

Vergaderjaar 1999–2000

27 159

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 februari 2000 en het nader rapport d.d. 11 mei 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 november 1999, no. 99.005513, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven.

De voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht (WvS) hebben tot doel de afzonderlijke strafbaarstelling van het zogenoemde witwassen van de opbrengsten van misdrijven, hetgeen nu langs de weg van de helingbepalingen (artikelen 416–417bis WvS) wordt bestreden. Witwashandelingen zullen doorgaans een door de helingbepalingen verboden handeling opleveren, zoals het voorhanden hebben of overdragen van een door misdrijf verkregen goed (artikel 416, eerste lid, onder a, WvS). In 1991¹ zijn de helingbepalingen in het WvS en het Wetboek van Strafvordering, mede met het oog op de aanpak van witwassen, verruimd. Volgens de regering zijn er steeds meer lacunes gebleken in de wettelijke bepalingen en de bestrijding van het witwassen, die door de invoering van een specifieke strafbaarstelling van het witwassen opgelost moeten worden. De Raad van State zal in het hiernavolgende een aantal opmerkingen maken bij de delictomschrijving, de strafmaat en het bewijs van het delict witwassen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 november 1999, nr. 99.005513, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 februari 2000, nr. W03.99.0590/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het voorgestelde artikel 420bis, eerste lid, onder b, WvS, stelt strafbaar degene die van een voorwerp gebruik maakt of een voorwerp omzet, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf. In richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (hierna: de richtlijn) wordt in artikel 1 gesteld dat onder het witwassen van geld onder meer verstaan wordt de verwerving en het bezit van voorwerpen wetende dat deze voorwerpen zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming

¹ Bij Wet van 9 oktober 1991, Stb. 520.

aan een dergelijke activiteit. De Raad meent dat de opneming van de elementen verwerving, bezit en overdracht van voorwerpen in artikel 420bis, eerste lid, onder b, WvS, wenselijk is. Er is dan een betere aansluiting op de richtlijn. Daarnaast zal de strafbaarstelling een oplossing moeten zijn voor de in de memorie van toelichting omschreven heler-steler-problematiek. De Raad meent dat een aanvulling van artikel 420bis, eerste lid, onder b, WvS, hieraan kan bijdragen. De Raad adviseert het artikellid aldus aan te passen.

1. Ik ben het eens met de Raad dat door de opneming – in onderdeel b van het voorgestelde artikel 420bis – van de elementen «verwerving, bezit (of voorhanden hebben) en overdracht van voorwerpen» een nog betere aansluiting wordt verkregen met de delictsomschrijvingen van witwassen die voorkomen in internationale instrumenten zoals Richtlijn 91/308/EEG. In het aan de Raad voorgelegde voorstel was van opneming afgezien onder andere omdat de betrokken termen reeds voorkomen in de helingbepalingen. De Raad merkt terecht op dat het bezwaar hiervan is dat het openbaar ministerie voor een vervolging van witwassen onder omstandigheden zou moeten «uitwijken» naar de helingbepalingen, met de daaraan inherente – en voor de bestrijding van witwassen als belemmering ervaren – beperking van de heler-steler-regel. De opneming van de termen «verwerven, voorhanden hebben en overdragen» roept wel de vraag op naar de verhouding van de voorgestelde witwasbepaling tot de helingbepalingen. Er ontstaat namelijk, tekstueel gezien, overlap tussen de witwas- en de helingbepalingen. In het bijzonder de onderdelen a van de artikelen 416 en 417bis en onderdeel b van het voorgestelde artikel 420bis zijn grotendeels gelijklopend. Dit betekent dat in veel gevallen zowel een van de helingbepalingen als de witwasbepaling toepasbaar zal zijn. De officier van justitie kan in zo'n geval kiezen welk feit hij telastelegt. Hierbij rijst wel het probleem dat artikel 417bis Sr voor schuldheiling een maximumgevangenisstraf van een jaar kent, terwijl in het aan de Raad voorgelegde voorstel artikel 420bis voor zowel de opzet- als de schuldvariant van witwassen een maximum kent van vier jaren. Nog afgezien van de vraag naar de rechtvaardiging van een dergelijk onderscheid, rijst de vraag of het het OM nog vrij zou staan om in een geval waarin geen sprake is van opzet, maar van schuld, het zwaardere artikel 420bis telaste te leggen, waar ook artikel 417bis van toepassing zou zijn. Denkbaar is dat de rechter zou bepalen dat in zo'n geval slechts het voor de verdachte gunstiger artikel 417bis van toepassing zou zijn. 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. Het voorgestelde witwasdelict is dan ook gesplitst in twee bepalingen (artikelen 420bis en 420quater), betreffende respectievelijk het opzettelijke witwassen en het «schuldwitwassen». De overige bepalingen van het voorstel, alsmede de memorie van toelichting, zijn dienovereenkomstig aangepast.

2. De delicten van het voorgestelde artikel 420bis worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie. Degene die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie, ingevolge artikel 420ter. Het openbaar ministerie heeft in zijn advies gepleit voor een hoger strafmaximum, namelijk een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar voor witwassen¹. Aangezien witwassen bij uitstek een delict is dat niet gebonden is aan landsgrenzen, vormen ook de strafmaxima die gelden in de Nederland omringende landen, met het oog op afschrikkende werking een belangrijke maatstaf. Naar het oordeel van de Raad is het gewenst bij het bepalen van de strafmaat mede rekening te houden met de bevindingen terzake. De Raad adviseert daarom in de memorie van toelichting een overzicht te geven van de strafmaxima die in de wetgeving van die landen zijn voorzien.

2. Conform het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een overzicht opgenomen van de in de Nederland omringende landen geldende maximumgevangenisstraffen voor witwassen.

3. De memorie van toelichting wijst op een aantal problemen die zich bij het bewijzen van witwassen kunnen voordoen². Zo zal het bewijs dat een

¹ College van procureurs-generaal, brief van 27 april 1999.

² Paragraaf 3.

voorwerp van witwashandelingen inderdaad uit een misdrijf afkomstig is, niet eenvoudig te leveren zijn. Wanneer een gronddelict niet aan te tonen is maar er wel een vermoeden van witwashandelingen bestaat, zal dit vermoeden in concreto moeten worden bevestigd door andere bijkomende omstandigheden. De vraag die nu rijst is op welke omstandigheden hier gedoeld wordt. De Raad acht het wenselijk dat hier in ieder geval in de memorie van toelichting nadere aandacht aan besteed wordt, waarbij in het bijzonder zal moeten worden duidelijk gemaakt dat de bewijsproblemen niet zo groot zijn dat de strafbepaling daardoor zinledig wordt en daardoor niet voldaan wordt aan de communautaire verplichting die Nederland heeft.

3. Conform het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nadere aandacht besteed aan de bewijsproblematiek. Aangegeven is dat het bewijs van witwassen weliswaar nogal eens moeilijk is, maar dat dit probleem niet zo groot en zo algemeen voor witwassen is, dat de voorgestelde bepalingen daardoor zinledig zouden worden. Zoals in de paragrafen 2 en 3 van de memorie van toelichting is aangegeven, heeft een zelfstandig witwasdelict, los van de bewijsproblematiek, belangrijke voordelen boven de strafbaarstelling van heling, onder andere gelegen in het buiten toepassing blijven van de heler-steler-regel.

4. De memorie van toelichting is waar nodig aangepast aan recente ontwikkelingen met betrekking tot de bestrijding van het witwassen, onder andere aan de desbetreffende conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999. In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting zijn voorts enkele kleine correcties en enkele tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard aangebracht, die hier niet afzonderlijk worden vermeld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals