

Vergaderjaar 2008–2009

31 458

Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 31 maart 2009

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Inhoud van het wetsvoorstel

Verhouding bestuursrecht – strafrecht

De leden van de **CDA**-fractie ondersteunen het doel van het wetsvoorstel om enerzijds de diverse boetebepalingen in elf relevante wetten te harmoniseren en anderzijds de hoogte van de boetes drastisch te verhogen. In casu handelt het om bestuurlijke boetes op te leggen door de met het toezicht belaste instanties.

Met betrekking tot het meer principiële vraagstuk van bestuurlijke boetes versus strafrechtelijke afdoening verwijzen deze leden naar de inbreng van de CDA-fractie op het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (29 702, A). Tevens verwijzen deze leden naar de vragen van deze fractie naar aanleiding van de brief van de minister van Justitie van 31 oktober 2008 inzake de Kabinetsnota over de uitgangspunten van een sanctiestelsel (31 700 VI).

Tegen de achtergrond van de zeer forse boetes, die op grond van het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden opgelegd (€ 2 000 000 in geval van recidive te verdubbelen tot € 4 000 000 en de mogelijkheid tot verhoging tot het dubbele van het verkregen voordeel indien dat meer is dan € 2 000 000), herhalen deze leden de vraag om een inventarisatie van welke bestuurlijke boetes zouden kunnen worden overgeheveld naar de

¹ Samenstelling: Van den Berg (SGP), Bemelmans-Videc (CDA), Terpstra (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Vedder-Wubben (CDA), Biermans (VVD), Essers (CDA), (*voorzitter*), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Leijnse (PvdA), Peters (SP), De Boer (CU), (*vice-voorzitter*), Reuten (SP), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Hermans (VVD), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Elzinga (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

OM-afdoening. Een en ander klemt naar het oordeel van deze leden te meer nu door het aangenomen amendement-Vos (31 458, nr. 15) de maximale boete in categorie 3, € 4 000 000 wordt.

De leden van de **VVD**-fractie zijn van mening dat een bestuurlijke boete een goed en adequaat middel kan zijn om ongewenst gedrag te voorkomen c.q. te bestraffen. Toch vragen zij zich af waar de grens dient te liggen tussen bestuurlijk bestraffen en het toepassen van het strafrecht. Kan de regering aangeven waarom in hun visie het bestuursrecht en niet het strafrecht in casu van toepassing dient te zijn? Deze vraag klemt te meer omdat het strafrecht met meer waarborgen is omgeven dan het bestuursrecht. Maakt het voor de ministers daarbij nog een verschil of er sprake is van bestraffing van recidive of van het strafbaar stellen van bestuurders van instellingen? Hoe kijkt de regering aan tegen het wetsvoorstel in het licht van de Europese wetgeving inzake «criminal charge»? Geeft het wetsvoorstel voldoende houvast voor de kenbaarheid en de toetsbaarheid?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de bestuurlijke boetes die in de diverse te wijzigen wetten aanzienlijk worden verhoogd, zulks om de hoogte van de boetes aan te passen aan het niveau van de ons omringende landen. Naarmate echter het aantal overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd toeneemt en ook de hoogte van de op te leggen boete toeneemt, klemt temeer de afweging of een overtreding van de wettelijke voorschriften nog met een bestuurlijke boete kan en mag worden afgedaan of dat het meer geëigend wordt om een dergelijke sanctie conform de regels van het strafrecht op te leggen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben de *Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel*, die de minister van Justitie d.d. 31 oktober 2008 aan de Eerste Kamer heeft aangeboden, met belangstelling gelezen. Lezen deze leden het goed, dat een bestuurlijke boete de geëigende punitieve maatregel is, indien het gaat om overtredingen met een *geringe normatieve lading, die eenvoudig zijn vast te stellen*? Voldoen alle overtredingen en misdrijven, waarvoor krachtens dit wetsvoorstel straks verhoogde boetes kunnen worden opgelegd aan deze omschrijving?

Dit klemt temeer omdat door Albers¹ al in 2006 werd geconstateerd: «in ieder geval biedt het bestuursprocesrecht de vermoedelijke overtreder minder waarborgen dan het strafprocesrecht».

Door Albers worden daarbij genoemd de waarborg dat in het strafrecht de sanctie door een rechter wordt opgelegd. Dit is in overeenstemming met artikel 6, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat immers eist dat een onafhankelijke rechter volledig bevoegd moet zijn om het overtreden van de norm en de daarvoor op te leggen straf op evenredigheid te kunnen toetsen.

Hoe verdraagt zich dat met de indirecte toegang tot de rechter, die een bestuurlijk gestrafte eerst heeft nadat hij de bezwaarprocedure heeft doorlopen? En moet de marginale toetsing, waartoe de bestuursrechter krachtens artikel 3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht bevoegd is, als een «full jurisdiction» conform het EVRM worden beschouwd?

Alleen al het feit, dat een basisbedrag in ieder geval – als een soort minimumstraf – zal worden opgelegd, terwijl in het strafrecht alle omstandigheden in het concrete geval kunnen worden meegenomen om de hoogte van de uiteindelijke straf te bepalen, betekent een fundamentele verslechtering van de procesrechtelijke bescherming van de «verdachte».

¹ De bestuurlijke boete en het bestuursprocesrecht. De verschralling van een goede strafvordering, C.L.G.F.H. Albers, in *Delikt en Delinquent* 36 (2006) 1: 17–38.

Zou de regering eens op dit aspect willen reflecteren? Deze leden beseffen dat de genoemde Kabinetsnota niet noopt tot het tegen het licht houden van alle bestaande wetgeving, maar nu de op te leggen straffen tot bedragen van € 10 000 000 toch als tamelijk belastend kunnen worden beschouwd, is een dergelijke reflectie misschien niet geheel overbodig.

Handhaving door toezichthouder

Uitgangspunt van de regering met betrekking tot bestuurlijke boetes is de effectiviteit van de handhaving. Tevens acht de regering de bestuurlijke boete met name aangewezen in die domeinen waar de rechtsbetrekkingen tussen burger en bedrijf enerzijds en de overheid anderzijds als specifiek zijn te duiden en er in het kader van de uitvoering van de wet een rechtstreekse band bestaat tussen een bedrijf en een burger enerzijds en een specifiek overheidsorgaan dat gespecialiseerd is en met de uitvoering van de betrokken wet is belast anderzijds. Daarnaast moeten tussen het bedrijf en de burger enerzijds en een overheidsorgaan anderzijds verbanden bestaan ter uitvoering van de wet. Men spreekt in dit verband van de «besloten context».

Wordt niet aan bovenvermelde voorwaarden voldaan, dus in een «open context», dan gaat de voorkeur uit naar strafrechtelijke handhaving. Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten vragen de leden van de **CDA**-fractie zich af of deze redenering ook dient te gelden indien de toezichthouder, met name DNB, een prudentiële rol is toegewezen? Immers, die rol brengt doorgaans een veel intensievere en bredere relatie tussen de onder toezicht gestelde en de toezichthouder met zich mee dan bijvoorbeeld die tussen een individuele belastingplichtige en de belastingdienst. Met name het opleggen van zware (alles boven categorie 1) boetes door de toezichthouder zelve kan de op continuïteit gerichte relatie met de toezichthouder ernstig verstoren.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het in het belang van een adequaat prudentieel toezicht niet beter zou zijn om de handhaving door middel van bestuurlijke boetes voor de zwaardere categorieën niet aan dit soort toezichthouder op te dragen. Is de regering bereid dit aspect nader te onderzoeken?

Algemene wet bestuursrecht

Het is de bedoeling om de bepalingen van dit wetsvoorstel na aanneming door deze Kamer te laten ingaan na het in werking treden van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de aanpassingswet Awb. Gezien de verhogingen van de boetes is een spoedige inwerkingtreding van deze wet gewenst. Is de regering voornemens, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, om deze wet eerder in werking te laten treden indien de afhandeling van de Awb-wetten onverhoopt pas later in werking kunnen treden?

Het wetsvoorstel treedt eerst gelijktijdig of later in werking dan de vierde tranche van de Awb en de aanpassingswet Awb. Naar de mening van de leden van de fractie van de **VVD** kan de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel ter hand worden genomen. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel dient in hun visie om een ordentelijk wetgevingsproces te waarborgen eerst nadat de vierde tranche van de Awb en de aanpas-

singswet Awb door de Eerste Kamer zijn aangenomen, plaats te vinden.
Wat is de mening van de regering hierover?

De voorzitter van de commissie,
Essers

De griffier van de commissie,
Hester Menninga