

Vergaderjaar 2010–2011

32 432

Onderzoek DSB Bank

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2010

1. Inleiding

In zijn brief van 29 juni 2010 betreffende het onderzoek van de Commissie DSB Bank (Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1) heeft de Minister van Financiën uw Kamer toegezegd de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een verbod op het oproepen tot een «bank run». Hieromtrent is in de genoemde brief aangegeven niet alleen de strafrechtelijke aanpak, maar ook de civielrechtelijke benadering nader te zullen bezien. Mede namens de Minister van Financiën doe ik met deze brief deze toezegging gestand. Na enkele algemene opmerkingen zal allereerst een uiteenzetting volgen over de privaatrechtelijke mogelijkheid om tegen een «bank run» op te treden. Daarna wordt aangegeven welke mogelijkheden het strafrecht biedt. Tot slot volgt een korte conclusie.

2. Algemeen

Banken spelen een cruciale rol in onze samenleving. Zowel in het betalingverkeer, als ook in de financiering van investeringen door het bedrijfsleven en particulieren. Banken kunnen deze rol echter alleen vervullen als er vertrouwen bestaat in hun soliditeit. Verliezen rekeninghouders of andere crediteuren het vertrouwen, dan gaat een bank ten onder. Als een autoriteit in de financiële wereld een oproep doet waardoor het vertrouwen bij een groep klanten van een bank zodanig wordt geschaad dat zij massaal eigen tegoeden bij die bank opvragen, dan is het faillissement van een bank te duchten. Een dergelijke situatie kan niet alleen leiden tot (publieke) wanordelijkheden en tot verstoringen van rust en orde, maar ook gevolgen hebben voor de mate waarin banken bereid zijn (onderling) geld uit te lenen en daarmee van invloed zijn op het gehele maatschappelijk leven. Om die reden moet het in het openbaar aanzetten tot het verrichten van handelingen waarvan iemand weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat ten gevolge of naar aanleiding van die handelingen het faillissement van een bank te duchten is, onrechtmatig worden geacht. De Commissie DSB Bank kwam tot eenzelfde conclusie

(Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank, 23 juni 2010, p. 274). Hieronder zal ik uiteenzetten hoe tegen dit gedrag – het oproepen tot een «bank run» – door middel van het privaatrecht en het strafrecht kan worden opgetreden.

3. Privaatrecht

Het aansprakelijkheidsrecht bevat reeds een instrument waarmee het oproepen tot een «bank run» kan worden voorkomen en zo nodig gesanctioneerd: de actie uit onrechtmatige daad (art. 6:162 BW). De dreiging immers dat men aansprakelijk is voor een mogelijk omvangrijke schade, kan een belangrijke aansporing zijn om van een dergelijk oproep af te zien. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de factoren die een rol spelen bij het bepalen van de slagingskans van een dergelijke actie. Een benadeelde die door een oproep tot een «bank run» schade lijdt, dient bij een actie uit onrechtmatige daad te stellen welke norm jegens hem of haar geschonden is. Bij gebrek aan een wettelijke norm zal een benadeelde moeten aangeven welke specifieke ongeschreven zorgvuldigheidsnorm jegens hem geschonden is. Dit betekent dat onderzocht moet worden of de veroorzaker bedacht had moeten zijn op de belangen van de benadeelde en met het oog daarop had moeten afzien van diens oproep. Bij de oproep tot een «bank run» gaat het bijgevolg om een afweging tussen enerzijds het nut van de oproep en anderzijds de ernst en de waarschijnlijkheid van de schade. Een oproep is dan onrechtmatig indien de te verwachten schadelijke gevolgen van de oproep, mede in het licht van de voordelen die daarmee beoogd zijn, zodanig zijn dat degene die de oproep heeft gedaan zich naar maatstaven van maatschappelijke betamelijkheid van die oproep had dienen te onthouden. Daarbij is ook van belang of het belang dat met een oproep gediend wordt met minder schadelijke middelen kan worden bereikt. Door het bestaan van het depositogarantiestelsel in Nederland, valt er nauwelijks een voldoende zwaarwegend belang te bedenken dat een oproep tot een «bank run» rechtvaardigt. Zonder een dergelijk garantiestelsel is immers denkbaar dat bij een naderend faillissement rekeninghouders er een zwaarwegend belang bij kunnen hebben om hun spaargeld zo spoedig mogelijk veilig te stellen.

Voorts speelt de maatschappelijke rol die iemand vervult en de kennis, capaciteiten en vaardigheden waarover hij geacht wordt te beschikken, een rol bij de vraag of de schade toegerekend kan worden aan de veroorzaker. Het maakt verschil of de oproep wordt gedaan door een persoon die goed thuis is in de financiële wereld of door bijvoorbeeld een cliënt van de bank die in een emotionele bui tot een «bank run» oproept. Wil een benadeelde succesvol zijn schade claimen, dan moet er een causaal verband bestaan tussen de oproep en de omvang van de schade. Dit causaal verband is niet altijd eenvoudig aan te tonen. Een analyse van jurisprudentie op dit vlak toont evenwel aan dat de rechter bereid en in staat is om bij een onduidelijk causaal verband of bij een meervoudig causaal verband met een passende oplossing te komen. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het aansprakelijkheidsrecht een bijdrage kan leveren aan het voorkomen dat iemand oproept tot een «bank run». Verwacht mag immers worden dat de dreiging dat men aansprakelijk is voor een mogelijk omvangrijke schade, een belangrijke aansporing vormt om van een oproep tot een «bank run» af te zien.

4. Strafrecht

In de vorige paragraaf is aangegeven op welke manier het aansprakelijkheidsrecht een bijdrage kan leveren aan het voorkomen dat iemand tot een «bank run» oproept. Vindt een dergelijke oproep toch plaats, dan zijn

de mogelijkheden om degene die de oproep heeft gedaan strafrechtelijk te vervolgen naar huidig recht beperkt.

Het oproepen tot een »bank run« is doorgaans niet te kwalificeren als het door valse alarmbellen of signalen verstoren van rust als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat bij dit artikel echt om valse alarmkreten of valse signalen. Bij een oproep tot een »bank run« is hiervan doorgaans geen sprake, evenmin is er sprake van een waarschuwen voor (fysiek) gevaar waardoor mensen niet alleen schrik wordt aangejaagd, maar waardoor ze tevens in actie komen ter vermijding.

Kansrijker lijkt een strafrechtelijke vervolging wegens smaad in de zin van artikel 261 van het Wetboek van Strafrecht. Strafbaar is de opzettelijke aanranding van iemands eer of goede naam door tenlastelegging van een bepaald feit met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven. Bij dat feit moet het dan gaan om iets dat binnen de rechtsgemeenschap als moreel verwerpelijk wordt beschouwd. In de kern draait het bij smaad echter niet om het oproepen tot een »bank run«. Niet de ontoelaatbaarheid van het doen van de oproep in verband met de mogelijk vergaande consequenties, maar het uiten van bepaalde beledigende beschuldigingen staat centraal.

Het behoorlijk functioneren van het bancaire stelsel is van evident belang in onze samenleving. De commissie DSB-bank heeft zich in haar eindrapport daarom de vraag gesteld in hoeverre het uitdrukkelijk oproepen tot een »bank run« afzonderlijk strafbaar zou moeten worden gesteld. Een bank is geen gewone onderneming. Een bank kan alleen functioneren indien er bij rekeninghouders en crediteuren vertrouwen bestaat in haar soliditeit. Personen die opzettelijk in het openbaar uitlatingen doen over de soliditeit van een bank en oproepen tot een run op de bank, brengen de bank dientengevolge in reëel gevaar van een faillissement. Om dergelijke gedragingen in de toekomst te voorkomen, zie ik voor het strafrecht een nadrukkelijker rol weggelegd. Ik meen dan ook dat een afzonderlijke op deze gedragingen toegesneden strafbaarstelling wenselijk en geboden is. Het beschermde belang is daarbij de stabiliteit van het bancaire stelsel. De kern van de strafwaardigheid van het oproepen tot een »bank run« is gelegen in het feit dat na een oproep in het openbaar een voor de financiële positie van de bank (vrijwel) onbeheersbare situatie kan ontstaan. Moderne communicatiemiddelen maken het daarbij mogelijk om sneller en gemakkelijker het beoogde effect te bereiken. Een ondergang van een bank als gevolg van een »bank run« is mede hierdoor eerder een kwestie van uren dan een kwestie van dagen. Banken kunnen deze kwetsbaarheid niet of nauwelijks voorkomen, terwijl voor degene die de openbaarheid zoekt andere geordende wegen zijn te bewandelen om zaken aan de kaak te stellen. Het doen van publieke uitlatingen die tot een ondergang van een bank kunnen leiden, is dan ook uiterst laakbaar en dient strafbaar te worden gesteld. In dit opzicht bestaat er een gelijkenis met de strafbaarheid van diegenen die (openlijk) informatie verspreiden waarvan een onjuist of misleidend signaal uitgaat of te duchten is met betrekking tot het aanbod van de vraag naar, of de koers van, financiële instrumenten (vgl. artikel 5:58 Wet op het financieel toezicht). Strafrechtelijke bescherming tegen het uitdrukkelijk bevorderen van een »bank run« is aangewezen tegen de achtergrond van het feit dat de samenleving in economisch opzicht sterk afhankelijk is geworden van de stabiliteit van het bancaire systeem. Dit geldt zowel voor het betalingsverkeer, maar ook voor de financiering van investeringen door het bedrijfsleven en particulieren.

5. Conclusie

Het aansprakelijkheidsrecht biedt goede mogelijkheden om schade die ontstaat wanneer iemand oproept tot een «bank run», op degene die deze oproep heeft gedaan, te verhalen. Van deze mogelijkheid kan reeds een preventieve werking uitgaan. Of dit instrument wordt toegepast is evenwel aan de benadeelden van een oproep.

Het strafrecht kent op dit moment geen specifieke strafbepaling op grond waarvan het oproepen tot een «bank run» verboden is. Mede gelet op de functie en de bijzondere positie van banken in onze samenleving en de directe en onbeheersbare risico's die het oproepen tot een «bank run» teweeg kan brengen, acht ik het aangewezen te bevorderen dat aanvullende strafrechtelijke bescherming tegen dergelijke gedragingen wordt geboden. Om die reden zal ik een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht voorbereiden die beoogt in de bedoelde strafbaarstelling te voorzien. Het wetsvoorstel waarin deze wijziging zal worden opgenomen, zal begin volgend jaar in procedure worden gebracht.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten