



**Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak**

ADVIES

Inzake

**de concept-beleidsreactie van de Minister van Justitie op het
onderzoeksrapport 'De WED op de helling' inzake de wenselijkheid
de Wet op de economische delicten te herzien**

1. Inleiding

Bij brief van 3 oktober 2006 (kenmerk 5442155/06/6) heeft de Minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna te noemen: de NVvR) advies gevraagd over een concept-beleidsreactie op het rapport 'De WED op de helling' (2005), waarin de wenselijkheid van herziening van de Wet op de economische delicten wordt onderzocht.

Het onderhavige advies is voorbereid door leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Inhoud en achtergrond van de concept-beleidsreactie

De Wet op de economische delicten (WED) is in 1951 in werking getreden en gaf oorspronkelijk een regeling voor de handhaving van een beperkt aantal wetten op economisch terrein. Sindsdien is een groot aantal nieuwe wetten onder de WED gebracht. Het gaat daarbij ook om regelgeving die niet primair een economisch karakter heeft, zoals wetten op het terrein van milieubescherming, ruimtelijke ordening en consumentenbescherming. Omdat de structuur en inhoud van de WED sinds 1951 nagenoeg ongewijzigd zijn gebleven heeft de minister van Justitie aan het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht gegeven om een evaluatie van de WED te verrichten, welke is uitgevoerd door onderzoekers van de RU Groningen. Hun bevindingen zijn gepubliceerd in het rapport 'De WED op de helling' en tevens door de minister aan de Tweede Kamer aangeboden met de toezegging een beleidsreactie naar aanleiding van dit onderzoek te zullen geven.

De onderzoekers komen in het rapport tot de aanbeveling dat een herziening van de WED moet worden overwogen. Wijziging van de wet zou de mogelijkheid bieden de handhaving van orderingsdelicten beter af te stemmen op de huidige handhavingsspraktijk, waarin naast strafrechtelijke handhaving in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden mogelijk is. De inhoud

van de herziene wet zou zich moeten beperken tot de voorzieningen van materieelrechtelijke en procesrechtelijke aard, die afwijken van het commune recht – het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Daartoe behoren in ieder geval een bijzonder sanctiestelsel en een aanvullende regeling voor de opsporing.

De concept-beleidsreactie gaat op hoofdlijnen in op een aantal voorstellen van de onderzoekers en op voorstellen voor aanpassing van de wet die uit andere hoofde naar voren zijn gekomen. Aangegeven wordt dat voorstellen van meer redactionele of wetgevingstechnische aard aan de orde zullen komen in het kader van het wetsvoorstel dat op basis van de resultaten van het onderzoek zal worden voorbereid, waarbij ook een uitgebreidere weging kan plaatsvinden van de voor- en nadelen van de door de onderzoekers gedane aanbevelingen, alsmede van de voorgestelde wijzigingen.

De minister onderschrijft in de concept-beleidsreactie in grote lijnen de bevindingen van de onderzoekers, in de zin dat een herziening van de WED aansprekende mogelijkheden biedt om de regeling van de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten te verbeteren. In dit kader denkt de minister, in aanvulling op de voorstellen van de onderzoekers, ook aan de introductie van enkele nieuwe voorzieningen in de wet. Het betreft onder meer de bevordering van differentiatie in de strafmaat op het niveau van de WED zelf. Voorts wordt een aantal bepalingen van de WED door de minister conform de aanbevelingen in het rapport aangemerkt als in de loop van de tijd overbodig geworden; zij kunnen daarom vervallen. Anders dan de onderzoekers bepleiten wil de minister echter niet overgaan tot een algemene herziening van de WED, die de vorm aan zou moeten nemen van een geheel nieuwe wet. Ook acht de minister, anders dan de onderzoekers, het schrappen van de wettelijke verankering van economische kamers niet aangewezen; specialisatie ten aanzien van economische delicten blijft nodig en zal bij de rechtsprekende macht worden aangemoedigd.

3. Commentaar

3.1. Algemene opmerkingen

Met veel belangstelling heeft de NVvR kennis genomen van de concept-beleidsreactie. Zij stemt in met de keuze van de minister om thans niet over te gaan tot een algemene herziening van de WED in de vorm van een nieuwe wet, maar zich te beperken tot een aantal gerichte aanpassingen. Daaraan ligt in het bijzonder ten grondslag dat de voor het rapport ondernomen studie juridisch-dogmatisch van opzet is geweest en een vanuit het perspectief van de huidige wetgeving opgezette bestudering en analyse betreft van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Voordat tot een volledig nieuwe wet zou worden besloten, acht de NVvR een omvattend onderzoek noodzakelijk naar de huidige praktijk van de toepassing van de WED en de opvattingen daarover, zowel van de zittende en staande magistratuur als van de betrokken departementen en toezicht- en opsporingsdiensten, in het bijzonder gezien tegen de achtergrond van de steeds verder uitdijende en de WED steeds meer overlappende bestuursrechtelijke handhaving van dezelfde wetgeving die onder de WED valt. Vanuit de rechtspraak hebben het bestuur van de NVvR tot dusver geen geluiden bereikt die aandringen op een algehele vervanging van de WED. Wel constateert de NVvR dat de ontwikkeling van de bestuursrechtelijke handhaving al zo ver is gegaan, dat in de Algemene wet bestuursrecht een hoofdstuk over handhaving is opgenomen, waarbij de aan de toezichthoudende ambtenaren gegeven bevoegdheden vaak letterlijk overeenkomen met de aan de opsporingsambtenaren in de WED gegeven bevoegdheden. In het rapport zelf wordt opgemerkt dat er diepgaande verschillen in opvatting bestaan over de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht. In het rapport wordt daar echter niet op ingegaan.

Zolang niet wordt overgegaan tot algemene herziening van de wet, lijkt het ook niet wenselijk de naam van de wet te wijzigen.

De NVvR heeft zich in dit advies in hoofdzaak beperkt tot het beleidsvoornemen zelf en heeft zich onthouden van commentaar op het daaraan ten grondslag liggende WODC-rapport en op de daarin opgenomen voorstellen die door de minister worden gekwalificeerd als van redactionele en wetstechnische aard. De NVvR gaat ervan uit dat het concept van het in te dienen wetsvoorstel eveneens aan haar ter advisering zal worden voorgelegd.

3.2. Ordeningsdelicten

De NVvR kan zich vinden in de opvatting van de minister dat het de voorkeur verdient om de bestaande wijze van strafbaarstelling bij de economische delicten te handhaven: de materiële normen in de bijzondere wetten en hun uitvoeringsbesluiten en de aanwijzing van de strafbare feiten in de WED. In de praktijk bestaat veel ervaring met deze systematiek en aan wijziging ervan bestaat geen behoefte. Op zich bestaat tegen de integratie van de artikelen 1 en 1a ook geen bezwaar, nu er geen enkel rechtsgevolg aan de verdeling in milieudelicten en andere economische delicten is verbonden. Wel zullen de ellenlange opsommingen van wetten en strafbaarstellingen er niet overzichtelijker op worden. Het blijft van belang voor de opsommingen een strakke (alfabetisch-lexicografische) systematiek te hanteren; wellicht zou een tabelarische weergave, waarbij elke wet slechts eenmaal in de tabel zou worden opgenomen en de verschillende strafbaarstellingen afhankelijk van de beoogde zwaarte van de straf over kolommen zouden worden verdeeld, overzichtelijker zijn.

Het is de NVvR opgevallen, dat in de concept-reactie wel wordt gesteld dat de WED meer algemeen ziet op ordeningsdelicten, maar dat niet duidelijk wordt gemaakt welke consequentie de minister daaraan verbindt voor het al dan niet opnemen in de WED van strafbepalingen uit wetten die daarin nu niet of slechts gedeeltelijk zijn opgenomen (zie bijlage 3 bij het rapport). Het is wenselijk dat de minister in zijn reactie op het rapport duidelijkheid verschaft over de vraag of hij voornemens is in het artikel waarin de strafbaarstellingen worden opgenomen, nog wetten of delen daarvan op te nemen die er op dit moment nog niet onder vallen.

Op zich heeft de NVvR geen bezwaar tegen het totstandbrengen van een uniforme regeling van de strafbaarstelling van overtreding van EG-verordeningen. Bij opname daarvan in de WED wreekt zich echter wel dat de reikwijdte van de WED nu nogal casuïstisch bepaald lijkt te zijn. Het is ook niet (meer) zo dat elke EG-verordening altijd (volledig) binnen de door de WED bestreken stelsels van regelgeving valt. De NVvR vraagt zich af of, waar de minister beoogt de implementatie van de sanctionering van de overtredingen van alle EG-verordeningen te bespoedigen, een regeling terzake niet veeleer in het Wetboek van Strafrecht thuishoort.

3.3. Het sanctiestelsel

De NVvR onderschrijft de voornemens van de minister ter zake van het sanctiestelsel. Zij hecht er met het oog op de overzichtelijkheid aan dat de (beperkte) differentiatie in de strafmaat in de WED opgenomen blijft. Binnen die differentiatie heeft de economische rechter naar de mening van de NVvR voldoende mogelijkheden om, mede gelet op de differentiatie in strafmaten die naar voren komt uit de voor de onderscheidene wetgevingen door het openbaar ministerie vastgestelde handhavingsdocumenten, met de relatieve "zwaarte" van de verschillende delicten rekening te houden. Voorkomen moet worden dat in de bijzondere wetten een woud van verschillende strafmaxima ontstaat.

Het heeft de NVvR verbaasd dat in de concept-beleidsreactie wel een behoorlijke aandacht wordt gegeven aan de mogelijkheden van de afroomboete, maar dat daarentegen geen aandacht wordt geschonken aan de ook bij economische delicten regelmatig gebruikte afzonderlijke procedure van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Naar de mening van de NVvR mag een beschouwing terzake niet ontbreken. Daarbij merkt de NVvR op dat de afzonderlijke procedure voor ontneming in de praktijk regelmatig pas na geruime tijd (binnen welke tijd de voor het strafbare feit veroordeelde de gelegenheid heeft het wederrechtelijk ver-

cregen voordeel vermogen buiten Nederland of buiten het zicht van justitie te brengen) tot een onherroepelijke ontnemingsbeslissing leidt. Intellectueel mag het bovendien juist zijn dat de ontneming op zich geen straf is, maar door de justitiabelen wordt de ontneming wel degelijk als dubbele bestraffing gezien. In de door de NVvR bedoelde beschouwing ware in te gaan op de vraag in welke gevallen bij economische delicten zou moeten worden gekoerst op de afroomboete en in welke gevallen de ontnemingsmaatregel de voorkeur verdient. Overigens blijkt uit de praktijk van de uitvoering van de ontnemingsmaatregel dat bij een goede calculatie het genoten voordeel lang niet altijd zo groot is als eerst wordt gedacht. De opmerking in het concept-beleidsstandpunt dat de opbrengsten van de strafbare gedragingen de maximale boete vaak verre overschrijden, acht de NVvR te sterk; dat geldt slechts in bepaalde gevallen.

De NVvR merkt nog op dat in de praktijk niet alleen de afroomboete niet goed uit de verf komt, maar dat dat ook geldt voor de andere bijzondere sanctie- en maatregelmodaliteiten die de WED kent. Het lijkt van belang deze via gerichte acties vanuit het openbaar ministerie (functioneel parket) onder de aandacht van zowel de individuele officieren van justitie als de zittende magistratuur te brengen, knelpunten bij de toepassing te registreren en te analyseren en praktische oplossingen te genereren. Zo wordt de onderbewindstelling nooit of zeer zelden toegepast, noch als sanctie, noch als voorlopige maatregel. Te overwegen ware om deze maatregel aldus uit te bouwen dat de bewindvoerder een onderzoek instelt naar het beleid en de gang van zaken van een rechtspersoon, hetzij in de gehele omvang daarvan, hetzij met betrekking tot een gedeelte of een bepaald tijdvak (naar analogie van de aan de ondernemingskamer gegeven mogelijkheid tot het instellen van een enquête; art. 2:345 BW). Een dergelijk onderzoek, in het bijzonder in het kader van een voorlopige maatregel, kan zowel voor de stakeholders als voor de betrokken overheidsinstanties een aanknopingspunt opleveren om nadere stappen te zetten teneinde de onderneming weer op het juiste pad te brengen.

Ook uitbreiding van de sanctiemogelijkheden, zoals de (aan het bestuursrecht ontleende) last onder dwangsom, heeft alleen zin als daar in bij de invoering zodanig praktisch vorm aan wordt gegeven dat er later ook structureel gebruik van wordt gemaakt.

In de voorlaatste alinea van paragraaf 3 van de concept-beleidsreactie wordt een aantal door de onderzoekers voorgestelde technische wijzigingen en aanvulling van de bijkomende straffen opgesomd; het standpunt daarover van de minister is echter niet weergegeven. De NVvR acht het wenselijk het beleidsstandpunt in dit opzicht te verduidelijken.

3.4. Opsporing en vervolging

Met de standpunten van de minister ter zake van opsporing en vervolging stemt de NVvR in. Zij acht, op grond van de door de minister aangevoerd argumenten, met name van belang dat mogelijk wordt gemaakt een aantal van de wat zwaardere opsporingsmiddelen ook toe te passen op economische misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf staat van twee jaar.

3.5. Strafrecht en bestuursrecht

Met de minister is de NVvR van mening dat artikel 5 van de WED, waarin is bepaald dat bij economische delicten uitsluitend de overeenkomstig die wet op te leggen sancties en maatregelen kunnen worden opgelegd, verouderd is. Allereerst is door de opkomst van sancties als bestuurlijke boetes het aantal uitzonderingen sterk toegenomen. Bovendien is door de jurisprudentie de oplegging van een in de WED niet voorziene sanctie uit het commune strafrecht als de taakstraf ook bij economische delicten toelaatbaar geacht. Voorts wordt thans algemeen aanvaard dat bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving elkaar aanvullende handavingsinstrumenten zijn die elk hun eigen toepassingsbereik kennen. Van primaat van de strafrechtelijke handhaving bij economische delicten is, niet in de laatste plaats door de beperkte capaciteit die het openbaar ministerie heeft, al lang geen sprake meer. Dat vereist echter ook naar de mening van de NVvR wel dat goede afstemming tussen de verschil-

lende handhavingsmogelijkheden plaatsvindt. Een wettelijke vastlegging van de benodigde overlegstructuren in de WED, bijvoorbeeld door uitbouw van titel XI, kan aan die benodigde afstemming een meer solide basis bieden. Daarbij wordt vooral gedacht aan het voor verschillende beleidsvelden goed functionerende tripartiete overleg tussen de toezicht- en opsporingsdiensten in het veld, het openbaar ministerie en het voor de bestuurlijke handhaving verantwoordelijke bestuursorgaan.

3.6. Overige onderwerpen

De rechtsmachtsbepaling van artikel 3 WED:

Anders dan de minister is de NVvR van mening dat het geen aanbeveling verdient artikel 3 van de WED te laten vervallen. In de eerste plaats merkt de NVvR op dat dit artikel op een voor iedere justitiabele duidelijke wijze voor elke vorm van deelneming aan economische delicten (misdrijven en overtredingen) de strafbaarheid uitbreidt tot (rechts)personen buiten Nederland. Het maakt de wetgeving er geenszins duidelijker op als deze bepaling vervalt, terwijl volgens de onderzoekers er in feite niets verandert aan de strafbaarheid. Mocht inderdaad de stelling juist zijn dat de huidige jurisprudentie door een extensieve interpretatie van de locus delicti in het commune strafrecht tot hetzelfde resultaat komt, dan verdient het veeleer de voorkeur om deze bepaling over te brengen naar het Wetboek van Strafrecht. Bovendien valt op dat in het WODC-rapport wel de situatie met betrekking tot medeplegen, doen plegen en medeplichtigheid wordt besproken, maar dat met geen woord wordt gerept over uitlokking. Het is nog geenszins zeker of de extensieve interpretatie van de locus delicti ook voor uitlokking geldt. In de praktijk wordt de verkoop in België van illegaal consumentenvuurwerk door Nederlandse handelaren aan Nederlandse consumenten bestreden met gebruikmaking van een tentsteelegging die deze handelwijze omschrijft als de uitlokking van het opzettelijk in Nederland invoeren en voorhanden hebben van vuurwerk dat niet aan de eisen voldoet. Het ligt niet voor de hand aan te nemen dat tussen de verkoper en de koper een zodanige samenwerking bestaat dat sprake is van medeplegen of medeplichtigheid; wel verschaft de verkoper door zonder controle dit vuurwerk aan Nederlanders te verkopen, gelegenheid en middelen tot het plegen van deze misdrijven. Door artikel 3 WED staat vast dat deze uitlokking strafbaar is; daarmee wordt ook iedere discussie of er sprake is of moet zijn van dubbele strafbaarheid in Nederland en België beslecht.

De NVvR adviseert de minister dan ook dit voornemen te heroverwegen.

Wettelijke basis van economische kamers:

De NVvR deelt wel de opvatting van de minister dat thans niet moet worden afgezien van de formeel-wettelijke basis van de economische kamers en dat specialisatie op dit gebied onontbeerlijk is. Anders dan de onderzoekers is de NVvR van mening dat in beginsel specialisatie wel degelijk te realiseren is. Weliswaar gaat het hier om een heel groot aantal regelingen, maar het is niet zozeer de kennis van alle wetten en regelingen die deze specialisatie zijn waarde geeft, maar veel meer het noodzakelijke inzicht in de specifieke problemen die bij de sanctionering van bestuursrechtelijke wetgeving een rol spelen; te noemen vallen de gelede normstelling, de overgang tussen toezicht en opsporing en de interferentie met bestuurlijk optreden en stilzitten, alsook de teleologische interpretatie waaraan bij de sanctionering van de bestuurswetgeving niet kan worden ontkomen, zulks tegenover de grammaticale interpretatie die in het commune strafrecht de voorrang heeft. De voorkeur van de NVvR voor de voorlopige handhaving van de formeel-wettelijke basis voor dit specialisme heeft niet zozeer een principiële als wel een praktische reden. Het is juist dat de gerechten ook zonder wettelijke basis ieder voor zich of in onderlinge samenwerking kunnen voorzien in de handhaving van de nodige specialisatie op dit terrein, maar juist voor het behoud van economische strafkamers is dit lastig te organiseren. Het werk in economische strafkamers vereist een affiniteit met zowel bestuursrecht als strafrecht. Binnen de sector strafrecht is de kans groot dat de specialisatie in economische strafzaken het aflegt tegen de prioriteiten van de commune criminaliteit die in

deze sector de volle aandacht opeisen. Binnen de sector bestuursrecht is de focus gericht op de afdoening van bestuursrechtelijke zaken. Wil de wetgever de economische strafkamers als zodanig behouden, dan is een regeling hiervan op landelijk niveau te verkiezen. Reeds eerder in dit advies is geschetst dat van een primaat van de strafrechtelijke handhaving al lang geen sprake meer is. Zouden de economische strafkamers niet in de wet gehandhaafd blijven, dan is voorspelbaar dat het specialisme verwatert, waardoor de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de betreffende wetgeving in het gedrang komt.

4. Conclusie

De NVvR staat in hoofdzaak positief tegenover de concept-beleidsreactie van de minister op het evaluatierapport van de WED. Zij heeft wel bezwaar tegen het voorstel van de minister om artikel 3 (rechtsmachtbepaling) te laten vervallen en zij vraagt nadere aandacht van de minister voor de samenloop van de afroomboete met de ontnemingsmaatregel. De NVvR is er voorshands, net als de minister, geen voorstander van om de wettelijke verankering van de economische strafrechtspraak te laten vervallen.

Den Haag, 20 november 2006

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
voorzitter