

Vergaderjaar 2021–2022

36 036

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 november 2021 en het nader rapport d.d. 11 februari 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 augustus 2021, nr. 2021001597, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 november 2021, nr. W16.21.0235/II, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport is het advies van de Afdeling integraal overgenomen. De opmerkingen van de Afdeling zijn voorzien van een reactie. Onderdeel 1 van het advies betreft inleidende beschouwingen en is derhalve niet voorzien van een reactie.

Bij Kabinetsmissive van 24 augustus 2021, no. 2021001597, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan een betere aanpak van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. Het wetsvoorstel voorziet voornamelijk in een grondslag voor landelijke uniformering en digitalisering van drie reeds bestaande verplichtingen voor opkopers en handelaren van onder meer tweedehands goederen. Het betreft een registratieplicht voor bepaalde catego-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

rieën goederen, een meldplicht en een plicht tot het hanteren van een verplichte bewaartermijn van goederen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van onderhavig wetsvoorstel in het licht van een betere aanpak van heling en aanverwante delicten. De Afdeling maakt opmerkingen over de motivering van de voorgestelde bewaartermijn van vier jaar van de geadministreerde gegevens in het Digitaal opkopersregister en over de verhouding van het wetsvoorstel tot het Unierecht. In verband daarmee adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel houdt heling een omvangrijke markt van gestolen goederen in stand.² Om deze reden is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het verkleinen van de afzetmarkt van wederrechtelijk verkregen goederen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de ontwikkeling van Stop Heling en het Digitaal opkopersregister (DOR). Stop Heling is een database waarin gestolen goederen worden geregistreerd. Het DOR is de digitale variant van het wettelijk verplichte inkoopregister voor opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. Door de koppeling van het DOR aan Stop Heling ontvangt de politie een melding zodra een gestolen goed in het DOR wordt geregistreerd.

De toelichting vermeldt dat het DOR in ruim 85% van de gemeenten gebruikt wordt.³ Omdat het DOR niet in alle gemeenten (exclusief) is aangewezen als verplicht inkoopregister, ontstaat volgens de toelichting een ongelijk speelveld voor de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. Dieven en helers kunnen uitwijken naar gemeenten waar het DOR niet verplicht is gesteld om hun pakkans te verkleinen. Dergelijke effecten doen zich ook voor bij de bewaartermijn van opgekochte goederen, die nu op gemeentelijk niveau wordt vastgesteld.⁴

Het wetsvoorstel beoogt heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten beter te kunnen aanpakken door de strafbepalingen die zien op de verplichtingen die op opkopers en handelaren rusten, aan te scherpen.⁵ Met deze aanscherping beoogt het voorstel niet alleen de afzetmarkt voor gestolen goederen te verkleinen, maar ook bij te dragen aan de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en ondermijning.⁶

De voorgestelde wijzigingen betreffen de registratieplicht⁷ en de meldplicht⁸ die op opkopers en handelaren rusten. De registratieplicht is op dit moment nader ingevuld bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Die amvb bepaalt welke gegevens van welke goederen geregistreerd moeten worden.⁹ Gemeenten kiezen zelf de vorm van het inkoopregister. Ten aanzien van de meldplicht kunnen gemeenten momenteel zelf aanvullende regels stellen. Volgens de toelichting maakt ruim 40% van de

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.1.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.2.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁷ Artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

⁸ Artikel 437ter, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

⁹ Zie Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

gemeenten gebruik van het Digitaal opkopersloket (DOL), waarmee een opkoper of handelaar automatisch wordt aangesloten op het DOR.¹⁰

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om het DOR bij amvb aan te wijzen als het wettelijk verplichte inkoopregister voor de opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen.¹¹ Ook maakt het voorstel het mogelijk om het DOL bij amvb aan te wijzen als het wettelijke meldpunt. Daarnaast voegt het voorstel aan artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) de plicht toe om verworven of voorhanden goederen te bewaren gedurende een bij amvb te bepalen termijn. Uit de toelichting blijkt dat dit een termijn van vijf werkdagen wordt.¹²

2. Bewaartermijn gegevens DOR

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel voorziet in een verplicht digitaal register waarin opkopers en handelaren gegevens van aangeboden goederen en enkele persoonsgegevens van aanbieders van deze goederen moeten registreren. De Afdeling onderschrijft het belang van het DOR voor een betere aanpak van heling en aanverwante delicten. Uit de toelichting blijkt dat het overgrote deel van zowel de opkopers en handelaren als de aanbieders bona fide handel drijft.¹³ De insteek van het voorstel is dat deze gegevens digitaal worden vastgelegd, terwijl geen sprake is van – een vermoeden van – strafbaar handelen. Waar de toelichting duidelijk is over de noodzaak en het belang van het registreren van de gegevens als zodanig, geldt dat niet voor de duur van het bewaren van deze gegevens.

Het wetsvoorstel zelf regelt geen bewaartermijn voor de gegevens die in het DOR worden geregistreerd. Daarin zal de amvb voorzien waarnaar in het voorstel wordt verwezen. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat deze termijn vier jaar zal bedragen. De toelichting motiveert de lengte van deze bewaartermijn door een verband te leggen met de verjaringstermijn van drie jaar die geldt in het geval van schending van de in de voorgestelde bepaling artikel vervatte administratieverplichting plus een jaar extra in het geval van stuiting. Een langere bewaartermijn wijst de toelichting om privacyredenen van de hand.

De Afdeling wijst erop dat de bewaartermijn van de gegevens in het DOR moet worden vastgesteld met het oog op zowel de doelen die worden gediend met de inkoopregistratie als het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit betekent dat enerzijds de bewaartermijn zodanig moet worden gesteld dat de herkomst van gestolen of geheele goederen kan worden achterhaald, maar dat anderzijds de geregistreerde persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan redelijkerwijs nodig is.

De aansluiting bij de verjaringstermijn voor de overtreding van artikel 437 Sr roept in verband hiermee vragen op. De Afdeling ontgaat de ratio van de koppeling van de bewaartermijn van de gegevens aan de verjaringstermijn voor het delict waarbij gegevens juist niet, of niet correct, worden geregistreerd. Het is daarom onduidelijk of de voorgestelde bewaartermijn van vier jaar in het licht van artikel 5, eerste lid, onder e, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) noodzakelijk is voor

¹⁰ Het «bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand» wordt geïntroduceerd in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 1.2.3.

¹¹ De «bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening» wordt geïntroduceerd in artikel 437ter, tweede lid, Sr. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.2.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

een adequate bestrijding van heling en aanverwante delicten. Dat een bewaartermijn langer dan vier jaar om privacyredenen van de hand wordt gewezen, vormt nog geen inhoudelijke motivering van de voorgestelde bewaartermijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de lengte van de bewaartermijn van de gegevens in het DOR dragend te motiveren en in dat verband de toelichting aan te passen.

Het is de bedoeling dat op grond van artikel 437, eerste lid, onder f, van het Wetboek van Strafrecht bij algemene maatregel van bestuur erin zal worden voorzien dat voor het bewaren van de identificerende persoonsgegevens van een aanbieder van een gebruikt of ongeregeld goed en de gegevens die over dat goed in het Digitaal opkopersregister moeten worden geregistreerd, een bewaartermijn van vier jaar geldt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 1.4.2 van de memorie van toelichting die termijn beter onderbouwd.

3. Verhouding tot het Unierecht

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen het voorstel en de bepalingen in het Unierecht met betrekking tot het vrij verkeer, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn. De verplichting tot registratie van bepaalde goederen, de meldplicht en de verplichte bewaartermijn voor de betreffende goederen kwalificeren als eisen waarvan de uitoefening van de bedrijfsactiviteit door de opkoper of handelaar afhankelijk wordt gesteld.¹⁴ Volgens de Dienstenrichtlijn moeten deze eisen worden gerechtvaardigd, zowel wanneer zij intern werken als wanneer zij grensoverschrijdende effecten hebben.¹⁵

Waar bij recente wijzigingen van artikel 437 en 437ter Sr geen aanleiding bestond voor toetsing aan de bepalingen van vrij verkeer of de Dienstenrichtlijn, ligt aandacht voor Unierechtelijke aspecten nu wel in de rede vanwege de voorziene landelijke uniformering van de registratie- en meldplicht en van de bewaartermijn van goederen. Reden hiervoor is onder meer dat de proportionaliteit van de genomen maatregelen nu door de wetgever op centraal niveau moet worden gewogen.¹⁶ In de toelichting dienen deze plichten daarom te worden gerechtvaardigd en moeten zij worden gemotiveerd als noodzakelijk en evenredig. Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij redenen van algemeen belang en/of openbare orde.

De Afdeling adviseert om de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting – in de nieuwe paragraaf 1.5 – ingegaan op de verhouding tussen de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen en de bepalingen in het Unierecht met betrekking tot het vrij verkeer, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn.

¹⁴ Artikel 1, vijfde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Pb EU L 376/76).

¹⁵ Artikel 15, derde lid, en artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 2006/123/EG.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3.

4. Overige wijzigingen in de memorie van toelichting

Van de gelegenheid is tot slot gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting, waar nodig, het verband met het inmiddels op grond van het wetsvoorstel tot stand gekomen ontwerpBesluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket aan te geven en de stand van zaken van dat ontwerp te geven. Ook is deze gelegenheid aangegrepen om een beperkt aantal technische onvolkomenheden in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te herstellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius