

# W03.13.0045/II

**Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)**

## VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is aanvullende maatregelen te treffen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten teneinde de mogelijkheden tot bestrijding van financieel-economische delicten te verruimen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 9<sup>o</sup> wordt "aan een der misdrijven omschreven in de artikelen 177 en 177a" vervangen door: aan het misdrijf omschreven in artikel 177.
2. In onderdeel 10<sup>o</sup> vervalt "177a,".

B

In artikel 5, eerste lid, onderdeel 1<sup>o</sup>, vervalt "177a,".

C

In artikel 6, onderdeel 2<sup>o</sup>, wordt "de artikelen 362 tot en met 364a" vervangen door: de artikelen 363 tot en met 364a.

D

Aan artikel 23, zevende lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag dat gelijk is aan tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon.

E

In artikel 36e wordt onder vernummering van het achtste tot en met tiende lid tot negende tot en met elfde lid, na het zevende lid een lid ingevoegd, luidende:

8. De rechter kan bij de bepaling van de hoogte van het voordeel kosten in mindering brengen die rechtstreeks in verband staan met het begaan van strafbare feiten, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, en die redelijkerwijs voor aftrek in aanmerking komen.

F

In artikel 177, eerste lid, wordt "vier jaren" vervangen door "zes jaren" en vervalt in de onderdelen 1° en 2° telkens de zinsnede ", in strijd met zijn plicht,".

G

Artikel 177a vervalt.

H

Artikel 178a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "de artikelen 177 en 177a" vervangen door: artikel 177.
2. In het tweede lid wordt "de artikelen 177, eerste lid, onder 2°, en 177a, eerste lid, onder 2°," vervangen door: artikel 177, eerste lid, onder 2°, .

I

Artikel 323a komt te luiden:

### **Artikel 323a**

Hij die opzettelijk en wederrechtelijk middelen die met een bepaald doel door of vanwege de overheid dan wel door of vanwege een volkenrechtelijke organisatie zijn verstrekt, aanwendt voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.

J

Artikel 328ter komt te luiden:

### **Artikel 328ter**

1. Hij die, anders dan als ambtenaar, werkzaam zijnde in dienstbetrekking of optredend als lasthebber, naar aanleiding van hetgeen hij in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last heeft gedaan of nagelaten dan wel zal doen of nalaten, in strijd met zijn plicht een gift, belofte of dienst aanneemt dan wel vraagt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met gelijke straf wordt gestraft hij die aan iemand die, anders dan als ambtenaar, werkzaam is in dienstbetrekking of optreedt als lasthebber, naar aanleiding van hetgeen deze in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last heeft gedaan of nagelaten dan wel zal doen of nalaten, een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt van die aard of onder zodanige omstandigheden, dat hij redelijkerwijs moet aannemen dat deze handelt in strijd met zijn plicht.
3. Onder handelen in strijd met zijn plicht als bedoeld in de voorgaande leden wordt in elk geval begrepen het in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever of lastgever verzwijgen van het aannemen dan wel vragen van een gift, belofte of dienst.

## K

Artikel 362 vervalt.

## L

In artikel 363 wordt in het eerste lid, aanhef, "vier jaren" vervangen door "zes jaren", vervalt in het eerste lid, onderdelen 1<sup>o</sup> tot en met 4<sup>o</sup> telkens ", in strijd met zijn plicht," en wordt in het derde lid "zes jaren" vervangen door: acht jaren.

## M

Artikel 364a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "361 tot en met 363," vervangen door: 361, 363, .
2. In het tweede lid wordt "de artikelen 362, onder 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, en 363, onder 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>," vervangen door: artikel 363, onder 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, .

## N

In artikel 380, tweede lid, wordt "362 tot en met 364" vervangen door: 363, 364.

## O

In artikel 420bis, eerste lid, wordt "vier jaren" vervangen door: zes jaren.

## P

Artikel 420ter komt te luiden:

### **Artikel 420ter**

1. Hij die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die zich schuldig maakt aan witwassen in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf.

## Q

In artikel 420quater, eerste lid, aanhef, wordt "een jaar" vervangen door: twee jaren.

## **ARTIKEL II**

Artikel 98 van het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: De rechter-commissaris is bevoegd ter zake te beslissen.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot het zesde lid worden na het eerste lid de volgende leden ingevoegd:
  2. Indien de persoon met bevoegdheid tot verschoning bezwaar maakt tegen de inbeslagneming van brieven of andere geschriften omdat zijn plicht tot geheimhouding zich daartoe uitstrekt, wordt niet tot kennisneming overgegaan dan nadat de rechter-commissaris daarover heeft bepaald.

3. De rechter-commissaris die beslist dat inbeslagneming is toegestaan, deelt de persoon met bevoegdheid tot verschoning mede dat tegen zijn beslissing beklag open staat bij het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd en tevens dat niet tot kennisneming wordt overgegaan dan nadat onherroepelijk over het beklag is beslist.
4. Tegen de beschikking van de rechter-commissaris staat voor de officier van justitie binnen veertien dagen na de dagtekening van de beschikking en voor de persoon met bevoegdheid tot verschoning binnen veertien dagen na de betekening daarvan hoger beroep open bij het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd. Het gerecht beslist binnen dertig dagen.
5. Het openbaar ministerie kan binnen veertien dagen na de dagtekening van de beschikking en de persoon met bevoegdheid tot verschoning binnen veertien dagen na de betekening van de beschikking, beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad tegen de beschikking van het gerecht in hoger beroep. Artikel 447 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de termijn voor indiening van middelen van cassatie veertien dagen bedraagt. De Hoge Raad beslist binnen negentig dagen na indiening van de schriftuur.

### **ARTIKEL III**

Artikel 6, eerste lid, van de Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van de onderdelen 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup> tot 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup> wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:  
3<sup>o</sup>. indien hij van het plegen van het misdrijf als bedoeld onder 2<sup>o</sup> een gewoonte heeft gemaakt, met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie;
2. In het tekstdeel dat volgt na onderdeel 4<sup>o</sup> wordt "de gevallen onder 1<sup>o</sup> tot en met 4<sup>o</sup>" vervangen door: de gevallen onder 1<sup>o</sup> tot en met 5<sup>o</sup>.

### **ARTIKEL IV**

Artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het gedachtestreepje met betrekking tot het op 17 december 1997 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties (Trb. 1998, 54) wordt "de artikelen 177 en 177a van het Wetboek van Strafrecht" vervangen door: artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht.
2. In het gedachtestreepje met betrekking tot het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) wordt "de artikelen 177 tot en met 178, 328ter en 362 tot en met 364 van het Wetboek van Strafrecht" vervangen door: de artikelen 177, 178, 328ter, 363 en 364 van het Wetboek van Strafrecht.
3. In het gedachtestreepje met betrekking tot het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68) wordt "de artikelen 140, 177 tot en met 178, 284, 285a, 362 tot en met 364, 416 en 420bis tot met 420quater van het Wetboek van Strafrecht" vervangen door: de artikelen 140, 177, 178, 284, 285a, 363, 364, 416 en 420bis tot met 420quater van het Wetboek van Strafrecht.
4. In het gedachtestreepje met betrekking tot het op 31 oktober 2003 te New York tot stand gekomen Verdrag tegen corruptie (Trb. 2005, 244) wordt "de artikelen 177, 177a,

178, 284, 285a, 310, 321, 322, 326, 328ter, 359 tot en met 366, 376, 416, 417, 417bis, 420bis, 420ter en 420 quater van het Wetboek van Strafrecht" vervangen door: de artikelen 177, 178, 284, 285a, 310, 321, 322, 326, 328ter, 359 tot en met 366, 376, 416, 417, 417bis, 420bis, 420ter en 420 quater van het Wetboek van Strafrecht.

#### **ARTIKEL V**

In artikel 3:14, eerste lid, onderdeel h, van de Wet inkomstenbelasting 2001 vervalt "177a,".

#### **ARTIKEL VI**

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

# W03.13.0045/II

**Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Financieel-economische criminaliteit geniet de twijfelachtige reputatie buitengewoon lucratief te zijn. Fraude, omkoping en witwassen oefenen daarom een aantrekkingskracht uit op daders die niet alleen afkomstig zijn uit het criminele milieu, maar ook uit de reguliere economische sector.

De belangrijkste reden waarom het aantrekkelijk is om deze misdrijven te plegen ligt in de combinatie van hoge winsten, een geringe pakkans – het gaat meestal om zogenoemde ‘consensual crime’ waarbij er geen slachtoffers zijn die aangifte doen – en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen ervan wordt bedreigd. Het kabinet wil dat deze situatie tot het verleden gaat behoren. Daarom beoogt dit wetsvoorstel een aanscherping van de strafposities bij financieel-economische criminaliteit alsmede een verruiming van de mogelijkheden voor opsporing en vervolging van dit soort feiten.

Lange tijd heeft de neiging bestaan om de ernst van financieel-economische criminaliteit te relativiseren. Het gaat immers om delicten die weinig directe slachtoffers maken en vaak slechts lijken te bestaan uit het overtreden van administratieve regels. Dit is echter gezichtsbedrog. Financieel-economische delicten veroorzaken grote maatschappelijke schade: misdrijven als aanbestedingsfraude, milieudelicten en omkoping verstoren een goede marktwerking, tasten de integriteit van overheidsoptreden aan, beschadigen de leefomgeving en kunnen de volksgezondheid in gevaar brengen. Fraude en corruptie bij pensioenfondsen en woningbouwcorporaties kunnen negatieve gevolgen hebben die veel verder reiken dan enkel de sfeer van de onderneming. Dezelfde grootschalige effecten kunnen ontstaan door criminaliteit die een inbreuk maakt op de integriteit van de financiële markten, zoals de handel met voorkennis en de manipulatie van beurskoersen. Dit alles heeft geleid tot veranderde opvattingen over de strafwaardigheid van financieel-economische delicten. Breed leeft inmiddels het gevoel dat deze misdrijven een strenge bestraffing verdienen.

De afgelopen jaren heeft het kabinet de bestrijding van financieel-economische criminaliteit in de praktijk reeds geïntensiveerd. Dit heeft geresulteerd in de opsporing en vervolging van zaken van grootschalige fraude en omkoping rond vastgoed en aanbestedingen. Met een intensivering van de opsporing en vervolging worden echter niet alle prikkels tot het plegen van deze delicten weggenomen. Zo werkt het vooruitzicht van lage straffen calculerend gedrag in de hand. Daders van financieel-economische delicten laten zich niet ontmoedigen door het vooruitzicht van een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf van korte duur. En ondernemingen die als rechtspersoon alleen met een geldboete kunnen worden gestraft, zijn vaak dermate kapitaalkrchtig dat zij zich niet laten afschrikken door een boete waarvan het maximumbedrag vele malen geringer is dan de winst die zij met overtreding van de wet kunnen behalen. Het is daarom van

belang dat met het oog op de preventieve en repressieve werking van het strafrecht wordt voorzien in versterkte mogelijkheden om laakbaar handelen in het financieel-economisch domein strafrechtelijk te vervolgen en om adequate straffen op te leggen.

In dit wetsvoorstel wordt in de eerste plaats voorgesteld om een flexibel boeteplafond in te voeren zodat rekening kan worden gehouden met het profijt in relatie tot de draagkracht van ondernemingen die strafbare feiten plegen. Verder wordt de aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel van een wettelijke regeling voorzien. Daarnaast beoog ik met dit wetsvoorstel een aantal op de bestrijding van financieel-economische criminaliteit toegesneden strafbaarstellingen te verruimen en te actualiseren. Het gaat om de strafbepaling inzake misbruik van gemeenschapsgeld, de strafbaarstelling van witwassen en de strafbaarstellingen inzake ambtelijke corruptie en corruptie in de privé-sector. Ook introduceert het wetsvoorstel een strafverzwaringsgrond gericht op het bestrijden van het stelselmatig plegen van misdrijven in de sfeer van de Wet op de economische delicten. De mogelijkheden tot opsporing van financieel-economische criminaliteit beoog ik verder te verbeteren door het invoeren van een snellere procedure om te oordelen over de inbeslagneming van stukken, wanneer onder andere advocaten en notarissen zich beroepen op hun verschoningsrecht. Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan diverse toezeggingen aan de Tweede Kamer inzake de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Ook geeft dit wetsvoorstel uitvoering aan de voornemens van dit kabinet, zoals vermeld in het regeerakkoord, om de financiële en georganiseerde criminaliteit hard aan te pakken. Het voorstel komt tevens tegemoet aan enkele aanbevelingen gedaan door internationale organisaties.

## **2. Ontvangen adviezen**

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad van Korpschefs, het Platform bijzondere opsporingsdiensten (Platform BOD-en), Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Van alle instanties is advies ontvangen.

Volgens de Raad van Korpschefs maakt het wetsvoorstel een effectievere opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit mogelijk. De Raad van Korpschefs sprak daarbij de verwachting uit dat de inspanningen in het kader van het wetsvoorstel leiden tot meer en hogere boetes en tot een groter bedrag aan afgenomen crimineel vermogen. Het Platform bijzondere opsporingsdiensten zag in het wetsvoorstel een goede uitbreiding van het ten dienste staande instrumentarium. De NVvR, de Rvdr en de NOvA plaatsten kanttekeningen bij de voorstellen om toepasselijke straffen voor financieel-economische criminaliteit te verhogen, teneinde de bestrijding ervan effectiever te maken. De Rvdr vroeg in dit verband aandacht voor de verhoging van de pakkans. Ook het kabinet hecht aan verhoging van de pakkans van daders van financieel-economische criminaliteit; daartoe is als hierboven vermeld de opsporing en vervolging van deze delicten de afgelopen jaren geïntensiveerd. Deze intensivering wordt kracht bijgezet door een aantal wijzigingen in het onderhavige voorstel die de mogelijkheden tot opsporing verbeteren.

Daarnaast is de strafbedreiging wel degelijk van belang. Het gaat bij daders van financieel-economische criminaliteit vaak om 'witteboordencriminelen': personen met een hoog opleidingsniveau en niet zelden een goede baan, die zeer wel in staat moeten worden geacht om rationele afwegingen te maken wat betreft hun handelen op het moment dat zij in de verleiding komen om strafbare feiten te plegen. De afweging kan indien het risico op ontdekking gering lijkt – bijvoorbeeld omdat fraude wordt gepleegd met de eigen middelen van de onderneming waarin betrokkene een leidinggevende positie bekleedt – en mogelijke straffen niet in verhouding lijken te staan tot de omvang van te behalen financieel voordeel of zelfverrijking, leiden tot het begaan van een strafbaar feit. Ik ben dan ook de opvatting toegedaan dat het vooruitzicht van een forse straf in dit verband ter dege een belangrijke rol speelt.

Het OM zag in de voorstellen een betekenisvolle bijdrage aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Het OM wees daarbij op het verband tussen vormen van georganiseerde criminaliteit en financieel-economische criminaliteit, dat adequate bestrijding van financieel-economische criminaliteit des te belangrijker maakt. De KNB kon zich in algemene zin verenigen met het doel en de strekking van het wetsvoorstel in de versie zoals die ter consultatie was voorgelegd. De KNB drong er echter op aan om de mogelijkheid van beroep in cassatie bij beslissingen over inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden te behouden. Ook de NOvA, de Rvdr en de NVvR vroegen nadrukkelijk aandacht voor dit punt. De Raad voor de rechtspraak stelde in dit verband voor te onderzoeken of met de introductie van termijnen voor de behandeling van ingestelde rechtsmiddelen de doorlooptijd tot een voor de opsporing aanvaardbare tijdsperiode zou kunnen worden teruggebracht en het cassatieberoep zou kunnen worden behouden. Dit werd eveneens in de rechtswetenschappelijke literatuur bepleit (zie M.J. Borgers, T. Kooijmans, Een lichtzinnig voorstel omtrent het verschoningsrecht in strafzaken, *Delikt en Delinkwent* 2012, 56). Een voorstel tot introductie van termijnen voor behandeling van rechtsmiddelen ingesteld naar aanleiding van inbeslagneming van stukken van verschoningsgerechtigden, onder behoud van het cassatieberoep, is opgenomen in het wetsvoorstel nadat ik hierover het aanvullend advies van de Rvdr had ingewonnen.

De adviezen hebben op ook andere onderdelen tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geleid. Hierna zal in de memorie van toelichting, waar aangewezen, nader aandacht worden besteed aan de verschillende adviezen.

### **3. Financieel-economische delicten**

#### **3.1 Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld**

Het wetboek bevat in artikel 323a Sr een strafbaarstelling van het misbruik van subsidiegelden verstrekt door de Europese Gemeenschappen. De strafbepaling is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht ter uitvoering van het op 26 juli 1995 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289) (zie Kamerstukken 1998/99, 26 468, nr. 3, blz. 6-8).

Bij de uitvoering van deze verdragsverplichting is overwogen om subsidiefraude breder strafbaar te stellen en strafbaarstelling niet te beperken tot uitsluitend het misbruik van middelen verstrekt door de Europese Gemeenschappen. Daar is destijds echter niet voor gekozen. Ratio hierachter was dat de overheid zelf maatregelen kon nemen in de zin van het terugvorderen van verstrekte gelden en beboeting langs bestuursrechtelijke weg (Kamerstukken II 1998/99, 26 469, nr. 3, blz. 14). De mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden tegen subsidiefraude beperken zich dientengevolge tot fraude met EG-gelden en gevallen waarin het gebruik van subsidiegelden voor andere doeleinden dan waartoe deze zijn verstrekt gepaard gaat met handelen dat wel strafbaar is. Zo kan bij het opgeven van onjuiste informatie worden vervolgd wegens valsheid in geschrift. Daar is zeker niet in alle gevallen sprake van: de initieel verstrekte informatie is juist en verplichte gegevens worden verstrekt – zodat geen sprake is van de misdrijven van de artikelen 227a en 227b Sr – maar nadien worden de middelen niet besteed voor het doel waarvoor zij werden verstrekt. Te denken valt ook aan het geval waarin een persoon die sinds enige tijd een subsidie of (doel)uitkering ontvangt, daar op gegeven moment – zonder dit te melden aan de verstrekende instantie – geen recht meer op heeft, omdat hij niet langer aan de voorwaarden voor subsidieverlening voldoet.

Het kabinet is van opvatting dat het misbruik van gemeenschapsgeld – zeker in tijden waarin de overheid zich genoodzaakt ziet tot scherpe bezuinigingen – bijzonder laakbaar handelen betreft, jegens de overheid, maar zeker ook jegens de rest van de samenleving. Daartegen moet strafrechtelijk kunnen worden opgetreden. Voorgesteld



wordt de reikwijdte van artikel 323a Sr te verruimen en in brede zin misbruik van gemeenschapsgeld strafbaar te stellen, en niet alleen misbruik van EU subsidiegelden. Het betreft zowel het oneigenlijk gebruik van middelen verstrekt door of vanwege de rijksoverheid als door of vanwege lokale overheden. In een aantal gevallen bestaat ter zake reeds de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving. Het wetsvoorstel verruimt in dat kader de mogelijkheden om te komen tot effectief onderzoek en adequate sanctionering. Het ligt voor de hand dat op basis van de verruimde mogelijkheden wordt gekozen voor het meest geëigende handhavingsmiddel, gelet op de aard en ernst van de zaak. Hieromtrent worden afspraken gemaakt tussen toezichthouders, inspectiediensten en het OM. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld inhouden dat bij misbruik van gelden onder een bepaald benadelingsbedrag in beginsel de voorkeur wordt gegeven aan oplegging van een administratieve boete omdat hiermee sneller en effectiever kan worden opgetreden (zie in dit verband onder andere de memorie van toelichting bij de Wet tot aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, blz. 13). Daarentegen ligt de keuze voor strafrechtelijke handhaving voor de hand in gevallen van ernstige en omvangrijke subsidiefraude. De morele afkeuring van dergelijk handelen kan daarmee het beste tot uitdrukking worden gebracht.

Voorts wordt naast het misbruik van EG-subsidiegelden eveneens het misbruik van gelden verstrekt door andere internationale organisaties strafbaar gesteld. Immers verstrekken ook bijvoorbeeld de Raad van Europa, VN-organisaties en de Wereldbank financiële middelen ter ondersteuning van allerhande projecten op hun respectieve werkerreinen. Op Nederland berust in dit verband de plicht om samen met de betrokken internationale organisaties misbruik te bestrijden.

### **3.2 Corruptie in de private sector**

In artikel 328ter Sr is het actief en passief omkopen van personen werkzaam in de private sector strafbaar gesteld. Deze strafbepaling ziet op elke vorm van niet-ambtelijke omkoping zonder dat een onderscheid wordt gemaakt naar sectoren in de maatschappij (profit/non profit). Bijzonder aan artikel 328ter Sr is dat de strafbaarheid van het omkopen dan wel het omgekocht worden afhankelijk is gesteld van het verzwijgen van de voordelen in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever (in ruime zin) of lastgever. Wordt tegenover laatstgenoemden open kaart gespeeld, dan is geen sprake van strafbaar handelen. In artikel 328ter Sr ligt aldus een algemene (wettelijke) plicht besloten om telkens binnen de onderneming of in het kader van de uitvoering van een opdracht openheid te betrachten waar het gaat om gelden of voordelen die worden aangeboden tijdens de uitoefening van een functie. Wanneer nu in strijd met deze openheid wordt gehandeld of wanneer verwacht wordt (door de aanbieder van de gelden) dat deze openheid niet wordt betracht, ontstaat strafbaarheid. Daarbij is nog van belang het bestanddeel "strijd met de goede trouw". Dit bestanddeel heeft tot doel van de meldingsplicht uit te sluiten het aannemen en aanbieden van onbeduidende of kleine, gebruikelijke fooien en relatiegeschenken. Alleen voordelen die naar objectieve maatschappelijke maatstaven, waaronder erkende handelsgebruiken, niet meer beschouwd kunnen worden als gebruikelijke relatiegeschenken, dienen derhalve te worden gemeld. Dit brengt mee dat de te melden giften in de regel al twijfelachtig van karakter zijn, althans gericht op (bovengemiddelde) beïnvloeding. Besluitvorming over hoe verder om te gaan met dergelijke situaties wordt door de Nederlandse wetgever overgelaten aan het bedrijfsleven, in het vertrouwen dat gehandeld wordt in overeenstemming met de heersende normen inzake verantwoord ondernemen en eerlijke concurrentieverhoudingen. Belangrijke onderdelen van het bedrijfsleven hebben reeds door middel van het opstellen van gedrags- en ethische codes laten zien dat zij deze taak serieus nemen.

Internationale verplichtingen tot strafbaarstelling van actieve en passieve omkoping koppelen de strafwaardigheid van het corruptieve handelen in de particuliere sector vaak aan het criterium handelen in strijd met een plicht. Dit wordt geplaatst binnen de

algemene context van een loyale en integere opstelling van de werknemer tegenover zijn werkgever waar het betreft het ondernemingsbelang van laatstgenoemde; de werknemer, partner of manager die een gift aanneemt teneinde te handelen op een manier die in strijd is met het belang van de onderneming maakt daarmee inbreuk op het in hem gestelde vertrouwen. In dit verband kan worden gewezen op de strafbaarstellingsverplichtingen van de artikelen 7 en 8 van het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) waarin het handelen in strijd met een plicht centraal staat.

In haar rapport van 6 juni 2011 over de implementatie van het EU-kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (2003/568/JBZ), dat eveneens een verplichting tot strafbaarstelling van corruptie in de private sector schept, wijst de Europese Commissie erop dat artikel 328ter Sr mogelijksterwijks tekort lijkt te schieten omdat dit misdrijf alleen het verzwijgen van een gift of belofte in strijd met de goede trouw als 'strijdig met een plicht' strafbaar stelt (zie COM (2011) 309, blz. 3-4 en SEC (2011) 663, blz. 23-24). Het kaderbesluit spreekt in artikel 2 meer in algemene zin van "het verzuimen van een plicht". Dit plichtsverzuim omvat "ten minste deloyaal gedrag dat een inbreuk vormt op een wettelijke plicht of, naar gelang van het geval, een inbreuk op beroepsvoorschriften of -instructies die van toepassing zijn in het beroep van een persoon die, in welke hoedanigheid ook, leiding geeft aan of werkt voor een onderneming in de privé-sector."

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het kabinet van oordeel dat er reden bestaat om de strafbaarstelling van private omkoping aan te passen om zeker te stellen dat op adequate wijze uitvoering wordt gegeven aan de internationale verplichtingen ter zake. De verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping krijgt gestalte door in artikel 328ter Sr het handelen in strijd met de plicht door een werknemer of lasthebber centraal te stellen. Verduidelijkt wordt in het voorgestelde derde lid dat onder handelen in strijd met de plicht in ieder geval ook het in strijd met de goede trouw verzwijgen van een gift, belofte of dienst valt, waartoe de werkingsfeer van artikel 328ter Sr zich thans beperkt. Recente strafzaken hebben de ontwrichtende werking van omkoping in de private sector aangetoond. Indien een opdrachtnemer tegen betaling in strijd handelt met die plicht, worden doorgaans anderen in de samenleving daarvan de dupe. Denk aan de taxateur die wordt omgekocht om een onjuiste taxatie van een onroerend goed te geven: daarmee worden naar gelang de omstandigheden naast de opdrachtgever, ook derden als hypotheekverlenende banken benadeeld. Passende mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden tegen dergelijke praktijken dragen bij aan een eerlijke manier van zakendoen en het vertrouwen van consumenten en bedrijven in een integere dienstverlening. Het voorgestelde strafmaximum waarmee het misdrijf wordt bedreigd – vier jaren gevangenisstraf en geldboete van de vijfde categorie, sluit hierbij aan.

### **3.3 Ambtelijke corruptie**

Omkoping van ambtenaren vormt een belangrijke bedreiging voor het functioneren van de overheid. Kern van onze democratische samenleving is immers een overheid waarop burgers kunnen vertrouwen en waarvan besluitvorming op integere wijze tot stand komt.

Tegen ambtelijke corruptie moet krachtig worden opgetreden. Het uitblijven van een adequate strafrechtelijke reactie kan het vertrouwen van de burger in de overheid duurzaam beschadigen en heeft een negatieve invloed op het beeld dat van Nederland bestaat in het buitenland. Nederland heeft op het punt van corruptiebestrijding internationaal een goede reputatie. In de jaarlijks door Transparency International gepubliceerde index van minst corrupte landen bezet Nederland steevast een plaats bij de eerste tien. Mede daarom is ons land aantrekkelijk als vestigingsplaats voor internationale ondernemingen, en wordt het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland alom gezien als een betrouwbare handelspartner.

In de huidige opzet van de strafbaarstelling van ambtelijke omkoping wordt onderscheid gemaakt tussen handelen in strijd met de ambtsplicht en handelen dat niet strijdig is met de ambtsplicht. Dit onderscheid geldt voor zowel actieve als passieve omkoping. Tot de herziening van de corruptiewetgeving in 2000 was bij actieve omkoping alleen het beloven of verstrekken van voordelen aan een ambtenaar teneinde hem te bewegen tot ambtsstrijdig handelen of nalaten strafbaar. Met de invoering van strafbaarstelling van omkoping tot handelingen niet in strijd met de ambtsplicht gaf de wetgever in de meest ruime zin uitvoering aan het OESO-corruptieverdrag (Trb. 1998, 54), waardoor de mogelijkheden tot vervolging in de praktijk werden verbeterd (Kamerstukken II 1998/99, 26 269, blz. 12-13). Voorkomen werd op deze wijze dat bewijsproblemen zouden ontstaan bij de vervolging van ambtelijke corruptie in een situatie waarin onduidelijkheid heerste over de vraag of door de ambtenaar in kwestie nu wel of niet in strijd met diens ambtsplicht was gehandeld.

In de rechtspraak wordt inmiddels het onderscheid tussen handelen in strijd met de ambtsplicht en handelen niet in strijd met de ambtsplicht steeds meer gerelativeerd. Naar het oordeel van de rechter is er in bredere zin al vrij snel sprake van handelen in strijd met de ambtsplicht (zie E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht*, BoomJu, Den Haag 2005, blz. 265). Als afzonderlijk bestanddeel heeft het handelen in strijd met de ambtsplicht daarmee aanzienlijk aan belang verloren. Niet het ambtsstrijdig handelen staat centraal, maar ieder ambtelijk handelen. En dergelijk handelen dient vrij te blijven van welke geldelijke beïnvloeding dan ook. Ik stel daarom voor in de artikelen 177 en 363 Sr actieve en passieve omkoping van een ambtenaar strafbaar te stellen, onafhankelijk van de vraag of daarbij een ambtsplicht worden geschonden of niet. Voorgesteld wordt om daarnaast de straffen voor actieve en passieve omkoping te verhogen tot zes jaren gevangenisstraf en geldboete van de vijfde categorie. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het feit dat een ambtenaar gunsten aangeboden krijgt om zijn handelen te beïnvloeden en deze gunsten aanneemt, niet alleen onoirbaar en daarom strafbaar is, maar breder de integriteit en daarmee de legitimiteit van de overheid in gevaar brengt.

### **3.4 Witwassen**

Met witwassen worden de winsten veilig gesteld die criminelen hebben verkregen met het plegen van strafbare feiten. De verworven rijkdom kunnen zij na verhulling van de criminele herkomst aanwenden in de reguliere economische sector – om zich toegang te verschaffen tot de “bovenwereld” – en gebruiken om nieuwe strafbare feiten te plegen. Witwassen zorgt dus dat misdaad loont en is daarmee een belangrijke stimulans om (nieuwe) misdrijven te plegen. Het Wetboek van Strafrecht stelt witwassen strafbaar in de artikelen 420bis Sr (opzettelijk witwassen), 420ter Sr (gewoontewitwassen) en 420quater Sr (schuldwitwassen).

Het openbaar ministerie heeft aangegeven een verhoging van strafmaxima voor witwasfeiten wenselijk te achten, teneinde deze zeer kwalijke vorm van misdaad in alle gevallen effectief te kunnen bestrijden. Ik heb eerder aan de Tweede Kamer aangegeven voorstander te zijn van een strafverhoging (Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 60, blz. 21). Naast uitbreiding van het instrumentarium aan bevoegdheden dat kan worden ingezet voor een effectieve bestrijding van witwassen, zie ik vooral in het schadelijke karakter van witwassen reden om te voorzien in een verhoging van de straffen. Witwassen van opbrengsten van ernstige misdrijven zoals drugshandel en mensenhandel moet in vele opzichten als net zo ernstig worden beschouwd als het plegen van die misdrijven zelf. Daarvoor moet meer ruimte komen in het toepasselijke strafmaximum. Ik wil in dit verband voorstellen de maximumstraf voor het basis opzettelict witwassen – artikel 420bis Sr – te verhogen tot zes jaren gevangenisstraf.

Voorgesteld wordt om de strafbedreiging ten aanzien van gewoontewitwassen te verhogen van zes jaren tot acht jaren gevangenisstraf (artikel 420ter Sr). Een even

verwerpelijke vorm van witwassen is die waarbij de dader misbruik maakt van zijn beroep om witwashandelingen te verrichten. Te denken valt bijvoorbeeld aan belastingadviseurs, notarissen of advocaten, maar ook bankiers, die de specifieke mogelijkheden die de uitoefening van hun beroep daartoe biedt misbruiken voor het verhullen en wegsluizen van misdadig geld. Hun handelen tast de goede naam aan van de beroepsgroep waartoe zij behoren en zij verloochenen in voorkomende gevallen ook de rol van poortwachter die de overheid hen op grond van hun beroep of ambt heeft toebedeeld. Daarom stel ik voor in het vervolg dit handelen in artikel 420ter Sr als een gekwalificeerde vorm van witwassen aan te merken. In aansluiting hierop voorziet artikel 420quinquies Sr reeds in de mogelijkheid deze personen een beroepsverbod op te leggen.

Ten slotte wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat schuldwitwassen – artikel 420quater Sr – strenger kan worden bestraft. In de praktijk ligt deze gedraging veel dichter tegen het opzettelijk witwassen aan dan in de strafbedreiging tot uitdrukking komt. Het is onaanvaardbaar dat personen die een luxelevens leiden omdat zij geld en geschenken aannemen van criminelen, en daarmee rechtstreeks profiteren van het plegen van ernstige misdrijven als drugs- of mensenhandel, slechts een geringe straf riskeren. Een wijziging van de maximum gevangenisstraf voor schuldwitwassen – een verhoging tot twee jaren gevangenisstraf – ligt daarom mijns inziens in de rede.

### **3.5 Economische delicten**

Bij economische delicten komt het voor dat daders structureel de wet overtreden. Zij veroorzaken daarmee allerhande schade voor de samenleving. Bovendien wordt de eerlijke concurrentie verstoort omdat andere ondernemers zich wel aan de regels houden. Te noemen vallen afvalverwerkingsbedrijven die structureel milieuvorschriften overtreden en malafide financiële instellingen die de meldingsplicht ongebruikelijke transacties overtreden.

Met een aparte strafbaarstelling kunnen de strafwaardigheid van dergelijk handelen, de omvang van de wetsovertreding en de kwalijke gevolgen daarvan, beter tot uitdrukking worden gebracht. Voorgesteld wordt om de maximum gevangenisstraf voor deze feiten te verhogen tot vier jaar en een geldboete van de vijfde categorie, wanneer de feiten uit gewoonte worden gepleegd.

Een aanvullende drijfveer om een aparte strafbaarstelling voor stelselmatige plegers in het leven te roepen, is de wens van verruiming van mogelijkheden tot opsporing en vervolging. Met de voorziene vrijheidsstraf van vier jaren worden aanhouding buiten heterdaad en de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden als het opnemen van telecommunicatie mogelijk, hetgeen een doeltreffende opsporing van deze feiten bevordert. Ten slotte kent de nieuwe strafbaarstelling op grond van de voorgestelde straf een langere verjaringstermijn. Het openbaar ministerie heeft voor een verlenging van de termijn van vervolgingsverjaring voor economische delicten gepleit, in verband met de lange duur van financieel-economische strafzaken. Dat recht verjaart voor misdrijven waar niet meer dan drie jaar gevangenisstraf op is gesteld, zes jaar na aanvang van de vervolging (artikel 70, eerste lid, onder 2°, juncto artikel 72, tweede lid, Sr). Zaken betreffende financieel-economische criminaliteit zijn vaak complex en vergen de nodige tijd voor de opsporing, vervolging en berechting. Dit leidt ertoe dat het voor verdachten loont om op elk moment in de procedure alle mogelijke rechtsmiddelen te benutten teneinde aan te sturen op verjaring van het recht tot vervolging. De nieuwe strafbaarstelling inzake stelselmatige overtrekking van de WED kent op grond van het voorgestelde strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf, een vervolgingsverjaring van twaalf jaren, waardoor het gevaar van te vroege vervolgingsverjaring wordt opgeheven.

#### 4. Sancties voor rechtspersonen

De geldboete in het strafrecht is geregeld in artikel 23 Sr. De geldboete is ingedeeld in zes generieke maxima, de zogenoemde boetecategorieën. Deze worden tweejaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (zie het huidige artikel 23, negende lid, Sr). De zesde boetecategorie is in 1983 als nieuwe, aparte categorie ingevoerd door de Wet vermogenssancties (Stb. 1983, 153). Voornaamste doel was het voorzien in een passende bestraffing voor rechtspersonen, gegeven het feit dat voor rechtspersonen de geldboete de enige hoofdstraf is (Kamerstukken II 1977/78, 15 012, nr. 3, blz. 41).

In mijn brief over de aanpak van financieel-economische criminaliteit van 14 december 2011 de Tweede Kamer heb ik toegezegd de geldboetes voor financieel-economische criminaliteit te heroverwegen (Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 57). Wanneer de hoogte van de geldboetes in het Nederlandse strafrecht tegen het licht worden gehouden, valt op dat de hoogst mogelijke geldboete in het Nederlandse strafrecht – € 780.000 – verschilt van de hoogte van de maxima die gelden in enkele andere Europese landen. Zo kent het Franse strafrecht boetes tot € 7.500.000. Het is mede tegen deze achtergrond dat Nederland in internationaal verband met regelmaat kritiek te beurt valt over de als laag beschouwde maximum geldboete voor rechtspersonen. Zo vroegen de voorbije jaren zowel GRECO, het anti-corruptieorgaan van de Raad van Europa als de Anti-bribery Working group van de OESO, in het kader van hun evaluaties van de Nederlandse strafwetgeving aandacht voor de geldstraffen voorzien voor corruptiedelicten gepleegd door rechtspersonen. Daarbij was de veronderstelling dat omkoping grote ondernemingen vaak aanzienlijke voordelen kan opleveren en dat – gelet op de grote financiële draagkracht van deze rechtspersonen – de maximale boete te laag is. De maximumgeldboete die in het strafrecht kan worden opgelegd blijft daarnaast achter bij de bedragen van bestuurlijke boetes die ter administratiefrechtelijke handhaving van vaak dezelfde financiële en economische regelgeving mogelijk zijn.

Naar aanleiding van de kabinetsnota over sanctiestelsels (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D) heeft het WODC door de RU Groningen onderzoek laten verrichten naar de vraag hoe de boetehoogte in het bestuursrecht en het strafrecht wordt bepaald (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 77). De onderzoekers onderscheiden in hun rapport een aantal factoren die bepalend zijn voor de hoogte van een geldboete waarmee een strafbaar feit in de wet wordt bedreigd, en dat bepalend is voor de hoogte van de geldboete die in een concreet geval wordt opgelegd (zie H.E. Bröring e.a., Referentiekader geldboetes; Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht, RU Groningen, Groningen 2012, blz. 90). Het gaat om de aard en de ernst van het delict, de persoon van de dader, het profijt dat het delict heeft opgeleverd, recidive en het herstel van de gevolgen. Drie van de genoemde factoren zijn in het kader van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit – vooral in hun onderlinge combinatie – in het bijzonder relevant: de ernst van het feit, het profijt, en de draagkracht van de dader.

In verband met die ernst van de feiten en mede gelet op de schade die deze teweegbrengen, is het van groot belang het plegen van deze strafbare feiten te voorkomen. Dit legt de nadruk sterk op de generaal en speciaal preventieve werking van de straffen waarmee het plegen wordt bedreigd: de straffen moeten potentiële daders ontmoedigen. Het profijt – een tweede factor – moet dus in verband worden gebracht met de strafdreiging. Het voorstel beoogt niet, waar de NVvR in haar advies vanuit leek te gaan, om het boetestelsel primair te zien als instrument voor het afromen van crimineel voordeel. Het komt mij daarentegen logisch voor dat de wetgever het profijt laat meewegen in de keuze voor de hoogte van de maximumstraf die zij van toepassing verklaard voor een bepaald strafbaar feit. Naast de ernst van het feit en het profijt, speelt een derde factor een belangrijke rol bij bepaling van de hoogte van geldboete

waarmee een strafbaar feit in de strafwet wordt bedreigd: de draagkracht van de dader. Financieel-economische misdrijven worden vaak gepleegd door ondernemingen die beschikken over een, in verhouding tot privé-personen, groot vermogen. De draagkracht van rechtspersonen is daarmee een bepalende factor bij het antwoord op de vraag of een geldboete voldoende afschrikkende werking bezit. Ik verwijs naar de standaard die in internationale instrumenten ter zake van financieel-economische delicten doorgaans wordt gehanteerd: straffen dienen 'effective, proportionate and dissuasive' te zijn. Het is tegen deze achtergrond dat dit wetsvoorstel de mogelijkheid introduceert voor de rechter om een geldboete op te leggen die hoger is dan het maximumbedrag van de geldboete van de zesde categorie, teneinde rekening te kunnen houden met de draagkracht van rechtspersonen. Wanneer dit in het kader van een passende bestraffing nodig is, kan de rechter in plaats van het maximum van zesde geldboete categorie, een geldboete opleggen die ten hoogste tien procent van de jaaromzet van een onderneming betreft. Het gaat om de jaaromzet van het jaar voorafgaand aan de berechting van de rechtspersoon. Aan de bedoelde mogelijkheid wordt vorm gegeven door toevoeging van een nieuwe volzin aan het zevende lid van artikel 23 Sr (vgl. Artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel). Deze wijze van bepaling van het boetep plafond is het beste middel om de hierboven beschreven doelstelling om in omvangrijke zaken van financieel-economische criminaliteit een effectieve, proportionele en ontmoedigende bestraffing mogelijk te maken en biedt daartoe een beter alternatief dan het door de Rvdr gesuggereerde verhogen van de wettelijke boetemaxima. Die optie heeft namelijk als belangrijk nadeel dat de keuze voor een bepaald bedrag als bovengrens van de maximale geldboete – die zij impliceert – in zekere zin altijd willekeurig is en niet kan voorkomen dat in ernstige zaken de geldboete in verhouding tot de financiële middelen van een onderneming onvoldoende is voor effectieve bestraffing.

## **5. Termijnen toetsing beroep op verschoningsrecht**

In onderzoek naar financieel-economische criminaliteit komt met regelmaat de vraag naar de positie van bijzondere geheimhouders aan de orde. Het gaat dan meestal om het geval waarin politie en openbaar ministerie in het belang van een opsporingsonderzoek inzage willen verkrijgen in gegevens die vallen onder de reikwijdte van het beroepsgeheim van een advocaat of notaris. Aan de betrokken notaris of advocaat komt op grond van de op hem rustende geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht toe (artikel 218 Sv).

Meer concreet zijn er in de praktijk van opsporing en vervolging twee situaties te onderscheiden waarin de vraag naar de reikwijdte van het verschoningsrecht speelt. Het kan zijn dat de officier van justitie of rechter-commissaris in het kader van een opsporingsonderzoek stukken bij een geheimhouder in beslag wil nemen. Daartoe zal meestal doorzoeking van het kantoor van de advocaat of notaris plaatsvinden, onder leiding van de rechter-commissaris en in het bijzijn van de deken van de orde van advocaten of de voorzitter van de Ring van notarissen. Een tweede situatie betreft het geval waarin bij onderzoek naar financieel-economische criminaliteit de kantooradministratie van een onderneming in beslag wordt genomen. Vaak worden in dit geval door de officier van justitie grote hoeveelheden materiaal in beslag genomen, om later op een andere locatie door te nemen. Niet zelden blijken vervolgens in de administratie stukken te zitten die mogelijk onder het verschoningsrecht vallen – te denken is aan correspondentie tussen de onderneming en een advocaat. Deze stukken moeten in voorkomende gevallen verzegeld worden en aan de rechter-commissaris voorgelegd voor een beslissing over inbeslagneming en kennisneming.

In beide situaties geldt dat indien de rechter-commissaris oordeelt dat stukken van de advocaat of notaris in beslag mogen worden genomen, deze meestal niet ter beschikking van de officier van justitie worden gesteld, maar worden verzegeld. Er wordt gewacht of de geheimhouder tegen de beschikking van de rechter-commissaris tot inbeslagneming beklag aantekent bij de rechtbank, en zo ja, tot deze beklagprocedure ten einde is. Met

dit wachten wordt voorkomen dat tussentijdse, achteraf als onrechtmatig beoordeelde, kennisneming van de inhoud van stukken gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de bewijsverzameling in de strafzaak. Daar tegen de beschikking van de raadkamer in beklagzaken cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Hoge Raad, betekent dit in de huidige praktijk dat het vaak lang duurt – soms meer dan een jaar – alvorens er definitief uitsluitel komt. Het is evenwel in ieders belang, ook dat van de geheimhouder, dat hierover binnen afzienbare tijd duidelijkheid komt. Door de onzekerheid die met het wachten gepaard gaat, lopen opsporingsonderzoeken soms grote vertraging op. Dit schaadt de effectieve opsporing. Om deze reden heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd te onderzoeken op welke wijze kan worden voorzien in een aparte beroepsprocedure voor beoordeling van de toepasselijkheid van het verschoningsrecht in het Wetboek van Strafvordering, die aanzienlijk minder tijd vergt (Kamerstukken II 2010/11, 32 250, nr. 12). Onderhavig voorstel vormt daarvan het resultaat. Voorgesteld wordt tegen de beslissing van de rechter-commissaris hoger beroep en tegen de beslissing van het gerecht dat beslist in hoger beroep, cassatieberoep bij de Hoge Raad mogelijk te maken in een aparte spoedprocedure. De procedure is daartoe voorzien van termijnen voor behandeling.

## **6. Beperking aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel**

Naar aanleiding van het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de aanpak van financieel-economische criminaliteit op 27 oktober 2011 heb ik toegezegd te zullen onderzoeken op welke wijze de aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden beperkt (Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 57, blz. 4).

Met de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt beoogd de veroordeelde zijn criminele winst af te nemen. Dit doel wordt bereikt door de vermogenspositie van de veroordeelde terug te brengen tot die vóór het plegen van de strafbare feiten. Dat is de essentie van de maatregel. Het ontnemen van de criminele winst veronderstelt in die zin dat kosten die zijn gemaakt voor het plegen van strafbare feiten eventueel in mindering kunnen worden gebracht. Bij de totstandkoming van de ontnemingswetgeving werd hierover het volgende opgemerkt: 'Niet is voorgeschreven dat de rechter eventuele kosten, die veroordeelde voor het plegen van het feit of de feiten heeft gemaakt, in mindering hoeft te brengen bij de bepaling van de omvang van het voordeel. De rechter kan dit doen, maar is daartoe, als hij dat in de gegeven omstandigheden niet redelijk acht, niet verplicht' (Kamerstukken II 1989/90, 21 504, nr. 3, blz. 16). In de rechtspraak is als leidend criterium ontwikkeld dat slechts kosten voor aftrek in aanmerking komen die in directe relatie staan tot het delict (Hoge Raad 31 mei 2011, LJN: BQ1967 en Hoge Raad 5 februari 2008, LJN: BC2913).

Ik stel voor de aftrek van kosten wettelijk te normeren en daarbij als uitgangspunt het redelijkheidscriterium te nemen. Naar mijn oordeel dient aftrek van kosten zich te beperken tot bijzondere gevallen waarin de redelijkheid dit gebiedt. Van redelijkheid die dwingt tot aftrek van kosten zal geen sprake zijn bij handelen dat op zichzelf reeds het plegen van strafbare feiten behelst of de aanschaf van voorwerpen die in aanmerking komen voor onttrekking aan het verkeer of verbeurdverklaring – zoals lampen voor een hennepplantage. De NVvR stelde vast dat de kweekkosten voor hennepplantages thans voor aftrek in aanmerking komen. Ik vind dat onwenselijk. De verdachte nam bewust een risico door zijn geld te investeren in illegale activiteiten en hoeft dan niet op financiële compensatie te rekenen. Ik zie in deze uitleg van de redelijkheid van aftrek van kosten bij toepassing van de ontnemingsmaatregel geen spanning met het reparatoire karakter van de maatregel – immers stond ook in de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever een door overwegingen van redelijkheid te beperken aftrek van kosten centraal – zoals in sommige adviezen en in de literatuur wel is betoogd (zie M.J. Borgers, T. Kooijmans, Doorpakken bij afpakken? Over de aftrek van kosten, de flexibilisering van het

boeteplafond en de verhoging van strafmaxima van de witwasdelicten, ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit, Delikt en Delinkwent 2012, 65). Het voorstel beoogt meer evenwicht en rechtvaardigheid te brengen in de uitvoering van de ontnemingsmaatregel.

De Rvdr vroeg in zijn advies aandacht voor de eventuele samenloop die op grond van het voorstel kan ontstaan tussen verbeurdverklaring en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Samenloop zou zich kunnen voordoen indien de waarde van goederen die verbeurd zijn verklaard eveneens wordt meegenomen in de berekening van het wederrechtelijke verkregen voordeel. De mogelijkheid van samenloop van verbeurdverklaring en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is ook in de huidige praktijk reeds aan de orde (zie Kamerstukken I 2010/11, 32 194, C, blz. 8). Dit is het gevolg van het feit dat het bij de verbeurdverklaring gaat om een bijkomende straf (artikel 9, eerste lid, onder b, Sr) en bij de ontneming om een maatregel (artikel 36e Sr). In de rechtspraak zal echter door de rechter bij bepaling van het wederrechtelijk verkregen voordeel rekening kunnen worden gehouden met toepassing van verbeurdverklaring, om te voorkomen dat de veroordeelde door een combinatie van verbeurdverklaring en ontneming onevenredig zwaar zal worden getroffen.

## **7. Financiële en capacitaire gevolgen**

Wat betreft de financiële en capacitaire consequenties van dit wetsvoorstel kan worden voorop gesteld dat in de praktijk reeds een intensivering van de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit in gang is gezet naar aanleiding van het Versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit (Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 10). Dit programma heeft geleid tot een capaciteitsuitbreiding bij de politie, FIOD-ECD en het OM. Daarnaast heeft het kabinet extra financiering beschikbaar gesteld – vanaf 2013 jaarlijks € 20 miljoen – ten behoeve van het afpakken van criminele winsten. Tegen deze meer algemene achtergrond van de intensiveringen op het gebied van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit bestaat ten aanzien van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zelf enerzijds de verwachting dat hogere boetes zullen worden opgelegd aan rechtspersonen en de aftrek van kosten bij ontneming wordt beperkt, zoals de Raad van Korpschefs in zijn advies stelde. Anderzijds moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de rechter de mogelijkheid krijgt om voor een aantal financieel-economische delicten hogere gevangenisstraffen op te leggen, hetgeen zou kunnen leiden tot een groter beslag op celcapaciteit. Daarbij mag echter tegelijkertijd ook worden uitgegaan van de ontmoedigende werking van hogere straffen op potentiële daders, een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Het geheel leidt voorsnog tot de verwachting dat de financiële consequenties van het wetsvoorstel in de zin van baten en lasten zich zullen uitmiddelen. Mocht het voorstel eventuele extra financiële lasten tot gevolg hebben, dan zullen deze binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden opgevangen.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdelen A en B*

Het betreft een technische aanpassing die volgt uit het vervallen van artikel 177a Sr.

#### *Onderdeel C*

Het betreft een technische aanpassing die volgt uit het vervallen van artikel 362 Sr.

#### *Onderdeel D (artikel 23, zevende lid)*



Verwezen kan worden naar paragraaf 4 van het algemene deel van de toelichting. Volledigheidshalve meld ik hier nog dat de zesde aanbeveling van de Tweede GRECO-evaluatie van Nederland in 2005 luidde: 'To consider to increase the penal sanctions for legal persons in order to be sure that these sanctions are effective, proportionate and dissuasive.' De vijfde aanbeveling van de Tweede OESO-evaluatie van Nederland in 2006 luidde: 'the Working Group recommends that the Netherlands increase the maximum levels of monetary sanctions for legal persons'.

De formulering die is gebruikt voor doorbreking van het boetep plafond van de zesde boetecategorie is ontleend aan artikel 57 van de Mededingingswet. Dat artikel bepaalt dat de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens overtreding van de Mededingingswet ten hoogste € 450.000 bedraagt "of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming". Deze laatste modaliteit wordt nu tevens opgenomen in artikel 23, zevende lid, Sr. Bij de omzet van de rechtspersoon gaat het om de jaaronzet. Dit is op advies van onder andere het OM in artikel 23, zevende lid, (nieuw) expliciet opgenomen. Het betreft de jaaronzet van het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van berechting. Ter verduidelijking, onder andere het Platform BOD-en maakte hierover een opmerking, moet nog worden vermeld dat niet in alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op basis van het voorgestelde artikel 23, zevende lid, (nieuw) Sr een boete op te leggen die hoger is dan de zesde categorie, ook onderzoek zal moeten worden gedaan naar de exacte jaaronzet van de desbetreffende onderneming. Dit onderzoek kan achterwege blijven indien de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van die jaaronzet betreft.

#### *Onderdeel E (artikel 36e, achtste lid)*

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 6.

#### *Onderdeel F (artikel 177)*

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.3.

#### *Onderdeel G*

De strafbaarstelling van artikel 177a Sr gaat onderdeel uitmaken van artikel 177 (nieuw) Sr.

#### *Onderdeel H*

Het betreft een technische aanpassing die volgt uit het vervallen van artikel 177a Sr.

#### *Onderdeel I (artikel 323a)*

Deze wijziging is van een uitvoerige toelichting voorzien in paragraaf 3.1, waarnaar kan worden verwezen.

#### *Onderdeel J (artikel 328ter)*

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.2, waarnaar kan worden verwezen. Het Platform BOD-en wees erop dat de verruiming van de strafbepaling in die zin dat ook andere gevallen van plichtsverzuim dan het niet-melden van een gift aan de werkgever, onder de reikwijdte kunnen komen en vroeg daarbij aandacht voor de positie van de directeur-groootaandeelhouder. Onder omstandigheden kan diens handelen in het vervolg op basis van de verruimde strafbaarstelling eveneens strafbaar zijn, bijvoorbeeld als wordt gehandeld in strijd met een verplichting richting een externe opdrachtgever van de onderneming.

### *Onderdeel K*

De strafbaarstelling van artikel 362 Sr gaat onderdeel uitmaken van artikel 363 (nieuw) Sr.

### *Onderdeel L (artikel 363)*

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.3, waarnaar kan worden verwezen.

### *Onderdelen M en N*

Het betreft een technische aanpassing die volgt uit het vervallen van artikel 362 Sr.

### *Onderdelen O tot en met Q (artikelen 420bis, 420ter en 420quater)*

Deze wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 3.4.

## ARTIKEL II

De rechter-commissaris is bij uitsluiting bevoegd te oordelen over de vraag of stukken waarop mogelijk een verschoningsrecht kan gelden, en ten aanzien waarvan de verschoningsgerechtigde zich inderdaad op zijn verschoningsrecht beroept, omdat hij van mening is dat zijn plicht tot geheimhouding zich over de bewuste stukken uitstrekt, in beslag mogen worden genomen. Dit geldt voor de inbeslagneming van stukken bij de verschoningsgerechtigde zelf, maar ook in geval van stukken waarop mogelijk een geheimhoudingsplicht rust – bijvoorbeeld correspondentie tussen een cliënt en diens raadsman – die elders worden aangetroffen. In die laatste gevallen zullen, wanneer de rechter-commissaris niet bij de doorzoeking of andere situatie waarin deze stukken worden aangetroffen aanwezig is, de stukken zo spoedig mogelijk worden overhandigd aan de rechter-commissaris teneinde deze, na het oordeel van de verschoningsgerechtigde en in voorkomende gevallen een vertegenwoordiger van diens beroepsgeroep, alsmede de officier van justitie over inbeslagneming te hebben ingewonnen, over inbeslagneming te doen beslissen. De rechter-commissaris kan in het kader van zijn beslissing over inbeslagneming kennis nemen van de inhoud van de stukken.

De in het voorgestelde artikel 98 Sv opgenomen regeling voor toetsing van een beroep op het verschoningsrecht door een beroepsgeheimhouder, staat in beginsel niet eraan in de weg dat tevens beklag over inbeslagneming wordt gedaan op grond van artikel 552a Sv. De beschikking op dit beklag zal zich echter in het vervolg beperken tot het voortduren van het beslag; het oordeel over het verschoningsrecht is voorbehouden aan de rechter die oordeelt conform artikel 98 Sv. De beklagrecht die komt te oordelen over het beklag op grond van artikel 552a Sv zal zich op dat oordeel baseren.

## ARTIKEL III

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.5. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat de argumenten om te voorzien in een apart gewoontedelict niet aan de orde zijn bij economische delicten genoemd in artikel 1, onderdeel 1°, en artikel 1a, onderdeel 1°, van de WED, waarvoor een maximumgevangenisstraf van zes jaren en geldboete van de vijfde categorie gelden (artikel 6, eerste lid, onderdeel 1°, WED). De genoemde straffen bieden voldoende mogelijkheid om de ernst van deze feiten in de bestraffing tot uitdrukking te brengen. Bovendien zijn op grond van de genoemde strafdreiging afdoende opsporingsbevoegdheden beschikbaar om adequaat onderzoek te doen naar deze misdrijven en geldt reeds een ruime verjaringstermijn, die geen beletsel oplevert voor effectieve vervolging van deze economische delicten.

#### ARTIKEL IV

Het betreft wijzigingen die samenhangen met het vervallen van de artikelen 177a en 362 van het Wetboek van Strafrecht.

#### ARTIKEL V

Het betreft een wijziging die samenhangt met het vervallen van artikel 177a van het Wetboek van Strafrecht.

#### ARTIKEL VI

Het voornemen bestaat om de voorgestelde aanpassingen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Daartoe kan de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit worden geregeld en zo nodig voor onderdelen van het wetsvoorstel verschillend worden bepaald.

De Minister van Veiligheid en Justitie,