

Preadvies
van de
Adviescommissie Strafrecht
inzake
de concept-beleidsreactie betreffende
de evaluatie van de Wet op de economische delicten (WED)

(Nederlandse Orde van Advocaten)

1. Inleiding

De concept-beleidsreactie van de Minister heeft betrekking op het WODC-onderzoeksrapport *De WED op de helling* (2005) dat door Groningse strafrechtswetenschappers is opgesteld. Dit rapport bevat een uitgebreide, degelijke en zeer belangwekkende analyse van de ontwikkelingen in het ordeningsstrafrecht sinds de invoering van de WED in 1950. De onderzoekers doen een groot aantal, deels ingrijpende wijzigingsvoorstellen. De concept-beleidsreactie van het Ministerie van Justitie verwoordt de opvattingen van dat departement over de diverse voorstellen. De bevindingen van de onderzoekers worden in grote lijnen onderschreven. Maar op niet onbelangrijke onderdelen heeft het departement een andere mening en komt het met andere voorstellen. Sommige onderwerpen behoeven nader onderzoek of nadere overweging.

De WED is een vrij uniek stukje wetgeving (alleen Portugal kent een vergelijkbare, overigens door de WED geïnspireerde wetgevingstechniek). De rechtspraak heeft er snel mee leren werken. Zeer belangrijk was het onderbrengen van de milieudelicten in de wet (art. 1a). Afgezien daarvan, en van de opwaardering van de vrijheidsbenemende sancties, is de WED niet wezenlijk veranderd. Wel stellen de onderzoekers terecht vast dat inmiddels beter van 'ordeningsdelicten' kan worden gesproken.

De Adviescommissie Strafrecht bespreekt in het navolgende enkele hoofdpunten uit de beleidsreactie.

2. De wijze van strafbaarstelling

Weliswaar zijn de ellenlange lijsten van delicten, genoemd in art. 1 en 1a WED, optisch intimiderend, in de praktijk kan er mee worden gewerkt. Dat betekent dat er zeer dringende redenen moeten zijn om het over een heel andere boeg te gooien. De onderzoekers willen af van de lange lijsten, en stellen voor te volstaat met een aantal categorieën (bijvoorbeeld 6) ordeningsdelicten, met bijbehorende sanctiebedreigingen. In de bijzondere wetten wordt aangegeven dat het desbetreffende feit strafbaar is gesteld als ordeningsdelict van de zoveelste categorie. Dit systeem zou de overzichtelijkheid dienen. De beleidsreactie voelt daar weinig voor en terecht. Er wordt aldus veel op de schop genomen zonder dat daarvoor in de praktijk een noodzaak is gebleken. Bovendien is het handig dat men in het bestaande systeem de WED kan raadplegen om te kijken welke feiten zo al via deze wet strafbaar zijn gesteld. Dat voordeel zou verdwijnen wanneer men de onderzoekers volgt. Met het departement menen wij dat volstaan kan worden met een overzichtelijker indeling van de 'ordeningsdelicten' in artikel 1. Met belangstelling wacht de Adviescommissie Strafrecht de voorstellen van de minister op dit punt af. Dat geldt ook voor de aangekondigde nieuwe regeling van de zogenaamde 'directe' strafbaarstelling gebaseerd op EG-verordeningen.

3. Het sanctiestelsel

Ook op het punt van het sanctiestelsel heeft het departement een van die van de onderzoekers afwijkende opvatting. Terecht meent het departement dat er behoefte is aan bevordering van de differentiatie in de strafmaat. Structurele ernstige milieuvervuiling moet strenger bestraft kunnen worden dan het gooien van een tot een prop omgevormde politiebekeuring op de openbare weg, waarop momenteel maximaal 6 jaar gevangenisstraf staat (overtreding van de Wet milieubeheer, strafbaar gesteld via art. 1a WED). Dat is uiteraard disproportioneel, maar voor lozing van gevaarlijke stoffen is het genoemde maximum niet misplaatst.

Enkele meer technische aspecten vragen in dit stadium niet om commentaar van de Adviescommissie Strafrecht. Dat ligt anders bij het voornemen van het departement om te onderzoeken of de bijkomende straf van openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak, die in de praktijk weinig wordt gebruikt, frequenter zou moeten worden opgelegd. Het komt de Adviescommissie voor dat het terughoudende gebruik niet toevallig is. De rechter is met reden terughoudend met *'naming and shaming'*. Juist in het economisch leven kan reputatieschade vergaande gevolgen hebben voor de veroordeelde.

De Adviescommissie Strafrecht kan zich verenigen met de vraagtekens die worden geplaatst in het WODC rapport bij de zogenaamde afroomboete (zie p. 46). De huidige formulering maakt het toepassingsbereik zeer beperkt. Bij herformulering van de huidige bepaling in art 6 lid 1 sub 4 WED laatste zin zal het onderscheidend vermogen met de voordeelsontneming uit het commune strafrecht volledig verdwijnen (zie ook onderdeel B.1 met betrekking tot specifieke aanbevelingen en conclusies op materieelrechtelijk gebied, p. 217). De afroomboete kan komen te vervallen omdat de procedure met betrekking tot de voordeelontneming een met afdoende rechtswaARBorgen omgeven rechtsgang is, zeker afgezet tegen de geldboete als bedoeld in voormeld artikel, gelet op de dienaangaande te stellen motiveringsvereisten.

4. Opsporing en vervolging

Niet in reactie op voorstellen van de Groningse onderzoekers, maar naar aanleiding van een in dat onderzoek opgetekende wens van de zijde van het openbaar ministerie wil het departement nagaan of de mogelijkheden tot opsporing van misdrijven waarop maximaal twee jaren gevangenisstraf staat niet te beperkt zijn. Zo wordt gepleit voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en voor aanhouding buiten heterdaad en in verzekeringstelling; dwangmiddelen en bevoegdheden die momenteel gelet op het bedreigde strafmaximum niet beschikbaar zijn. Dit zou noodzakelijk zijn omdat het gaat om slachtofferloze delicten, wat met zich mee zou brengen dat de bewijsvoering in sterke mate afhankelijk zou zijn van de opsporingsactiviteiten van de overheid. De praktijk zou laten zien dat het bijvoorbeeld belangrijk is om de verdachte te kunnen verhoren en te confronteren met verklaringen van medeverdachten, zonder dat zij hun verklaringen op elkaar kunnen afstemmen. Deze redenering overtuigt niet. Een wens zijdens het openbaar ministerie is met een beroep op een verder niet onderzochte 'praktijk' onvoldoende onderbouwd. In dit verband is van belang dat de overheid al beschikt over uitgebreide controlebevoegdheden in de bijzondere wetten en over bestuurlijke sancties en dwangmiddelen. Voorts is in dit kader van belang dat het verschil tussen economische overtredingen en economische misdrijven in de meeste gevallen slechts daarin bestaat, dat bij economische misdrijven opzettelijk handelen is vereist, welke aanvullende voorwaarde voor strafbaarheid bewijsrechtelijk niet altijd veel om het lijf heeft. Door deze bijzondere kenmerken van de structuur van de economische misdrijven zijn de gevolgen van de door het OM voorgestelde wijziging in de opsporingsfase aanzienlijk: nu bij elke geconstateerde wetsovertreding al snel ook de verdenking zal kunnen worden geformuleerd dat de wetsovertreding vermoedelijk opzettelijk werd begaan, betekent de door het OM voorgestelde verruiming concreet dat bij (vrijwel) elke vermeende economische wetsovertreding alle dwangmiddelen uit het Wetboek van Strafvordering kunnen worden ingezet.

Het is zaak de proportionaliteit hier in het oog te houden. De bulk van de verdachten van deze lichte categorie misdrijven bestaat uit bona fide ondernemers en ondernemingen, die zich niet te buiten gaan aan het frustreren van strafrechtelijk onderzoek.

5. Strafrecht en bestuursrecht.

De onderzoekers stellen zich de vraag of bij strafrechtelijke afdoening voldoende is gewaarborgd dat bestuursrechtelijke sancties, zoals de intrekking van een vergunning, eveneens zullen volgen. Volgens het departement ligt hier een taak voor de bestaande overlegstructuren. De Adviescommissie meent dat de vraagstelling van de onderzoekers getuigt van een nogal eenzijdig-punitieve instelling. Op zijn minst zou de vraagstelling moeten worden uitgebreid in die zin, dat er ook voor moet worden gewaakt dat de overheidssancties over het geheel genomen proportioneel blijven en de evenwichtigheid in de rechtshandhaving over de gehele linie wordt gewaarborgd. Hier ligt bij uitstek een taak voor het openbaar ministerie.

6. Specialisatie

De onderzoekers willen af van de specialisering in de zittende magistratuur die de huidige wet biedt. Het departement wil deze evenwel handhaven. Wij delen die opvatting. Inderdaad is specialisatie op en zelfs binnen het gebied van de orderingsdelicten onontbeerlijk. Op dit terrein is sprake van interessante recente initiatieven, zoals het Kenniscentrum Milieu en Voedselveiligheid bij het gerechtshof Den Bosch.

Rotterdam, 15 november 2006

Adviescommissie Strafrecht
Mr M. Wladimiroff, voorzitter,
namens deze: mr. M. Bakker, secretaris