk kader? Kwantitatieve gegevens over het aantal zaken waarin niet (primair) kon worden vervolgd wegens witwassen met toepassing van de helingbepalingen zijn niet bekend. Wel kan het type zaken worden aangeduid. Het betreft hier met name zaken waarbij personen beschikken over een onverklaarbaar vermogen of zaken waarin sprake is van een onverklaarbare wisseltransactie, zonder dat aangetoond kan worden dat het vermogen uit een bepaald, aanwijsbaar misdrijf is verkregen. Dit bewijsprobleem komt niet zozeer voort uit specifieke knelpunten ten aanzien van de helingbepalingen maar veeleer uit de algemene bewijslastproblematiek van witwassen. Deze problematiek vloeit direct voort uit de aard van het delict, dat erop is gericht om zaken te verhullen en aan het zicht van politie en justitie te onttrekken. Gelet hierop is het bewijs nogal eens moeilijk, in het bijzonder in gevallen waarin moet worden «teruggerechercheerd» van een verdachte transactie naar een gronddelict.

Deze leden vragen verder wat op bladzijde 2 van de toelichting wordt bedoeld met de zinsnede «ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan ten aanzien van criminaliteit met een financiële component». Hiermee wordt gedoeld op ontwikkelingen die de eigen aard van het witwassen en het belang van een aparte aanpak onderstrepen, zoals de toename van het bewustzijn dat witwassen een bedreiging voor de maatschappelijke orde vormt, kennisvermeerdering bij politie en justitie, de ontwikkeling van financieel rechercheren en aantastingen van de integriteit van de financiële sector zoals die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (zie ook memorie van toelichting, paragraaf 2 onderdeel b).

Deze leden vragen of er andere juridische constructies denkbaar zijn om de steler toch te vervolgen voor het in het witwastraject brengen van het uit misdrijf verkregen voordeel. Waar in een concrete casus vaststaat dat steler en heler/witwasser in een en dezelfde persoon zijn verenigd, ken ik geen juridische constructies waarmee de in vaste rechtspraak van de Hoge Raad aangenomen heler-stelerregel kan worden omzeild. Er zijn daarentegen casus denkbaar waarin steler en heler niet één-op-één

samenvallen. Daarbij denk ik in het bijzonder aan criminele organisaties, waarbij veelal sprake zal zijn van een werkverdeling tussen de personen die de gronddelicten plegen en de personen die de verkregen opbrengsten witwassen. Denkbaar is dat in zo'n geval aan een lid van de organisatie wordt telastegelegd – op de voet van artikel 140 Sr – deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van bijvoorbeeld diefstal en heling (zie HR 14 september 1999, NJ 2000, 23).

Deze leden vragen aan welke kanttekeningen en opmerkingen, die in de consultatieronde door de betrokken instanties naar voren zijn gebracht, niet is tegemoetgekomen en waarom niet. Dit betreft onder andere opmerkingen over het bewijs van witwassen, in het bijzonder met betrekking tot de aanvankelijk – in het voorontwerp – beoogde verlichting van de bewijslast. Op dit voorstel zijn verdeelde reacties gekomen: sommigen (de politie, het OM) juichen weliswaar een bewijslastverlichting toe maar verwachtten dat de gekozen oplossing rechtsonzekerheid zou creëren; anderen (de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)) toonden zich beducht voor de gevolgen van het voorstel voor de rechtsbescherming van de burger. Uiteindelijk heb ik besloten dit onderdeel uit het wetsvoorstel te schrappen en de bewijslast bij het oude te laten. Verder hebben OM en politie voorgesteld om de strafbaarstelling van witwassen uit te doen strekken tot het witwassen van opbrengsten uit ieder strafbaar feit (in plaats van beperkt tot de opbrengsten uit misdrijf). Dit voorstel heb ik niet overgenomen om redenen die ik verderop zal bespreken. Hetzelfde geldt voor het voorstel van het OM om de strafmaat te verhogen tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren. De NOvA heeft verder kritiek geuit op het bestanddeel «middellijk» (afkomstig uit enig misdrijf); dit zou een ongewenste verruiming van de delictomschrijving opleveren. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven ben ik het hiermee niet eens. Een effectieve strafbaarstelling moet zich mijns inziens ook uitstrekken tot de latere stadia in een witwastraject. Het te bewijzen schuldbestanddeel («weten althans redelijkerwijs moeten vermoeden») waarborgt dat bonafide beroepsbeoefenaren niet lichtvaardig worden vervolgd voor betrokkenheid bij witwassen. Het Verbond van Verzekeraars heeft nog gepleit voor handhaving van de heler-stellerregel. Ik ben echter van mening dat zo'n regel bij de strafbaarstelling van witwassen niet past; voor de strafwaardigheid van het witwassen maakt het niet uit of de witwasser eigen crimineel voordeel witwast dan wel de opbrengst van andermans misdrijf. Tot slot heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) nog gepleit voor opneming in het wetsvoorstel van een regeling met betrekking tot de honorering van advocaten in strafzaken. Op deze kwestie wordt verderop in deze nota apart ingegaan.

Deze leden vragen verder of de regering zich ervan heeft vergewist of naar het oordeel van de betrokken adviserende instanties in het wetsvoorstel voldoende is tegemoetgekomen aan de kritiek op het concept-wetsvoorstel. Bedacht dient te worden dat de gemaakte opmerkingen vaak niet met elkaar sporen en soms zelfs onderling strijdig zijn, zoals op het punt van de bewijslast (paragraaf 3 van de toelichting). In het bijzonder op dit laatste punt meen ik dat ik, alles afwegende, tot een evenwichtig voorstel ben gekomen. Het wetsvoorstel is niet opnieuw aan de adviserende instanties voorgelegd.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven op welke schaal het witwassen de laatste jaren is voorgekomen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hetgeen hierboven in antwoord op een vraag van het CDA is gemeld.

De leden van de D66-fractie vragen of deelneming aan, medeplichtigheid tot, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van, of het geven van raad met het oog op het plegen van witwassen voldoende door de nationale wetgeving worden gedekt. Deelneming aan zal onder de Nederlandse wetgeving (zie de artt. 45, 47 en 48 Sr) doorgaans vallen

onder de figuur van het medeplegen; medeplichtigheid tot, hulp aan, vergemakkelijken van of het geven van raad met het oog op onder de figuur van de medeplichtigheid; poging tot onder de gelijknamige figuur van artikel 45 Sr; en aanzetten tot onder het doen plegen of de uitlokking. Bijna alle nationale strafrechtssystemen kennen deze figuren, zij het dat in de reikwijdte en de toepassingsvoorwaarden en in de onderlinge afbakening verschillen kunnen zitten.

Voor zover mij bekend leveren deze verschillen – die overigens niet worden opgelost als Nederland de deelnemingsfiguren apart in de delictsomschrijving van witwassen zou opnemen – geen problemen op bij rechtshulpverzoeken uit het buitenland. Dit in antwoord op een andere vraag van deze leden.

De door deze leden opgevoerde persoon die adviezen verstrekt aan personen die wegen zoeken om hun crimineel verworven geld wit te wassen, zou door het Nederlandse openbaar ministerie waarschijnlijk worden vervolgd wegens medeplichtigheid tot het door een ander plegen van witwassen (of een poging tot witwassen). Zou de adviseur zelfs als de initiator van de witwastransacties kunnen worden aangemerkt, dan zou ook de figuur van het opzettelijk uitlokken van witwassen (of een poging daartoe) in aanmerking komen.

Deze leden vragen verder op welke schaal in het verleden de helerstelerregel tot problemen bij internationale rechtshulpverzoeken heeft geleid. Cijfers over rechtshulpverzoeken met betrekking tot witwassen worden niet apart bijgehouden. Het komt een enkele keer voor dat rechtshulp moet worden geweigerd vanwege de Nederlandse helerstelerregel, maar zeker niet regelmatig.

De leden van D66 vragen om een toelichting op de wijze waarop de diverse opsporingsdiensten uit de verschillende landen samenwerken. Een van de belangrijkste onderdelen van de samenwerking op dit terrein is de internationale uitwisseling van informatie, zowel op concreet zaaksniveau als op beleidsniveau. Deze gegevensuitwisseling vindt onder andere plaats via de meldpunten, zoals ten onzent het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), of waar het gaat om verdachte transacties het bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie-MOT, het BLOM, onderdeel van het Korps Landelijke politiediensten. De meldpunten – over het algemeen Financial Intelligence Units (FIU's) genoemd – hebben in sommige landen de status van opsporingsdienst, soms – zoals in Nederland – zijn ze een administratief meldpunt met een bufferfunctie tussen de meldplichtigen en de opsporing. De FIU's zijn verenigd in een internationaal samenwerkingsverband, de Egmont Groep geheten. Op het moment zijn FIU's uit 53 landen vertegenwoordigd in de groep. Ook het MOT is lid van deze organisatie en voert momenteel het (roulerende) centrale secretariaat van de organisatie. Binnen de Egmont Groep zijn drie werkgroepen actief. De Juridische werkgroep houdt zich vooral bezig met het onderzoeken van de juridische mogelijkheden om internationaal financiële informatie uit te wisselen. Hiertoe heeft de werkgroep bijvoorbeeld een model «Memorandum of Understanding» ontwikkeld. De Training en Communicatie werkgroep houdt zich bezig met het stimuleren en organiseren van training, hoofdzakelijk aan de onderzoekers van de meldpunten. Regelmatig organiseren FIU's hiertoe zogenoemde regionale operationele workshops. De «Outreach» werkgroep, tot slot, houdt zich bezig met het identificeren van landen die bezig zijn anti-witwaswetgeving te ontwikkelen. De leden van de werkgroep stimuleren deze landen FIU's te stichten die voldoen aan de FIU definitie. Alle activiteiten die in de Egmont Groep worden ontplooid, staan in dienst van de bevordering van de internationale gegevensuitwisseling tussen FIU's.

Welke initiatieven zijn er in Europees verband op het gebied van de samenwerking tussen de opsporingsdiensten, vragen de leden van D66 tot slot. Ten eerste wijs ik op een ontwerp-besluit van de Raad van de Europese Unie dat ertoe strekt de samenwerking en informatie-

uitwisseling tussen de financial intelligence units (FIU's) van de lidstaten te verbeteren. Over dit besluit is in de Raad reeds een akkoord tot stand gekomen.

Verder wijs ik op de conclusie van de Eurotop in Tampere waarbij is afgesproken dat de bevoegdheid van Europol zal worden uitgebreid tot witwassen ongeacht het soort misdrijf waarvan de opbrengsten worden witgewassen. Europol heeft nu nog slechts een afgeleide bevoegdheid, die is beperkt tot witwassen in verband met misdrijven waarvoor Europol ten principale bevoegd is. Aan deze wijziging van de Europol Conventie wordt momenteel gewerkt. Op operationeel niveau vermeld ik tot slot dat het Nederlandse Ministerie van Justitie is gestart met een internationaal project waarin een computernetwerk wordt ontwikkeld dat het mogelijk maakt databases van verschillende FIU's met elkaar te verbinden (FIU.NET). Hierdoor zijn FIU's in staat snel en veilig financiële informatie met elkaar uit te wisselen. In eerste instantie zal het netwerk uitsluitend FIU's uit de Europese Unie met elkaar verbinden. In een later stadium zullen ook de toetredingslanden uitgenodigd worden aan het project deel te nemen.

De planning is dat zoveel mogelijk EU-landen zijn aangesloten op het netwerk voordat op 1 januari 2002 de chartale Euro wordt ingevoerd.

2. De gronden voor het voorstel nader beschouwd

a. De internationale strafbaarstellingsverplichting

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de opmerking in de memorie van toelichting dat Richtlijn 91/308/EEG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld alleen verplicht tot het verbieden van witwassen en niet tot het strafbaar stellen ervan. Druist een dergelijk verbod niet in tegen de strafrechtelijke logica en welk standpunt heeft de regering hierover destijds ingenomen, zo vragen deze leden. De reden dat de richtlijn geen verplichting tot strafbaarstelling creëert, is van institutionele aard. De richtlijn is namelijk een instrument van de Eerste Pijler van de Europese Unie, die betrekking heeft op de totstandkoming van de gemeenschappelijke, interne markt en niet op de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU; deze laatste is onderwerp van de Derde Pijler. Overigens waren de lidstaten bij de totstandkoming van de richtlijn zich wel degelijk bewust van de noodzaak om, voor een effectieve toepassing van de richtlijn, witwassen in hun nationale wetgevingen strafbaar te stellen. Met het oog daarop hebben zij zich toen in een aparte verklaring verbonden om uiterlijk op 31 december 1992 alle nodige maatregelen te hebben getroffen voor de aanpassing van hun strafwetgeving (zie PbEG L 166/83). De Nederlandse regering onderschreef destijds deze benadering. Verder wijs ik erop dat in het kader van de Derde Pijler op 3 december 1998 door de Raad een Gemeenschappelijk Optreden is vastgesteld inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagname en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven (PbEG L 133). In dit besluit hebben de lidstaten zich er onder andere toe verbonden om de verplichting tot strafbaarstelling van witwassen die is neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 zonder reserves na te komen, voor zover het betreft witwassen van opbrengsten uit ernstige strafbare feiten.

Deze leden vragen verder of niet – vanwege uiteenlopende nationale strafbepalingen – in internationaal opzicht het gevaar dreigt van juridische inconsistenties, die witwassers kunnen helpen. Ik meen dat dit gevaar niet groot is. De strafbaarstellingsverplichtingen zoals die zijn neergelegd in de verschillende internationale documenten en die onderling nauwelijks van elkaar verschillen, leiden reeds tot een betrekkelijk grote mate van overeenstemming over wat, strafrechtelijk gezien, onder witwassen moet

worden verstaan. Uit de Nederlandse rechtshulppraktijk zijn mij op dit punt ook geen serieuze problemen bekend. Zoals hierboven reeds op een vraag van de D66-fractie geantwoord levert de heler-stelerregel een enkele keer een belemmering op, maar dit probleem wordt met de voorgestelde aparte strafbaarstelling van witwassen opgelost. Overigens verwacht ik dat de nieuwe strafbepaling het rechtshulpverkeer met andere landen zal vergemakkelijken, doordat voor die landen duidelijker en inzichtelijker wordt wat het Nederlandse instrumentarium ter bestrijding van witwassen is. In dit opzicht kiest de regering met het onderhavige voorstel voor een aanpak die beter (dan de helingbepalingen) aansluit bij wat internationaal gangbaar is.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister de relatie beoordeelt tussen het witwassen en de introductie van de euro? Het is niet uitgesloten dat criminelen de euro-conversie aan zullen wenden om «illegaal» verkregen vermogens wit te wassen. De komst van de euro dwingt criminelen tenslotte tot omwisselen. In mijn aanbiedingsbrief bij het jaarlijks verslag 2000 van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (brief van 15 mei 2000) heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over maatregelen die ik heb genomen om de witwasrisico's rond de euro-conversie zo veel mogelijk te beteugelen. In deze brief stelde ik dat de Wet melding ongebruikelijke transacties tijdens de omwisselperiode naar de euro onverkort van toepassing zal zijn. Alle nu reeds geldende objectieve en subjectieve indicatoren op basis waarvan financiële instellingen moeten melden gelden ook in die periode. Het bestaande instrumentarium zal ook tijdens de omwisselperiode worden toegepast. De indicatoren voor omwisseltransacties worden daartoe uitgebreid tot de specifieke situatie bij de euro-conversie. Een andere maatregel betreft de zogenaamde HARM-procedure; dit staat voor Hit And Run Money laundering. Hierbij vindt samenwerking plaats tussen financiële instellingen, MOT, BLOM, politie-regio's, FIOD en LRT. Het BLOM heeft de HARM-procedure ontwikkeld om witwascriminaliteit aan te pakken. Het doel van de HARM-procedure is om met een «korte klap» het crimineel verkregen goed (geld, verdovende middelen, auto's, etc.) in beslag te nemen en de verdachte personen die betrokken zijn bij witwascriminaliteit (zoals een kennis en zijn opdrachtgever) aan te houden. Deze procedure zal BLOM ook gebruiken om op te treden tegen mogelijke witwasactiviteiten tijdens de Euro-conversie in januari 2002.

Deze leden vragen verder welke acties thans in Europese landen worden ondernomen om eventuele problemen tegen te gaan? Het is mij bekend dat in verschillende EU-landen voorbereidingen worden getroffen om witwasrisico's rond de euro-conversie tegen te gaan. Ik heb het initiatief genomen om, in overleg met het voorzitterschap van de Europese Unie, binnen de Multi Disciplinaire Werkgroep het onderwerp op de agenda te plaatsen. Het ligt in mijn bedoeling samen met Europol, zo mogelijk nog dit jaar, een meerdaagse bespreking aan dit onderwerp te wijden. Tijdens deze bespreking zal ook aandacht besteed moeten worden aan het onderkennen van criminele «euro»-stromen na de conversie.

De aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie vragen hoeveel partijen bij het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om te bepalen dat de strafbaarstelling van witwassen niet van toepassing is op de personen die het basisdelinct hebben begaan (art. 6, tweede lid, onder b, van het verdrag). Hierover heb ik geen informatie. Raadpleging van buitenlandse wetteksten geeft niet altijd uitsluitel omdat een expliciete bepaling vaak ontbreekt. Als ik het goed begrijp sluit de Duitse strafwetgeving bestraffing van de pleger van het gronddelict wegens witwassen expliciet uit, terwijl de Belgische wetgeving dit lijkt toe te laten.

Deze leden vragen verder op welke wijze de voorgestelde bepalingen kunnen bijdragen aan een klimaat waarbinnen meer internationale samenwerking mogelijk wordt. Welke initiatieven ontplooit de regering

om in internationaal verband en in het bijzonder binnen EU-verband te komen tot een meer effectieve gezamenlijke bestrijding van witwaspraktijken, zo vragen zij. De internationale samenwerking wordt bevorderd door de uitwisseling van ervaringen, het stellen van normen en voorbeeldgedrag. De Financial Action Task Force on money-laundering (FATF), een zelfstandige werkgroep van 29 landen waarvan het secretariaat is ondergebracht bij de OESO, is op dit terrein zeer actief. Reeds in 1990 zijn veertig Aanbevelingen opgesteld, herzien in 1996, die normen stellen voor wetgeving die nodig is om witwassen effectief te kunnen bestrijden. Het Koninkrijk is actief lid van de FATF en maakt thans deel uit van de Stuurgroep die sturing geeft aan de activiteiten van de FATF. Aangezien alle EU-leden en de Europese Commissie lid zijn van de FATF is er een nauw verband tussen de normering van de FATF en de ontwikkeling van regelgeving en samenwerking in Europees verband. De voorgestelde wetsbepalingen leiden ertoe dat de Nederlandse wetgeving meer overeen gaat komen met de systematiek van wetgeving in het merendeel van de FATF-landen. Dit is bevorderlijk voor de samenwerking van Nederland met andere landen.

Verder wijs ik erop dat in EU-verband momenteel verschillende maatregelen worden voorbereid ter verbetering van de witwasbestrijding. Eerder wees ik al op het ontwerp-besluit met betrekking tot de samenwerking tussen de FIU's van de lidstaten en op de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheid van Europol. Hieraan kan nog worden toegevoegd het voorstel tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG, waarbij een aantal vrije beroepen, zoals makelaars, accountants, advocaten en notarissen, onder de verplichtingen van de richtlijn worden gebracht (o.a. de verplichting om verdachte transacties aan de anti-witwasautoriteiten te melden), en waarbij tevens de door de richtlijn voorgeschreven meldplicht wordt uitgebreid tot vermoedens van witwassen van opbrengsten uit *alle* ernstige misdrijven (de richtlijn is nu nog beperkt tot het witwassen van opbrengsten uit drugscriminaliteit). De regering ondersteunt deze initiatieven en tracht constructief mee te werken aan de totstandkoming van de betrokken instrumenten.

De leden van de VVD-fractie hebben behoefte aan meer inzicht in de in de memorie van toelichting bedoelde vervlechting van criminaliteit met legale activiteiten, dit zowel in aantal als omvang. Zoals reeds in het begin van deze nota aangegeven zijn harde kwantitatieve gegevens over het fenomeen witwassen schaars. Cijfers dienen met veel behoedzaamheid te worden gebruikt. Een en ander maakt dat ik niet – met enige zekerheid – kan aangeven of de Nederlandse economie per saldo wordt «verrijkt» met criminele gelden, zoals deze leden vragen, dan wel of een vlucht naar het buitenland plaatsvindt, noch hoe de omvang van het witwassen in Nederland zich verhoudt tot die in het buitenland. Over de relaties die bestaan tussen «de wettige omgeving» en georganiseerde criminaliteit, biedt de eerste rapportage op basis van de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit interessante beschouwingen (E. R. Kleemans, E. A. I. M. van den Berg, H. G. van de Bunt, Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Den Haag 1998, i.h.b. hoofdstuk 3, p. 61–91). Voor de problematiek van het witwassen is van belang de constatering in die rapportage dat er situaties zijn waarbij sprake is van «synergie» tussen illegale en legale bedrijvigheid. Daarbij wijzen de onderzoekers op gevallen waarin vrije-beroepsbeoefenaren, zoals notarissen en advocaten, betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit en – gewild of ongewild – meewerken aan het afschermen van de uit misdrijven verkregen opbrengsten. Verder wijzen zij op de rol die financiële dienstverleners zoals banken kunnen spelen bij het wegsluizen van misdaadgeld (ook hier geldt overigens: meestal zonder dat hun daarvan een verwijt kan worden gemaakt). De onderzoekers concluderen dat voor een sterke vergroeiing van de georganiseerde criminaliteit en de legale sectoren van de samenleving (economie, politiek) geen aanwijzingen zijn. Overigens kan naast vervlechting soms ook

een verwijdering van enerzijds het criminele circuit en anderzijds het officiële financiële en juridische systeem worden geconstateerd, waarbij criminelen uitwijken naar het informele circuit om hun opbrengsten weg te sluiten (zie bijv. het meergenoemde onderzoek ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden). Het zogenaamde ondergronds bankieren is hiervan een voorbeeld.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welk kwantitatief effect op de omvang van het witwassen naar verwachting zal uitgaan van de strafbaarstelling van witwassen. Het lijkt me niet reëel om te verwachten dat van de zelfstandige strafbaarstelling *op zichzelf* een extra preventief effect zal uitgaan. Bedacht dient te worden dat ook thans reeds, onder de helingbepalingen, witwassen strafbaar is, met uitzondering van het witwassen van de eigen criminele opbrengsten. De mate waarin de omvang van het witwassen kan worden teruggedrongen hangt veeleer af van de mate waarin alle betrokkenen (overheid, banken, bepaalde beroepsbeoefenaren) erin slagen een transparant en integer financieel verkeer te waarborgen en van de mate waarin politie en justitie erin slagen gevallen van witwassen op te sporen en voor de rechter te brengen. Alle inspanningen die hierop zijn gericht, worden onverminderd voortgezet.

Deze leden vragen tot slot in hoeveel gevallen waarin nu vervolging op de grenzen van de helingbepalingen stuit, de voorgestelde bepalingen uitkomst kunnen bieden. Zoals hierboven reeds in antwoord op een vraag van het CDA aangegeven, zijn hierover geen kwantitatieve gegevens bekend. In ieder geval zal het feit dat onder de voorgestelde witwasbepalingen de heler-stelerregel niet van toepassing is, in sommige gevallen uitkomst kunnen bieden. Zo kan een rechtspersoon waarin vermogen is ondergebracht direct worden aangesproken op het verhullen van de criminele herkomst daarvan, zonder dat daarnaast ook aangetoond behoeft te worden dat het om vermogen uit andermans misdrijf gaat.

b. De eigen aard van het witwassen en het belang van een aparte aanpak

De leden van de CDA-fractie vragen of de opmerking in de memorie van toelichting dat sommigen in de verleiding worden gebracht om hun medewerking te verlenen aan witwasconstructies door beschikbaarstelling van hun (financiële of juridische) expertise, ook betrekking heeft op beroepsgroepen als advocaten en notarissen. Het komt een enkele maal voor dat een advocaat of notaris verwijtbaar betrokken is bij het afschermen van de uit misdrijven verkregen opbrengsten, althans dat daarvan een ernstig vermoeden bestaat. In dit opzicht zijn deze beroepsgroepen niet beter of slechter dan andere beroepsgroepen, zoals medewerkers van financiële instellingen. Ik heb echter geen enkele aanleiding te twifelen aan de integriteit van de beroepsgroepen van advocaten en notarissen als geheel.

De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe zich de opmerking in de memorie van toelichting dat het toepasselijke strafmaximum voor heling en witwassen gelijk is, verhoudt tot de opmerkingen terzake in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State? Wordt hiermee bedoeld dat de strafmaxima gelijk zullen zijn na de aanvaarding van dit wetsvoorstel? Dit is inderdaad bedoeld: de strafmaxima voor (opzettelijk) witwassen, gewoontewitwassen en schuldwitwassen zullen gelijk zijn aan die voor respectievelijk opzetheling, gewoonteheling en schuldheling (zie de artt. 416, 417 en 417bis Sr). Zoals in het nader rapport aan de Koningin is aangegeven is deze gelijkstelling mede ingegeven door het feit dat de witwas- en de helingbepalingen elkaar tekstueel gezien deels overlappen. Met name de onderdelen a van de artikelen 416 en 417bis en de onderdelen b van de voorgestelde artikelen 420bis en 420quater zijn grotendeels gelijklopend. Dit betekent dat in sommige gevallen zowel een van de helingbepalingen als een van de witwasbepalingen toepasbaar zal zijn. De officier van justitie kan in zo'n geval in

beginsel kiezen welk feit hij telastelegt. Zouden echter de strafmaxima voor witwassen hoger zijn dan voor heling, dan zou – nog afgezien van de vraag naar de rechtvaardiging van een dergelijk onderscheid – de vraag rijzen of het aan het OM nog vrij zou staan om de zwaardere witwasbepaling telaste te leggen, waar ook een helingbepaling van toepassing zou zijn. Denkbaar is dat de rechter zou bepalen dat in zo'n geval slechts de voor de verdachte gunstiger helingbepaling toegepast zou kunnen worden. Reeds om op dit punt duidelijkheid over de verhouding tussen de heling en het nieuwe witwasdelict te scheppen ben ik van oordeel dat de strafmaxima voor beide delicten – zowel in de opzettelijke als in de schuldvariant – gelijk behoren te zijn. Dit betekent dat indien overwogen zou worden de strafmaxima voor witwassen te verhogen, onvermijdelijk de vraag zou rijzen of dit niet ook zou moeten gelden voor heling.

Welke verschillen bestaan er thans nog tussen de delictomschrijvingen in de diverse landen en welke juridische gevolgen kunnen die verschillen meebrengen, zo vragen deze leden verder. Zoals reeds op een eerdere vraag van deze leden geantwoord zijn uit de Nederlandse rechtshulp-praktijk geen verschillen bekend die tot serieuze problemen leiden. Wel zijn er landen die witwassen slechts strafbaar stellen voor zover het betreft opbrengsten uit *bepaalde* delicten. Ook op dit punt zijn echter geen problemen in het rechtshulpverkeer van Nederland bekend. Internationaal is er overigens een tendens om het gronddelict van witwassen uit te doen strekken tot alle ernstige delicten («serious crimes»). Met zijn strafbaarstelling van witwassen van opbrengsten uit «misdrijven» voldoet Nederland hier ruimschoots aan.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot of de uiteenlopende strafmaxima in de verschillende landen wel stroken met de oproep van de Europese Raad in Tampere om te komen tot onderlinge aanpassing van het strafrecht inzake het witwassen. Zoals is bericht naar aanleiding van de vergadering van de JBZ-Raad van 17 oktober (Kamerstukken II 2000/2001, 23 490, nr. 166) is inmiddels politieke overeenstemming bereikt over een onderdeel van een kaderbesluit over witwassen, namelijk dat elke lidstaat het (opzettelijk) witwassen zal bedreigen met een maximum-vrijheidsstraf van ten minste 4 jaren. Het onderhavige voorstel voldoet daaraan.

De leden van de D66 fractie vragen of de regering aanwijzingen heeft dat in Nederland op grote schaal ambtenaren of medewerkers van financiële instellingen betrokken zijn bij witwaspraktijken. Dit is niet het geval. De regering meent wel dat de grote bedragen die met witwassen zijn gemoeid kunnen leiden tot integriteitsinbreuken. Een actief preventief en repressief beleid is dan ook geboden om de relatief gunstige situatie in Nederland niet in gevaar te brengen.

Deze leden vragen verder in welke gevallen zowel een van de helingbepalingen als een van de witwasbepalingen toepasbaar is. Het gaat om gevallen van witwassen die kunnen worden gekwalificeerd als het «verwerven, voorhanden hebben of overdragen» van opbrengsten uit misdrijf. In zulke gevallen zullen veelal zowel de artikelen 416, eerste lid, onder a, of 417bis, eerste lid, onder a, Sr als de voorgestelde artikelen 420bis, eerste lid, onder b, of 420quater, eerste lid, onder b, Sr van toepassing zijn. Voorbeelden hiervan zijn de koerier die wordt aangetroffen met een grote hoeveelheid vreemde valuta afkomstig uit drugshandel of de persoon die in het bezit is van een luxe motorboot betaald met crimineel geld.

Deze leden vragen welke gevolgen de keus van de officier van justitie heeft, afgezien van het toepasselijke strafmaximum. Deze keus heeft geen gevolgen, niet – zoals aangegeven – voor het toepasselijke strafmaximum en ook niet voor de mogelijkheid om dwangmiddelen toe te passen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom er niet voor gekozen wordt in dit wetsvoorstel de financiële transacties van bepaalde beroepsgroepen opnieuw te beoordelen. Ik ben het geheel met

deze leden eens dat een integrale benadering van de bestrijding van witwaspraktijken van groot belang is voor de effectiviteit van de wetgeving, in het bijzonder van de strafbaarstelling van witwassen. Zoals eerder in deze nota aangegeven worden momenteel in verschillende gremia en met betrekking tot verschillende aspecten van de witwasbestrijding initiatieven genomen. In het bijzonder wijs ik nog eens op de in Brussel ahangige wijziging van de witwasrichtlijn, waarbij aan verschillende vrije beroepsbeoefenaren de verplichting wordt opgelegd om verdachte transacties te melden aan de autoriteiten. Niet-nakoming van deze verplichting dient te worden gesanctioneerd. Zodra deze wijziging van de richtlijn tot stand is gekomen, zal zij door middel van een nieuw wetsvoorstel worden geïmplementeerd in het Nederlandse recht.

c. De heler-stelerregel

De aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie vragen of zij uit de separate strafbaarstelling van het witwassen mogen afleiden dat naast de veroordeling voor bijvoorbeeld diefstal ook een veroordeling kan volgen voor witwassen? Zij noemen het voorbeeld van de fietsendief die weggrijpt op de zojuist door hem gestolen fiets en zich aldus waarschijnlijk schuldig maakt aan het «gebruik maken» – in de zin van het nieuwe artikel 420bis, eerste lid, onder b, Sr – van een voorwerp waarvan hij weet dat het afkomstig is uit enig misdrijf. Betekent dit dat fietsendiefstal voortaan dubbel kan worden gestraft, zo vragen deze leden. Inderdaad betekent het feit dat witwassen voortaan strafbaar is óók als het betrokken voorwerp uit eigen misdrijf (het gronddelict) afkomstig is, dat de betrokken persoon voor beide feiten vervolgd en veroordeeld zou kunnen worden: het plegen van het gronddelict en het plegen van witwassen. Dit zou in theorie ook kunnen gelden voor de opgevoerde fietsendief. Hoewel dit niet als een typisch geval van witwassen kan worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat de internationale strafbaarstellingsverplichtingen zich naar de letter ook tot dit soort gevallen uitstrekken. Overigens is deze situatie – waarin een reeks van nauw samenhangende handelingen van één persoon verschillende strafbare feiten oplevert – in het strafrecht geenszins ongebruikelijk. Ik wijs bijvoorbeeld op de situatie in het verkeer waarin een persoon, na een ernstig ongeval te hebben veroorzaakt, doordrijft zonder gelegenheid te hebben geboden tot vaststelling van zijn identiteit; dit zou zowel overtreding van artikel 6 als van artikel 7 Wegenverkeerswet 1994 kunnen opleveren. Dergelijke situaties leiden – mits de verschillende strafbare feiten in een en dezelfde vervolging worden telastegelegd – niet tot een verboden geval van dubbele bestraffing, zoals de aan het woord zijnde leden kennelijk vrezen. De zogenaamde samenloopbepalingen van de artikelen 55 e.v. Sr stellen immers grenzen aan de cumulatie van de op de verschillende feiten gestelde maximumstraffen.

Is de heler-stelerregel uitsluitend voortgekomen uit de jurisprudentie of gaf de wet ook aanleiding tot de interpretatie van de rechter, zo vragen deze leden verder. Het laatste is het geval: de Hoge Raad baseert zijn interpretatie op het feit dat de heling is opgenomen in titel XXX van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht die gaat over «begunstiging». Onder begunstiging worden verstaan gedragingen die een ander misdrijf ondersteunen na afloop van dat misdrijf en daarmee het plegen van dat misdrijf begunstigen. Met het karakter van begunstigingsmisdrijf valt volgens de Hoge Raad niet te verenigen dat iemand die een helingshandeling begaat ten aanzien van een voorwerp dat hijzelf door misdrijf heeft verkregen, wegens heling zou kunnen worden veroordeeld (zie laatstelijk HR 14 september 1999, NJ 2000, 23).

In aansluiting hierop vragen deze leden of door de regering is overwogen om de strafbaarstelling van heling zodanig aan te passen dat deze ook de praktijk van het witwassen zou kunnen omvatten. Dit is inderdaad over-

wogen. De eenvoud die deze oplossing op het eerste gezicht kenmerkt, weegt naar mijn mening echter niet op tegen de argumenten, zoals uiteengezet in paragraaf 2 van de memorie van toelichting, die pleiten voor invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van witwassen náást de heling. De eenvoud van de oplossing lijkt overigens betrekkelijk: de wens om de heler-stellerregel uit te schakelen zou wetssystematisch gezien, gelet op de positionering van de heling als begunstigingsmisdrijf, nog tot complicaties aanleiding kunnen geven.

d. Internationale rechtshulp

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven in hoeveel gevallen het tot op heden ontbreken van strafbaarstelling van witwassen heeft geleid tot problemen in de sfeer van rechtshulpverzoeken. Zoals eerder aangegeven zijn mij uit de Nederlandse rechtshulppraktijk, die tot nu toe noodzakelijkerwijs is geënt op de strafbaarstelling van heling, geen serieuze problemen bekend.

3. Het bewijs van witwassen

De leden van de fractie van de VVD vragen of de doelstelling, zoals verwoord in de memorie van toelichting, dat geen verlichting van de bewijslast wordt beoogd, volledig is gehaald. Ik meen dat dit inderdaad het geval is. De opmerking in de toelichting sloeg op de poging in het voorontwerp om de band tussen de witwashandelingen enerzijds en de herkomst van het voorwerp uit misdrijf anderzijds iets te versoepelen (door middel van het woord «kennelijk» (afkomstig uit enig misdrijf)). Deze poging is in het wetsvoorstel niet doorgezet, zodat nog steeds – net als bij heling – moet worden bewezen: 1. dat het voorwerp afkomstig is uit enig misdrijf en 2. dat betrokkene dit wist of redelijkerwijs moest vermoeden.

Deze leden vragen verder of de voorgestelde schuldvariant alleen betrekking heeft op de wetenschap omtrent de herkomst van de voorwerpen of ook ziet op het verbergen en verhullen van die voorwerpen. Het eerste is het geval: op het punt van de criminele herkomst is volgens de strafbepaling van artikel 420quater geen opzet vereist, maar is schuld (culpa) voldoende. Daarentegen kunnen de in artikel 420quater genoemde handelingen – verbergen of verhullen – moeilijk anders dan opzettelijk worden gedaan. Men spreekt ook wel van «ingeblikt opzet». Voorwaardelijk opzet is overigens voldoende: willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaarden dat men door zijn handelen iets verbergt, verhuult enzovoort. Dit betekent inderdaad dat iemand die vanwege de roekeloosheid van zijn gedrag de herkomst van een voorwerp verbergt niet kan worden gestraft voor witwassen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de verhouding tussen het maatschappelijk belang van het tegengaan van witwassen en de individuele rechtsbescherming. Deze leden raken met hun vraag aan een spanningsveld dat kenmerkend is voor criminaliteitsbestrijding en strafrechtstoepassing. Telkens opnieuw zal de wetgever bedoelde belangen – het maatschappelijk belang en het individuele belang – tegen elkaar moeten afwegen. De aanpak van witwassen is hiervan een actueel, maar zeker geen uitzonderlijk voorbeeld. Ik wijs bijvoorbeeld op de recente discussies over het gebruik van DNA-onderzoek bij gewelds- en levensdelicten en over de strafrechtelijke bestrijding van groepsriminaliteit. In de belangenafweging die de wetgever heeft te maken, dient mijns inziens – wat de individuele rechtsbescherming in het strafrecht betreft – wel steeds aan een aantal beginselen te zijn voldaan, waarbij ik in het bijzonder denk aan het legaliteitsbeginsel en het schuld-beginsel. De hiervoor besproken kwestie van de bewijslast ter zake van de

herkomst van het voorwerp uit misdrijf is een goed voorbeeld dat deze belangenafweging soms geenszins eenvoudig is.

Deze leden vragen verder wat precies onder «redelijkerwijs moest vermoeden» in de zin van het voorgestelde artikel 420quater moet worden verstaan. Deze zinsnede duidt in de strafrechtelijke dogmatiek op de zogenaamde schuld of culpa, ter onderscheiding van opzet. Zoals in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting aangegeven, gaat het hier om aanmerkelijke onvoorzichtigheid: bij enig nadenken had de verdachte kunnen vermoeden dat het om een voorwerp afkomstig uit misdrijf ging; verdachte had niet zonder nader onderzoek met het voorwerp mogen handelen. Men spreekt ook wel van een min of meer grote onachtzaamheid.

Om een en ander te concretiseren vragen deze leden of een advocaat van een drugscliënt – terwijl deze bijvoorbeeld een bijstandsuitkering of slechts een laag fiscaal inkomen geniet – zich ervan dient te vergewissen of het door die cliënt contant betaalde honorarium van 300 000 gulden al dan niet uit misdrijven is verkregen. Deze advocaat houdt zich niet aan artikel 6, tweede lid, van de hierna te bespreken richtlijnen van de NOvA, dat voorschrijft dat honoraria niet in contanten worden ontvangen. Indien deze advocaat geen nader onderzoek doet naar de oorsprong van de ontvangen gelden stelt hij zich bloot aan het risico van vervolging wegens witwassen in culpoze vorm («redelijkerwijs moeten vermoeden»).

4. De Wet melding ongebruikelijke transacties en de positie van financiële instellingen en andere beroepsbeoefenaren

De leden van de VVD-fractie vragen hoe anti-witwasprocedures bij geheimhouders eruit moeten zien. Dit hangt uiteraard af van het type beroepsbeoefenaar en de grootte van de organisatie waarin hij functioneert. Het gaat hierbij om alle beroepsregels, interne voorschriften en procedures die ertoe strekken enerzijds misbruik van de beroepsgroep voor witwassen te voorkomen en anderzijds mogelijk misbruik tijdig te herkennen, te toetsen, zo nodig te beëindigen en eventueel bij een andere instantie te melden. Organisatorische voorzieningen zoals veiligheidsafdelingen van banken of het instituut van de vertrouwensnotaris in het notariaat kunnen hierbij een goede rol spelen. Verder kan ook opleiding van de beroepsbeoefenaar en eventuele werknemers wenselijk zijn.

Maakt de positie van geheimhouder het niet juist bijzonder moeilijk om dergelijke procedures te hanteren, vragen deze leden verder. Niet valt te ontkennen dat een geheimhoudingsplicht – met de daaraan verbonden vertrouwelijkheid in de relatie tussen de beroepsbeoefenaar en de cliënt – op gespannen voet kan staan met controle van hetgeen de cliënt heeft gezegd of melding daarvan aan derden (ook als dit collega-beroepsbeoefenaren zijn). Aan de andere kant ontslaat de geheimhoudingsplicht de geheimhouder niet van zijn verantwoordelijkheid volgens de strafwet: als hij twijfels heeft over de rechtmatigheid van de van hem gevraagde handeling mag hij daar niet zonder nader onderzoek mee doorgaan, op straffe van strafrechtelijke aansprakelijkheid. In de praktijk blijkt dat beroepsbeoefenaren in staat zijn procedures vast te stellen die – binnen de grenzen van het mogelijke – kunnen voorkomen of tijdig kunnen signaleren dat zij gebruikt worden voor onwettige praktijken. De eerdergenoemde banken en notarissen zijn daar een voorbeeld van.

Deze leden vragen verder of in het algemeen voor bonafide beroepsbeoefenaren geldt dat naarmate zij zich verder in het witwastraject bevinden, minder snel aannemelijk is dat schuldwitwassen aanwezig is. Of sprake is van schuld in de zin van aanmerkelijke onvoorzichtigheid hangt uiteraard af van de concrete omstandigheden van het geval en in het bijzonder de bij de beroepsbeoefenaar aanwezige kennis. Wel zal het in het algemeen zo zijn dat naarmate zich meer schakels bevinden tussen de criminele oorsprong van het voorwerp en de later in het traject inge-

schakelde beroepsbeoefenaar, deze laatste die criminele oorsprong minder gemakkelijk zal kunnen herkennen en onderzoek naar de al dan niet rechtmatige herkomst van het voorwerp moeilijker zal zijn. In zoverre zal minder snel gesproken kunnen worden van aanmerkelijke onvoorzichtigheid van de beroepsbeoefenaar.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven wat internationaal gezien de gevolgen zijn van de hoogste aantallen meldingen van ongebruikelijke transacties in Nederland. Heeft deze situatie tot gevolg dat uit criminaliteit verkregen middelen thans meer hun weg vinden naar andere landen? Het is niet duidelijk of er een causaal verband is tussen het hoge aantal meldingen in Nederland en het uitwijken van criminelen die geld witwassen naar het buitenland. Ook de vermindering van het aantal geldwisselkantoren in Nederland en de behoefte aan risicospreiding zullen daarbij een rol spelen. In ieder geval blijkt een groot aantal criminelen er de voorkeur aan te geven (ook) over de grens te wisselen, hetgeen overigens de melding aan het MOT niet in de weg staat.

Wordt er, zo vragen deze leden verder, voldoende aan gedaan om op het punt van de melding van ongebruikelijke transacties internationaal één lijn te trekken? In beginsel zijn landen vrij hun meldsysteem naar eigen inzicht in te richten; daarbij kiest het ene land voor het begrip «verdachte transacties», het andere voor «ongebruikelijke transacties», het ene land voor een meldpunt met politionele status, het andere voor een administratief meldpunt. In Nederland is ervoor gekozen de vraag of een transactie als verdacht moet worden aangemerkt te laten beantwoorden door de overheid. Dat leidde tot het systeem waarin ongebruikelijke transacties aan het MOT moeten worden gemeld en door het MOT worden beoordeeld. Indien zij als verdacht worden doorgemeld worden zij door het bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie-MOT, het BLOM, of andere opsporingsdiensten in onderzoek genomen. Dit blijkt een effectief systeem te zijn, dat zich in toenemende belangstelling uit het buitenland mag verheugen. Verder is natuurlijk de eerdergenoemde Witwasrichtlijn van de EU (Richtlijn 91/308/EEG) een belangrijk harmoniserend instrument waar het gaat om de meldplicht ter zake van verdachte transacties. Zoals aangegeven wordt thans gewerkt aan een uitbreiding van het werkgebied van deze richtlijn tot een aantal zelfstandige beroepen die betrokken kunnen worden bij witwassen. Deze uitbreiding betekent een intensivering van de witwasbestrijding binnen de Europese Unie. In aansluiting hierop kan ik deze leden melden dat over het bedoelde voorstel tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG inmiddels in de Raad van de Europese Unie een politiek akkoord is bereikt.

In dit verband vragen deze leden nog welke argumenten zich er tegen verzetten om beroepsgroepen die het risico lopen geïnfiltreerd te worden met witwaspraktijken, zoals advocaten en notarissen, onder de Wet melding ongebruikelijke transacties te laten vallen.

Naar de mening van de Nederlandse regering zijn er geen doorslaggevende argumenten die zich hiertegen verzetten. Wel is het zo dat de bijzondere positie van bepaalde beroepsgroepen – zoals de advocaten gelet op hun taak van rechtsbijstandverlener en op het daarmee samenhangende wettelijke verschoningsrecht – meebrengt dat goed wordt nagegaan onder welke condities en omkleed met welke waarborgen een meldplicht voor hen gerechtvaardigd is. Ik wijs in dit verband op mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 november 2000 (5061395/00/6), waarin ik verslag heb gedaan van de uitkomst van de onderhandelingen in de EU over genoemd richtlijnvoorstel, in het bijzonder met betrekking tot de positie van de advocatuur. Ik wil verder wijzen op het stelsel van meldindicatoren dat wij in Nederland kennen. Goede (objectieve) meldindicatoren zijn – juist ook voor geheimhouders – van groot belang. Zulke indicatoren, die in overleg met de betrokken beroepsgroep worden vastgesteld, geven de

melder houvast en kunnen ook voorkomen dat de geheimhoudingsplicht onnodig vergaand wordt beperkt door de meldplicht.

Honoraria van advocaten en witwassen

Ik kom op het vraagstuk van de honoraria van advocaten en witwassen. Leden van verschillende fracties (CDA, PvdA en SP) hebben hierover vragen gesteld. Dit is een complexe problematiek, waarvoor niet één simpele oplossing voorhanden is. Voordat ik de verschillende vragen beantwoord, wil ik hierover in algemene zin het volgende opmerken. Een advocaat die weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat zijn honorarium afkomstig is uit een misdrijf, maakt zich in beginsel schuldig aan heling of het in dit wetsvoorstel voorziene strafbaar feit van witwassen. Deze vorm van witwassen dient goed te worden onderscheiden van de situatie waarin een advocaat welbewust meewerkt – door het namens de cliënt verrichten van bepaalde handelingen zoals de aankoop van onroerend goed of het beheer van gelden of door advisering over bepaalde constructies – aan witwastransacties van anderen. In het laatste geval speelt de advocaat een faciliterende rol ten aanzien van witwassen, die zonder meer verwerpelijk is en, mocht zij uitkomen, aanleiding zal zijn voor een strafvervolgning wegens witwassen of medeplichtigheid daaraan. Dergelijke activiteiten van een advocaat zijn regelrecht in strijd met zijn beroepsethiek. De door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) opgestelde *Richtlijnen ter voorkoming van betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen* gebieden de advocaat zich van dergelijke dienstverlening te onthouden en stellen voorts zorgvuldigheidseisen (verificatie van de identiteit van de cliënt, nader onderzoek naar door de cliënt verschaft gegevens) die betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen moeten voorkomen.

De eerstgenoemde situatie (betreffende het honorarium afkomstig uit misdrijf) is van een geheel andere orde. Hier is het een op zichzelf volstrekt legale en legitieme activiteit van de advocaat – het aannemen van een honorarium voor verleende rechtsbijstand – die bij aanwezigheid van bepaalde wetenschap of vermoedens aan de kant van de advocaat een strafbaar feit kan opleveren. Hier is sprake van een spanningsveld tussen de strafrechtelijke norm – «gij zult niet helen of witwassen» – en het recht van eenieder op rechtsbijstand van een advocaat. Dit recht is neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en omvat tevens het recht om vertrouwelijk met de advocaat te communiceren en deze alles mee te delen wat nodig is voor de verlening van rechtsbijstand. Aldus kan een advocaat die normaal zijn werk doet en daarvoor een passend honorarium in rekening brengt, ongewild een strafrechtelijke aansprakelijkheid op zich laden. Het hier geschetste spanningsveld is voor het openbaar ministerie reden geweest om in deze een terughoudend opsporings- en vervolgingsbeleid te formuleren, gelet «op de bijzondere positie van de advocaat in het strafproces in relatie tot de balie enerzijds en de vertrouwensrelatie tussen de advocaat als geheimhouder en diens cliënt anderzijds» (brieven van het College van procureurs-generaal aan de NOvA d.d. 26 juni en 31 augustus 1995). Vervolgingsbeslissingen tegen een advocaat dienen steeds te worden genomen op het niveau van de hoofdofficier van justitie en vooraf te worden getoetst aan de visie van het College van procureurs-generaal. Ik meen dat dit beleid nog steeds juist en gerechtvaardigd is. Of een advocaat vervolgd zal worden voor het aanvaarden van een honorarium uit crimineel geld, hangt af van de bijzondere omstandigheden van het geval. Belangrijke indicatie voor het OM hierbij is of de advocaat zich al dan niet heeft gehouden aan artikel 6, tweede lid, van de eerdergenoemde richtlijnen van de NOvA, dat luidt: «Voor zijn bemoeiingen terzake van noodzakelijke rechtsbijstand staat het de advocaat steeds vrij een honorarium of een voorschot daarop te ontvangen

indien de aan die honorering ten grondslag liggende declaratie redelijk is en de betaling geheel giraal geschiedt.» In het bijzonder een advocaat die zich overmatig – in relatie tot de in het concrete geval noodzakelijke rechtsbijstand – en/of in grote hoeveelheden contanten laat betalen, stelt zichzelf dus bloot aan het risico van vervolging wegens witwassen. Het voorgaande neemt niet weg dat de honoraria die in het bijzonder strafrechtadvocaten voor hun werkzaamheden ontvangen, vragen kunnen oproepen. Ook uit berichten in de pers blijkt dat hierover onduidelijkheid en soms onbegrip bestaat (zie ook de antwoorden d.d. 25 augustus 2000 op de kamervragen van het lid De Wit over betaling van advocaten met crimineel verkregen middelen). Dit is voor mij een punt van zorg en ik weet dat ook de NOvA die zorg deelt. Met de Orde heb ik dan ook afgesproken om de werking van de Richtlijnen ter voorkoming van betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen, waarmee nu gedurende vijf jaren ervaring is opgedaan, te evalueren en te bezien of verduidelijking c.q. aanpassing noodzakelijk is; dit mede in het licht van tussentijdse ontwikkelingen zoals de afschaffing – in het kader van het marktwerkingsbeleid van de overheid – van het systeem van declaratierichtlijnen en thans de invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van witwassen. Verduidelijking kan in het bijzonder gewenst zijn ten aanzien van de vraag wat onder een redelijk tarief voor noodzakelijke rechtsbijstand moet worden verstaan. Thans ben ik doende om in overleg met de Orde een werkgroep samen te stellen die op korte termijn de evaluatie en haar advieswerkzaamheden ter hand zal nemen. Over de uitkomsten zal ik de Kamer te gelegenertijd berichten.

Ik kom nu toe aan beantwoording, voor zover na het voorgaande nog noodzakelijk, van de verschillende op deze problematiek betrekking hebbende vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een beschouwing te geven over de relatie tussen dit wetsvoorstel en de regelingen die gelden voor de honoraria voor advocaten. Kan nader worden aangegeven waaraan advocaten nu precies gehouden zijn als het gaat om het honorarium, zo vragen de leden. Deze vragen zijn meen ik in het voorgaande reeds afdoende beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of er gevallen bekend zijn waarin advocaten te maken hebben gekregen met witwaspraktijken van hun cliënten. In hoeverre kunnen dergelijke praktijken worden toegeschreven aan cliënten en in hoeverre treft de betrokken advocaten blaam omdat zij redelijkerwijs konden vermoeden dat het met de betalingen van de cliënt niet goed zat? Zoals hiervoor aangegeven moet worden onderscheiden tussen facilitering – al dan niet bewust – door advocaten van witwastransacties van anderen enerzijds en het ontvangen van honoraria uit mogelijk criminele gelden anderzijds. Wat het eerste betreft: zoals eerder aangegeven komt het voor dat een advocaat wordt gebruikt voor het uitvoeren van witwastransacties. Hoe vaak dat het geval is en in hoeveel gevallen sprake is van verwijtbaarheid of kwade trouw, is mij niet bekend; daarover ontbreken mij harde gegevens. Wat de honoraria van advocaten betreft zijn sinds 1995, toen het OM zijn vervolgingsbeleid in deze formuleerde, geen meldingen gedaan bij het College van procureurs-generaal en is dus in geen enkel geval besloten tot vervolging van een advocaat.

Deze leden vragen verder welke stappen de NOvA heeft gezet om eventueel falend optreden binnen de eigen beroepsgroep tegen te gaan. Ik verwijs naar de meergenoemde richtlijnen en naar het voornemen om gezamenlijk met mijn departement deze richtlijnen te evalueren.

Ik ben het niet eens met de aan het woord zijnde leden van de SP-fractie dat er een leemte in de wet zit door voorbij te gaan aan de betalingen van honoraria aan (strafrecht)advocaten. Zoals eerder aangegeven maakt de advocaat die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zijn honorarium afkomstig is uit een misdrijf, zich in beginsel schuldig aan een strafbaar

feit. De mogelijkheid van strafvervolgning is dus altijd aanwezig als stok achter de deur. De aan het woord zijnde leden vinden dit kennelijk niet voldoende en wensen nadere waarborgen in de wet om het inspoelen van crimineel geld via honoreringen te voorkomen. Dit laatste is mijns inziens zeer moeilijk gelet op het spanningsveld dat altijd zal blijven bestaan met het recht op rechtsbijstand.

Deze leden vragen verder waarvoor de Orde van Advocaten precies aandacht vroeg toen zij in haar advies de positie van advocaten in strafzaken aan de orde stelde. De Orde stelde dat niet duidelijk is of de advocaten in strafzaken op basis van de voorgestelde strafbaarstelling het risico van strafvervolgning lopen. Zij wees in dit verband op de afspraken die ter zake van honoraria bestaan tussen de Orde en het OM (zie de hierboven aangehaalde brieven van het OM) en merkte op dat het wetsvoorstel zelf op dit punt het nodige uitsluitel zou moeten verschaffen. In het verleden is van de zijde van de advocatuur wel geopperd dat voor advocaten die zich aan de meergenoemde richtlijnen houden, in het bijzonder aan artikel 6 daarvan, een algemene strafuitsluitingsgrond of een algemene toezegging van niet-vervolgning zou moeten gelden. Justitie heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat gelet op de algemene gelding van het Nederlandse strafrecht voor een dergelijke categorische uitzondering voor advocaten op de strafbaarheid voor witwassen geen plaats is. Of er aanleiding is voor vervolgning van een advocaat dient in ieder concreet geval te worden afgewogen.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de regering het niet van groot belang acht voor de integriteit van de advocatuur om aan de geldmiddelen waaruit het honorarium zal worden voldaan, eisen te stellen. Op deze kwestie en in het bijzonder op het spanningsveld dat bestaat tussen enerzijds de strafrechtelijk gesanctioneerde norm dat geen crimineel verworven gelden als betaling mogen worden ontvangen en anderzijds de taak van de advocaat om noodzakelijke rechtsbijstand te verlenen en de bevoegdheid om daarvoor een passend honorarium in rekening te brengen, is in het voorgaande reeds ingegaan. Meergenoemde werkgroep zal nagaan in hoeverre de richtlijnen van de NOvA op dit punt verduidelijking c.q. aanpassing behoeven.

De vraag van deze leden of de advocaat die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zijn honorarium betaald wordt met geld afkomstig uit misdrijven, dit mag aanvaarden en of hier niet sprake is van schuldheiling of witwassen, is eveneens reeds beantwoord.

Tot slot vragen deze leden of de regering een controle op de rechtmatigheid van de geldmiddelen die worden aangewend voor de betaling van de advocaat (bijvoorbeeld aan het fiscale inkomen van de cliënt), niet ook een middel acht dat de integriteit van de beroepsgroep ten goede zal komen. De gezamenlijke werkgroep van NOvA en Ministerie van Justitie zal deze suggestie in haar onderzoek kunnen betrekken. Ik merk hierbij wel reeds op dat een dergelijke controle door de advocaat op gespannen voet lijkt te staan met de vertrouwelijkheidsrelatie die tussen advocaat en cliënt behoort te bestaan. Ook praktisch gezien zal het niet eenvoudig zijn te regelen dat de advocaat bijvoorbeeld informatie over zijn cliënt bij de belastingdienst kan opvragen, zonder dat daardoor onmiddellijk de vereiste geheimhouding wordt doorbroken.

5. Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de mededeling dat het financieel rechercheren bij de politie nog niet voldoende is ontwikkeld. Meer specifiek vragen deze leden welke middelen nodig zijn, hoeveel extra menskracht is vereist, welke budgettaire inzet nodig is en wanneer een en ander op orde zal zijn.

Over ontwikkelingen op het terrein van het financieel rechercheren heb ik uw Kamer de afgelopen periode bij diverse gelegenheden geïnformeerd¹.

¹ Zie brief van 27 oktober 1998, Kamerstukken II, 1997/98, 26 268, nr. 1, pag. 10; brief van 26 maart 1999, Kamerstukken II, 1998/99, pag. 11; brief van 17 juni 1999, Kamerstukken 1998/99, 17 050, nr. 207, pag.41; brief 27 december 1999, Kamerstukken II, 1999/2000, 17 050, nr. 208, pag. 11; brief 22 juni 2000, Kamerstukken II, 1999/2000, 17 050, nr. 210, pag. 35.

Er zijn twee redenen waarom het de nodige tijd kost om het financieel rechercheren een volwaardig onderdeel te laten uitmaken van de rechtepraktijk. In de eerste plaats vereist financieel rechercheren specifieke deskundigheid, die bijgebracht moet worden door middel van opleidingen. De bestaande opleidingen voorzagen hier niet of in ieder geval onvoldoende in, zodat nieuwe opleidingen ontwikkeld moesten worden, op vier niveaus (basispolitie (niveau 1), algemeen rechercheur (niveau 2), financieel rechercheur (niveau 3) en specialisten op academisch niveau (niveau 4)). De opleidingen op niveau 1 en 4 draaien sinds 1999; wat de opleidingen op niveau 2 en 3 betreft zullen de eerste cursisten naar verwachting begin 2001 kunnen instromen. De «infrastructuur» op het gebied van de opleidingen is zo goed als gereed, het is nu zaak dat zoveel mogelijk politie-ambtenaren de voor hen relevante opleidingsmodules gaan doorlopen. Financieel rechercheren vereist echter meer dan het aanleren van deskundigheid alleen, zoals eind 1998 ook is geconstateerd in het evaluatie-onderzoek van het WODC over de ontnemingswetgeving. Het vergt ook een andere kijk op het rechteproces dan traditioneel gebruikelijk was. Rechercheurs moeten, niet alleen bij financieel-economische criminaliteit, maar ook bij de opsporing van andere misdrijven, leren kijken met een «financiële bril». Dit vergt een cultuuromslag. Het kost enige tijd om de ingezette ontwikkelingen (opleidingen en cultuuromslag) hun beslag te laten krijgen binnen de politieorganisatie. Met het voorgaande meen ik ook antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de D66-fractie hoe de regering ervoor gaat zorgdragen dat meer ervaring wordt opgedaan met het opsporen en vervolgen van witwaszaken en welke opleidingen en initiatieven genomen worden om de expertise te vergroten.

Artikelsgewijze behandeling

De leden van de D66-fractie vragen of de woorden «verbergen en verhullen» niet tot bewijsproblemen zullen gaan leiden, aangezien volgens hen telkens een doel c.q. intentie van de verdachte dient te worden bewezen. Voor bewijsproblemen op dit punt ben ik niet bevreemd. De doelgerichtheid waarvan in de memorie van toelichting sprake is, slaat niet op de subjectieve gesteldheid of bedoeling *van de verdachte maar op de objectieve strekking van het handelen*. Het gaat erom of de handeling(en) – gelet op de aard daarvan en op de omstandigheden van het geval – erop gericht is/zijn om het zicht op de aard, herkomst, vindplaats enz. van voorwerpen te bemoeilijken en of zij ook geschikt is/zijn om dat doel te bereiken. Het is dus niet zo dat bewezen moet worden dat de verdachte het oogmerk – in strafrechtelijke zin – had om te verbergen en te verhullen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom bij de helingbepalingen niet ook de term «voorwerp» wordt gehanteerd in plaats van «goed». Gelden de argumenten om nu bij de witwasbepalingen te kiezen voor «voorwerp» niet bij de helingbepalingen, zo vragen zij. Bij de witwasbepalingen is het wenselijk om het ruime begrip «voorwerp» – mede omvattend alle vermogensrechten – te hanteren, in plaats van het begrip «goed», waarvan – voor de toepassing van het strafrecht – niet geheel duidelijk is in hoeverre er meer onder valt dan alleen stoffelijke voorwerpen. Witwashandelingen kunnen immers heel wel betrekking hebben op onstoffelijke «voorwerpen», zoals giraal geld of geldleningen. Ik zie echter geen aanleiding om ook in de helingbepalingen de term «voorwerp» op te nemen, temeer daar – naar mag worden aangenomen – het bestaan van aparte witwasbepalingen ertoe zal leiden dat de toepassing van de helingbepalingen weer meer beperkt zal zijn tot de klassieke helingsituaties, waarbij het gaat om stoffelijke voorwerpen.

Deze leden vragen verder of, nu niet is vereist dat het betrokken voorwerp in zijn geheel uit misdrijf afkomstig is, de grootte van het uit misdrijf

verkregen voorwerp van invloed is op de strafbaarheid. Dit is niet het geval. Het is dus ook niet zo dat een minimaal percentage van het voorwerp afkomstig moet zijn uit misdrijf om van strafbaar witwassen te kunnen spreken. Uiteraard is het wel zo dat als het illegale deel van de financiering van bijvoorbeeld een luxe auto heel gering is, het bewijs dat de aankoop van die auto strekte tot witwassen navenant moeilijker zal zijn. De aandacht kan dan beter worden gericht op de vraag waar het illegale vermogen dan wel (grotendeels) in is gaan zitten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed zien dat als een verdachte aannemelijk kan maken dat zijn witwasoperaties slechts betrekking hadden op voorwerpen verkregen uit overtreding – en niet uit misdrijf –, hij vrijuit gaat. Dit zien zij goed. Dit praktische, bewijstechnische probleem is mijns inziens echter geen reden om de voorgestelde strafbepalingen aan te passen in die zin dat ook overtredingen binnen de reikwijdte van het verbod op witwassen vallen, zoals deze leden suggereren. Een dergelijke aanpassing is een principiële kwestie. Hiermee houdt ook verband de vraag van de leden van de CDA-fractie wat, wanneer het fenomeen witwassen moet worden uitgebannen, de ratio is om het witwassen van opbrengsten uit overtredingen van strafbaarstelling uit te zonderen. Die ratio is mijns inziens gelegen in de zelfbeperking die de strafwetgever zich – nationaal en internationaal – op dit punt tot nu toe heeft opgelegd. Deze zelfbeperking vloeit meer in het algemeen voort uit het ultimiumremediumkarakter van het strafrecht en in het bijzonder uit het «afgeleide» karakter van witwassen: witwassen bestaat slechts als strafwaardig delict «bij de gratie» van basisdelicten die opbrengsten voortbrengen. Het eerste internationale verdrag dat een verplichting tot strafbaarstelling van witwassen creëerde (het VN-Verdrag van Wenen van 20 december 1988), had slechts betrekking op het witwassen van opbrengsten uit drugs-handel. Inmiddels is er een tendens internationaal om de strafbaarstelling uit te breiden tot opbrengsten uit alle «serious crimes». Over de invulling van dit begrip bestaan nog verschillen van inzicht, waarbij Nederland met haar invulling (alle misdrijven) heel ver gaat. Ik acht het niet wenselijk nog een stap verder te gaan en de witwasbepalingen uit te doen strekken tot opbrengsten uit alle strafbare feiten (misdrijven en overtredingen). Internationaal gezien zouden we dan ook (te) ver voor de muziek uit lopen.

Overigens ben ik van mening dat wanneer sprake is van de door de vragenstellers bedoelde lucratieve milieucriminaliteit, het mogelijk moet zijn om opzet en eventueel ook een georganiseerd verband ten laste te leggen en te bewijzen; in dat geval is sprake van een misdrijf.

De leden van de CDA-fractie vragen of nader inzicht kan worden gegeven in de mate waarin het verschijnsel van onder meer lucratieve milieudelicten zich voordoet. Op dit punt ontbreken betrouwbare, harde gegevens. Uit de registratie van milieu-overtredingen kan niet worden opgemaakt wanneer het om lichte criminaliteit gaat en wanneer om zware, terwijl bovendien een «dark number» bestaat doordat milieudelicten nogal eens op grond van commune strafbare feiten (valsheid in geschrift, oplichting) worden vervolgd. Ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden is onderzoek gedaan naar criminaliteit in de afvalbranche (Inzake opsporing, Bijlage IX, Deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches, De afvalverwerkingsbranche, p. 261–307). Een van de conclusies hiervan was dat de opbrengsten van illegale activiteiten voornamelijk weer in het eigen bedrijf worden geïnvesteerd of worden gebruikt voor een uitbundige levensstijl en voor het kopen van de loyaliteit van het eigen personeel. Het lijkt niet aannemelijk dat in deze branche op grote schaal wordt witgewassen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een aantal voorbeelden te geven waardoor duidelijker wordt wanneer er sprake van is dat men «redelijkerwijs moet vermoeden», opdat de zorgen van degenen die met het legale betalingsverkeer van doen hebben kunnen worden weggenomen. Het antwoord op de vraag of al dan niet is voldaan aan het

vereiste schuldbestanddeel (opzet of culpa), is zozeer afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de casuïstiek is zo gevarieerd, dat ik het niet goed mogelijk acht om in kort bestek enkele voorbeelden te geven die houvast bieden aan financiële instellingen. Als het er om gaat hun zorgen over mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid weg te nemen herhaal ik nog maar eens de opmerking in de memorie van toelichting dat financiële instellingen en hun medewerkers, indien zij over adequate anti-witwasprocedures beschikken die in het algemeen goed worden nageleefd, zich niet schuldig zullen maken aan een witwasdelict mocht achteraf blijken dat een bepaalde (witwas)transactie door de mazen van het net is geglipt en eigenlijk gemeld had moeten worden. Anders gezegd: door preventieve maatregelen en een zorgvuldige beroepsuitoefening, conform de algemeen aanvaarde beroepsnormen, zal strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens witwassen zelden of nooit in beeld komen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt een strafmaximum te kiezen dat meer in lijn ligt met het betreffende beleid in andere landen. Dient de Nederlandse traditie te worden heroverwogen in het licht van de steeds verdergaande internationalisering en de aard van de aan de orde zijnde problematiek, zo vragen zij. Ik ben het geheel eens met de vragenstellers dat de Nederlandse strafwetgever op een terrein als het onderhavige, met een sterke internationale dimensie, goed rekening moet houden met de strafwetgevingen in andere landen, in het bijzonder in de ons omringende landen en de landen van de Europese Unie. Tegelijk kan de wetgever – en dit geldt niet alleen voor de Nederlandse wetgever – er niet omheen dat de strafrechtspleging nog steeds een sterk nationaal getint «product» is, dat erg wordt bepaald door de traditie en cultuur van een samenleving. Dit geldt a fortiori voor het onderwerp strafmaat en straftoemeting. Bij het vaststellen van strafmaxima dient de wetgever het juiste midden te vinden tussen deze nationale en internationale invloeden. Ik meen dat in dit opzicht het strafmaximum voor (opzettelijk) witwassen van vier jaar gevangenisstraf goed is gekozen, waarbij ik overigens vaststel dat dit niet heel veel lager ligt dan in het buitenland (België en Duitsland: 5 jaren, Denemarken: 6 jaren). Daarbij dient ook de verhouding tot de geldende strafmaxima voor andere, verwante delicten in het oog te worden gehouden, zoals voor vermogenscriminaliteit (diefstal: 4 jaren, verduistering en oplichting: 3 jaren) en voor heling. Zoals in het regeringsstandpunt over de wettelijke strafmaxima aangegeven, is het strafmaximum van diefstal een goed ijkpunt voor beoordeling van de strafmaxima voor vermogensdelicten (Kamerstukken II, 1998/99, 26 564, nr. 1, p. 10 e.v.). Tot slot wijs ik erop, zoals hierboven ook al aangegeven, dat in de Raad van de EU recent politieke overeenstemming is bereikt over een onderdeel van een kaderbesluit over witwassen, dat voorschrijft dat elke lidstaat het (opzettelijk) witwassen zal bedreigen met een maximumvrijheidsstraf van ten minste 4 jaren.

De leden van de fractie van D66 vragen of aan de verdachte van witwassen, behoudens in geval van ernstig gevaar voor vlucht, voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Met het strafmaximum van vier jaren zou volgens deze leden niet blijken van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijld vrijheidsbeneming vordert, als bedoeld in artikel 67a, tweede lid, Sv. Deze leden zien eraan voorbij dat ingevolge dit wetsvoorstel de artikelen 420bis en 420quater Sr worden opgenomen in artikel 67, tweede lid, onder 3°, Sv, dat er kortgezegd op neer komt dat bij personen die zich herhaaldelijk schuldig maken aan vermogenscriminaliteit voorlopige hechtenis mogelijk is. Wat de toepassing van de regeling van voorlopige hechtenis betreft wordt het witwassen op dezelfde voet behandeld als heling.

Deze leden vragen verder of de regering nog eens uitgebreid kan aangeven waarom een lagere strafmaat dan de ons omringende landen geen aanzuigende werking zal hebben en waarom internationaal opererende witwassers niet naar het mildste strafregime zullen uitwijken. Ik

acht het uiterst onwaarschijnlijk dat een verschil in maximumstraf van één (ten opzichte van België en Duitsland) of twee jaar (ten opzichte van Denemarken) witwassers naar Nederland lokt. Veeleer zullen zij hun keuze voor de plaats van handelen laten bepalen door twee andere factoren. Ten eerste is dat de pakkans, dat wil zeggen de kans dat de politie hen weet op te sporen en hun criminele opbrengsten weet te achterhalen. Ten tweede zullen zij afgaan op de mogelijkheden die er in een bepaald financieel en juridisch stelsel bestaan om opbrengsten uit misdrijf met succes wit te wassen. Deze mogelijkheden zijn afhankelijk van de preventiemechanismen en controlemogelijkheden die in een bepaald land bestaan. Wat dit betreft denk ik dat ons succesvolle meldsysteem ter zake van ongebruikelijke transacties zeker afschrikwekkende werking heeft en ertoe leidt dat witwassers voor bepaalde transacties al snel naar het buitenland zullen uitwijken.

Deze leden vragen verder welke prioriteit en intensiteit de bestrijding van het witwassen heeft bij de Nederlandse politie en justitie in vergelijking tot de ons omringende landen. In alle ons omringende landen heeft de bestrijding van witwassen grote prioriteit en wordt de opsporing daarvan geïntensiveerd. De Nederlandse beleidsinspanningen op dit terrein geven mij het vertrouwen dat Nederland op de Europese kaart een kwalitatief goede positie inneemt.

Deze leden vragen tot slot wanneer er volgens de regering sprake is van een gewoonte met betrekking tot het plegen van witwassen. Hoeveel keer is een gewoonte? Onder «gewoonte» pleegt de rechtspraak te verstaan: een pluraliteit van feiten die niet slechts toevallig op elkaar volgen, maar onderling in zeker verband staan, zowel wat betreft de (objectieve) aard van de feiten als wat betreft de (subjectieve) gerichtheid van de dader: de neiging van de dader om het feit steeds weer te begaan (vgl. de standaard-interpretatie van het begrip «gewoonte», gegeven in aantekening 11 op artikel 250 van het Wetboek van Strafrecht, in T. J. Noyon, G. E. Langemeijer en J. Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, supplement 91, p. 773). Hoe vaak een feit moet worden begaan om van een gewoonte te kunnen spreken valt niet precies te zeggen, zij het dat dit meer dan eenmaal moet zijn. Doorslaggevend is echter dat uit de opeenvolging van feiten het genoemde verband kan worden afgeleid.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals