

Zitting 1978–1979

15 012

**Herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de economische delicten en enkele andere wetten in verband met de oplegging van vermogenssancties (Wet vermogenssancties)**

Nr. 4

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld, 8 december 1978

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1977–1978

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp, brengt het navolgende verslag uit

**Algemeen***Achtergrond en betekenis van de belangrijkste voorstellen*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stonden zeer positief tegenover ieder streven om de rol van de vrijheidsstraf in ons strafrecht terug te dringen.

Hoewel zij zich realiseerden dat de discussie over dit ontwerp beter gevoerd kan worden aan de hand van de te verwachten rapporten van de commissie-Van Andel, die de mogelijkheden van alternatieve strafsoorten onderzoekt, wilden zij niet nalaten op te merken dat zij hoopten op het effect van vermindering van korte vrijheidsstraffen en daarmee van het euvel van de lange lijst lopende vonnissen, vanaf het moment dat het onderhavige ontwerp tot wet is verheven.

Kan de Minister mededelen hoeveel lopende vonnissen per ultimo 1978 op executie wachten en hoeveel tijd gemiddeld ligt tussen het plegen van de strafbare feiten, het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak en de ten uitvoering leggen van de straf?

Wil de Minister naast de cijfers over 1972 betreffende opgelegde straffen meer recente gegevens dienaangaande verschaffen.

Hoe is de stand van zake met betrekking tot het overleg met de Minister van Financiën over het afschaffen, respectievelijk beperken van de fiscale aftrekbaarheid van boetes? Is het mogelijk enig inzicht te geven over hoeveel belastinggelden de Staat meer zou kunnen beschikken als de fiscale aftrekbaarheid zou worden afgeschaft, zo vroegen deze leden ten slotte.

De leden van de fractie van het C.D.A. hadden met instemming vastgesteld, dat de lijn om de straftoemeting erop te richten dat een strafbaar feit, indien mogelijk, met een vermogensstraf wordt afgedaan en de vrijheidsstraf als uiterst middel gaat fungeren met dit wetsontwerp wordt voortgezet.

Het onderhavige wetsontwerp moet dan ook, aldus deze leden, gezien worden als een nadere uitwerking van de voorstellen zoals die zijn neergelegd in het eindrapport van de Commissie Vermogensstraffen uit 1972. In de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 386, (herziening van de bepalingen

<sup>1</sup> Samenstelling, Abma (SGP), Geurtsen (VVD), voorzitter, Roethof (PvdA), ondervoorzitter, Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), G. M. P. Cornelissen (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Steverdink (PvdA), Van den Broek (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Lauxtermann (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD) en Korte-van Hemel (CDA).

gen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering betreffende de tenuitvoerlegging van vermogensstraffen) kondigt de Regering aan, dat ten aanzien van een aantal principiële wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht de mening zal worden gevraagd van de rechterlijke macht. Hoewel in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp op blz. 19 een aantal strafrechtgeleerden wordt genoemd, wordt toch nauwelijks gewag gemaakt van de opvattingen van de rechterlijke macht over de in dit wetsontwerp vervatte voorstellen. De hier aan het woord zijnde leden be-  
treurden dit, omdat sedert het uitbrengen van het eindrapport van de Commissie Vermogensstraffen in 1972 alweer geruime tijd verlopen is en vooral ook omdat de sociaal-economische situatie waarin ons land thans verkeert een ruime toepassing van vermogensstraffen in een ander licht plaatst. Zul-  
len, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden, in de gewijzigde economische omstandigheden van dit moment op gelijke schaal vermogenssancties worden opgelegd, als waarop ten tijde van het uitbrengen van het eindrapport van de Commissie Vermogensstraffen werd gerekend? Ook de heer Van Veen heeft er in Rechtsgeleerd Magazijn Themis op gewezen dat uit tabel 13 van het Rapport Vermogensstraffen kan worden opgemaakt dat de werkloze en de losse arbeider verhoudingsgewijze veel meer vrijheidsstraffen krijgen dan de beter gesitueerden en hij spreekt daarbij als zijn mening uit dat dit verschijnsel zich veel meer zal voordoen naarmate er meer werklozen zijn. De hier aan het woord zijnde leden zouden gaarne vernemen hoe de Regering over deze opvatting denkt.

De Regering, zo vervolgden deze leden verder, sluit zich ten aanzien van de doeleinden van strafrechtspleging aan bij de opvatting van de Commissie Vermogensstraffen, te weten gedragsbeïnvloeding en conflictoplossing. De voor het strafrecht belangrijke kwestie van de normatieve betekenis van de strafsancie blijft daardoor onbesproken evenals andere strafdoeleinden, zoals algemeen belang en generale preventie. De hier aan het woord zijnde leden zochten dan ook tevergeefs naar een aansluiting bij de opvatting van de Regering, zoals neergelegd in de begroting voor het Departement van Justitie voor het jaar 1979 (blz. 3), waar gesproken wordt over het ordenen van de maatschappij vanuit bepaalde «normatieve gezichtspunten». Op dit punt zagen deze leden de opvatting van de Regering gaarne nader geëxpliciteerd. De leden van de fractie van het C.D.A. waren het eens met de stelling dat de verschillende in Nederland thans aangehangen opvattingen over de doeleinden van de strafrechtspleging niet tot het resultaat leiden dat korte vrijheidsstraffen in het algemeen zinvol zijn. Zij verbonden daaraan echter niet de conclusie dat de stellingname ten aanzien van de doeleinden van de straftoemeting geen nadere uitwerking zou behoeven.

Deze leden zagen gaarne de gehele problematiek van de vermogensstraffen afgewogen tegen de mogelijkheden van de zogenaamde alternatieve strafrechterlijke sancties. In dit verband zouden zij graag vernemen, wanneer het eindrapport van de commissie-Van Andel tegemoet kan worden gezien.

In de memorie van toelichting wordt op blz. 20 gesproken over overleg met de Minister van Financiën over de fiscale aftrekbaarheid van boeten. Wanneer kan het resultaat van dit overleg tegemoet worden gezien, zo wilden ook de leden van de C.D.A.-fractie weten.

In de memorie van toelichting worden op blz. 22 cijfers gegeven over het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en geldboeten, en over het aantal voorwaardelijke vrijheidsstraffen plus een onvoorwaardelijke geldboete voor het jaar 1972. De hier aan het woord zijnde leden zagen deze cijfers gaarne aangevuld met meer recente gegevens.

De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven de wenselijkheid van het scheppen van andere sancties dan de gevangenisstraf. Zij tekenden daarbij aan dat naast vermogenssancties en vrijheidsstraffen ook nog andere strafsancties bestudeerd dienden te worden. Zij vroegen zich daarbij tevens af waarop de mening van de bewindsman gefundeerd was dat korte vrijheids-

straffen minder doelmatig zouden zijn. Het scheen deze leden veeleer toe dat met name korte vrijheidsstraffen bij geweldsdelicten veel effectiever werken en dat in feite het hoofdargument voor de lange vrijheidsstraf berust op de gedachte van de beveiliging van de maatschappij, terwijl de positieve invloed van een korte(re) detentie ten aanzien van de gedetineerde met betrekking tot zijn terugkeer in de maatschappij onvoldoende tot uitdrukking komt. Beïnvloeding van het menselijk gedrag en conflictoplossing, zoals die door de Commissie Vermogensstraffen als basis voor haar ideeën is genomen, vergen nimmer de langdurige vrijheidsstraffen als die op dit moment mogelijk zijn. De hier aan het woord zijnde leden pleitten daarom voor een versnelling van het werk van de commissie die op zoek is naar alternatieve straffen, de zogenaamde commissie-Van Andel. Een en ander nam niet weg, zo vervolgden deze leden, dat op zich een verruiming van de toepassing van vermogenssancties hun volle instemming had. Zij vroegen zich echter wel af in hoeverre dit wetsontwerp geen discriminatoire effecten teweeg kan brengen. Bestaat, zo vroegen deze leden, niet het gevaar dat bij zwaardere strafbare feiten de niet vermogende dader eerder een vrijheidsstraf riskeert dan de vermogende man, aangezien immers de financiële mogelijkheden van laatstgenoemde groter zijn. Uiteraard onderkennen deze leden dat het juist de taak van de rechter is dit soort verschillen in het straftoemingsbeleid te voorkomen, maar toch waren deze leden er niet gerust op dat deze, niet bedoelde, neveneffecten zich niet zouden kunnen voordoen.

Hoe zijn de vorderingen, zo vroegen eveneens deze leden zich af, in de onderhandelingen met het Ministerie van Financiën over de fiscale aftrekbaarheid van boeten?

Hoe verhoudt overigens het minimum-karakter van een uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet zich tot de opmerking in de memorie van toelichting dat een iemand die veroordeeld is tot een geldboete, binnen zijn uitgavenpatroon bezuinigingen dient aan te brengen. In hoeverre, zo gingen de leden verder, kunnen dan de doelstellingen van dit wetsontwerp bij die categoriën inkomenstrekkingen voldoende tot hun recht komen?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de achterstand bij de tenuitvoerlegging van vonnissen niet mede een motivering voor de voorliggende voorstellen is geweest. De leden van de V.V.D.-fractie zouden er ook ernstige bezwaren tegen hebben gehad als dit soort overwegingen een rol had gespeeld bij het denken over alternatieve sancties. Vooropgesteld dient te worden zo stelden deze leden, dat het strafrecht voor de dader en voor de maatschappij een zo goed mogelijke regeling van zich voordoende problemen dient te vinden. Het al dan niet in voldoende mate aanwezig zijn van middelen ten dienste van de strafuitvoering moest in de ogen van deze leden een volstrekt ondergeschikte rol spelen. Zij wensten overigens nog eens uitdrukkelijk op te merken dat ook nu reeds de strafrechter via artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht een aantal mogelijkheden heeft om vermogenssancties – zij het met een zekere absolute en relatieve beperking – op te leggen. In zoverre was het volgens deze leden nog maar de vraag of het aantal vrijheidsstraffen door de inwerking van dit wetsontwerp zo beduidend zou gaan afnemen.

Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 gaf de teneur van de wet geen reden tot kritiek. Het wetsontwerp bevat een aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie.

De Commissie Vermogensstraffen (CV) die het wetsontwerp materieel heeft voorbereid, bood in haar rapporten een theoretisch kader, waarbinnen het wetsontwerp kon worden geplaatst; met name waren de beschouwingen over de doeleinden der strafrechtspleging in die rapporten van belang.

De Minister van Justitie mist naar de mening van deze leden thans een kans om hierover zelf iets mee te delen. De opmerking in de memorie van toelichting dat over de doeleinden van de strafrechtspleging geen eensgezinde opvattingen bestaan is onbevredigend. Met name is van belang te we-

ten of de Minister de opvatting van de CV deelt dat de vergeldingsgedachte in het strafrecht moet worden afgewezen. Kennis van doeleinden van de strafrechtspleging is van belang voor toetsing van het beleid van het openbaar ministerie en van het handelen van de rechter.

Het onderwerp van het wetsontwerp heeft een hechte samenhang met dat van de (andere) alternatieve straffen (memorie van toelichting 1.3.1., blz. 19). De leden van de fractie van D'66, hier aan het woord, vonden het jammer, dat beide onderwerpen niet in een geïntegreerd verband in een wetsontwerp kunnen worden behandeld. Het tijdsargument is begrijpelijk, maar een principiële discussie over het strafstelsel zal toch niet vermeden kunnen worden.

Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over de mechanismen die de straf-toemeting bepalen, zo vervolgden deze leden. In de memorie van toelichting mist men hierover reflectie en ieder onderzoeksgegeven. Onderzoek in deze richting is noodzakelijk.

Zo bestaat er geen inzicht in de invloed van de verschillende betrokkenen bij het strafproces op de uiteindelijke uitspraak; te denken valt hierbij aan de politie (wijze van verbaliseren), optreden openbaar ministerie (requisitoir), invloed rapportage (reclassering, psychiater), optreden raadsman (interventie in vooronderzoek, pleidooi). De indruk bestaat dat een «beleid»-voerend openbaar ministerie zeer invloedrijk is en met het requisitoir in ieder geval een bovengrens voor de strafmaat bepaalt.

Waar het beleid binnen het openbaar ministerie zo belangrijk is, was het naar de mening van deze leden nuttig dat de wetgever aandacht geeft aan de factoren die dit beleid bepalen. Zij verwezen naar hetgeen hierover te berde is gebracht bij de behandeling van de Justitiebegroting 1979 inzake de openbaarheid van de richtlijnen. In het kader van dit wetsontwerp komen de richtlijnen, aldus deze leden, uitdrukkelijk ter sprake bij de verruimde transactiebevoegdheid (memorie van toelichting 1.4.5., blz. 36). Duidelijk is dat de richtlijnen niet onafhankelijk van alle betrokkenen tot stand mogen komen en dat zij kenbaar moeten zijn en vatbaar voor wijziging, aldus de leden van de fractie van D'66.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van het wetsontwerp kennisgenomen. Nu de praktijk helaas dikwijls uitwijst dat vrijheidsstraffen en met name korte vrijheidsstraffen niet aan het doel beantwoorden, kwam het ook hun raadzaam voor naar alternatieven te zoeken. Zij realiseerden zich dat het bij het onderhavige wetsvoorstel om niet meer dan een verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van een bestaande strafvorm gaat (afgezien van andere wijzigingen). Bij uitputting van de mogelijkheden, die artikel 24 Sr. biedt, is toch ook thans reeds in vele gevallen de oplegging van een geldboete mogelijk. De Minister geeft zelf op bladzijde 20 van de memorie van toelichting toe dat ook vermogenssancties niet ideaal zijn. Er kleven een aantal nadelen aan. Maar moet van de geldboete soms gezegd worden dat deze net als de vrijheidsstraf óók dikwijls niet het resultaat oplevert dat men zou hopen? Of is bewezen dat het effect van een geldboete meer in overeenstemming is met wat men als strafdoeleinden ziet dan dat van de vrijheidsstraf (Vgl. interim-rapport bladzijde 11)? Zijn er voor de bewindsman nog andere motieven dan de effectiviteit van de sanctie die hem meer nadruk op de vermogenssancties doen leggen?

De leden van de S.G.P.-fractie hadden nogal moeite met de invoering van het draagkrachtprincipe. Wordt langs deze weg niet een stuk subjectiviteit in de straftoemeting ingebracht, zo vroegen zij. Bovendien hadden de opmerkingen op bladzijde 20 van de memorie van toelichting over mogelijke (gedeeltelijke) afwenteling van geldboeten op de fiscus of op sociale uitkeringen deze leden niet overtuigd. De Minister spreekt over overleg met het Ministerie van Financiën, maar over resultaten valt kennelijk nog niets mee te delen. De Minister gaat ervan uit dat ook personen die van bijstandsuitkeringen leven, bij veroordeling tot geldboete het bedrag daarvoor moeten vrijmaken door bezuiniging op andere uitgaven. Maar wie kan garanderen

dat zulk een verwachting bewaarheid zal worden? Vindt hierover overleg plaats met het Ministerie van C.R.M.? Acht de Minister het gevaar niet reëel dat oplegging van een geldboete mogelijk tot nieuwe vermogenscriminaliteit leidt?

Onder de op bladzijde 19 van de memorie van toelichting vermelde strafdoelen vermeldt de Minister terecht ook de conflictoplossing, dat wil zeggen de wegneming van onrust die door het delict in de maatschappij mocht zijn ontstaan.

Deze leden zouden in het bijzonder gaarne de gedachten willen vernemen van de Minister over de vraag of en, zo ja, op welke wijze toepassing van de geldboetestraaf ook voor meer ernstige misdrijven het genoemde doel zal kunnen dienen. Hoe taxeert de Minister het maatschappelijke of liever het redelijke draagvlak van zijn voorstellen op dit punt?

Moet ook hier de uitbreiding van de beklagmogelijkheden ex artikel 12 Sr. soulaas bieden (zie blz. 36 memorie van toelichting)?

Het wetsontwerp wil dat de rechter rekening houdt met de draagkracht van de veroordeelde. Acht de Minister wat dit betreft geen nadere regels noodzakelijk, eventueel vast te stellen in overleg met de procureur-generaal, opdat er straks geen «goedkope» en «dure» arrondissementen ontstaan zoals dat nu reeds min of meer het geval is ten aanzien van het rijden onder invloed?

Op blz. 17 van de memorie van toelichting spreekt de Minister zijn waardering voor het werk van de Commissie Vermogensstraffen uit. De leden van de S.G.P.-fractie vroegen hoe de Minister staat tegenover een nogal nadrukkelijk uitgesproken fundamentele stelling in het interim-rapport van 1969 (blz. 10): «Met nadruk verwerpt de commissie de gedachte dat de gerechtigheid zelve – het uit rechtvaardigheidsoverwegingen effenen van de rechtsinbreuk door leedtoevoeging – doel van de sanctie zou zijn».

Hoe reageert de Minister op deze stelling, zo vroegen deze leden. Meent de Minister niet dat de gerechtigheid uiteindelijk toch de dragende gedachte achter elke sanctie is? Meent hij dat men met uitsluitend over de doeleinden van de straf te spreken uitkomt in de strafrechtspraktijk? Meent hij dat er maar niet gestraft zou moeten worden als vrijwel zeker zou zijn dat de officieel erkende strafdoeleinden geen van alle bereikt zullen worden? Moet naast het «straffen opdat...» niet altijd tevens gelet worden op het «straffen omdat...»?

Het strafdoel kan toch nimmer de strafreden opzij zetten. Meent de Minister dat deze beide elementen in het juiste verband worden geplaatst door de commissie, waar deze op blz. 8-11 de vermogenssancties toetst aan de tweeerlei maatstaf van doelmatigheid en rechtvaardigheid?

Voor de aan het woord zijnde leden was het de vraag of men de doelmatigheid voorop mag plaatsen, terwijl ook zij anderzijds de mening waren toegedaan dat bij de maat van de straf vanzelfsprekend ook de maatstaf van de rechtvaardigheid, vooral in de zin van proportionaliteit, gehanteerd dient te worden.

De leden van de C.P.N.-fractie ondersteunden het streven het aantal korte vrijheidsstraffen te beperken. Gebleken is dat, ook al gaat het om vergrijpen van beperkte betekenis, het uitzitten van een vrijheidsstraf, een grote belemmering vormt voor het opnieuw opbouwen van een bestaan na de detentie. Zij hechtten mede tegen die achtergrond grote waarde aan het zoeken van alternatieven voor de huidige korte vrijheidsstraffen.

Tegelijkertijd vroegen de leden van de C.P.N.-fractie zich af, of de richting waarin dit wetsontwerp oplossingen zoekt de juiste is. Zij meenden dat aan het vervangen van vrijheidsstraffen door geldstraffen grote nadelen verbonden zijn.

Met name meenden zij dat de toepassing van vermogensstraffen ongelijkheid van berechting in de hand werkt, omdat deze sanctie wetsovertreders ongelijk treft. Dit bezwaar geldt eveneens voor de uitbreiding van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie. Dit terwijl reeds nu

van verschillende zijden gewezen wordt op gevallen van ongelijkheid in behandeling van wetsovertreders uit verschillende lagen van de bevolking, met name bij strafprocessen. Wat is de mening van de Minister hierover?

Het vervangen van vrijheidsstraffen door vermogensstraffen houdt naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie het gevaar in dat deze ongelijkheid in behandeling versterkt wordt. Hoewel de Minister dit gevaar onderkent meent hij dit grotendeels te ondervangen door het invoeren van een draagkrachtbeginsel. Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie is dit draagkrachtbeginsel van beperkte betekenis. Immers een bedrag van f 500 kan voor velen onoverkomelijke bezwaren oproepen terwijl anderen door een bedrag van f 5000 nauwelijks getroffen worden. Bovendien blijft het bedrag dat als vermogensstraf wordt opgelegd ook afhankelijk van de ernst van het gepleegde misdrijf. Kan de Minister zeggen welke resultaten hij verwacht van het op grotere schaal invoeren van vermogenssancties?

Hoe denkt de Minister het probleem op te lossen van mensen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering en niet in staat zijn een forse geldstraf te betalen? Meent de Minister niet dat voor het merendeel van deze gevallen een forse geldboete geen reëel alternatief is voor de vrijheidsstraf?

De wijze waarop de Minister het vraagstuk van de financiële afwenteling c.q. financiële aftrekbaarheid behandelt, had de leden van de C.P.N.-fractie niet erg bevredigd. Wanneer denkt de Minister dat een wijziging van de fiscale wetgeving verwacht kan worden? Meent de Minister dat een wijziging van de fiscale wetgeving afdoende is om het probleem van de «afwenteling» aan te kunnen pakken?

Waarom is in de voorgestelde wetswijziging op geen enkele wijze onderscheid gemaakt tussen geweldsmisdrijven en vermogensmisdrijven?

De leden van de C.P.N.-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat het bestaan van een achterstand bij het gevangeniswezen en bezuinigingsoverwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van deze wetsvoorstellen. Dit te meer nu in de memorie van toelichting nauwelijks is aangegeven hoe het opleggen van vermogensstraffen en het uitbreiden van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie kan bijdragen tot het voorkomen van de criminele handelingen en het verbeteren van de opvang van ex-gedetineerden.

Ten aanzien van de vergelijking met de Wet economische delicten meenden de leden van de C.P.N.-fractie dat in het wetsontwerp onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de Wet economische delicten enkel van toepassing is op ondernemers. Doordat het huidige wetsontwerp betrekking heeft op geheel andere bevolkingsgroepen is deze vergelijking veelal niet juist.

Met instemming had het lid van de DS'70-fractie kennis genomen van het voorliggend wetsontwerp. Enkele kanttekeningen leken hem nog wel gewenst. Deze worden hieronder bij de verschillende onderdelen weergegeven.

### **Enkele hoofdpunten**

#### *Rechterlijk pardon*

De verruiming van het rechterlijk pardon achtten de leden van de fractie van de P.v.d.A. juist. Zij gingen er evenwel vanuit dat de meeste feiten van «geringe ernst» al zullen zijn behandeld, hetzij langs de weg van een sepot door het openbaar ministerie, hetzij door een transactie. De gedachte het strafproces zelf al als een sanctie te zien zal evenwel het openbaar ministerie niet mogen inspireren tot een onnodige belasting van de rechterlijke macht. De verruimde mogelijkheid van rechterlijk pardon is evenwel zeker een verrijkende aanvulling van de mogelijkheden voor die gevallen waarin zich nieuwe feiten voordoen na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, zo merkten deze leden op.

De memorie van toelichting noemt op blz. 19 als strafdoeleinden de conflictoplossing en de beïnvloeding van het menselijk gedrag. Op blz. 23 wordt daarnaar impliciet verwezen, waar gesproken wordt over de functie van de sanctie tot de strafdoeleinden. Niet duidelijk was voor de leden van de C.D.A.-fractie welke rol hierbij het algemeen belang en de generale preventie spelen. Bij ernstige delicten leek het rechterlijk pardon voor deze leden slechts in uitzonderingsgevallen wenselijk te zijn. Bij sepot is het algemeen belang van beslissende betekenis (vgl. artikel 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv). De vraag diende zich aan of dit ook niet moet gelden voor het rechterlijk pardon, zo stelden de leden van de C.D.A.-fractie.

De voorgestelde verruiming van de mogelijkheid van het in de wandeling als zodanig bekend staande «rechterlijke pardon» vond eveneens bij de leden van de V.V.D.-fractie grote instemming. Vooral doordat het openbaar ministerie deze mogelijkheden via een (on)voorwaardelijk sepot al had, bestond er naar de mening van deze leden, reeds een bepaalde spanning tussen de wijze waarop rechter en officier hun rol in de strafrechtspleging kunnen vervullen.

#### *Algemene bepalingen over de geldboete*

De verhoging van het algemeen minimum van de boete alsmede het indelen van de boeten in categorieën achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie juist. De voorgestelde categorieën bieden de rechter voldoende ruimte een passende straf op te leggen.

Niet duidelijk was hen evenwel wat onderaan blz. 25 van de memorie van toelichting wordt bedoeld met de opmerking dat de wetgever door plaatsing van een strafbaar feit in een bepaalde categorie rekening houdt met persoon en draagkracht van de dader. Of wordt hier bedoeld op de speciale boetecategorie voor rechtspersonen en vennootschappen?

De gedachte te zijner tijd ook de vrijheidsstraffen in categorieën te gaan indelen lijkt logisch. Maar hoeveel tijd moet verstrijken voor het systeem van boetecategorieën «blijkt te voldoen»?

Het introduceren van het draagkrachtbeginsel, hoe welkom ook, liet enige vragen open bij de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zo rees bij hen de vraag welke normen en maatstaven worden aangelegd bij het vaststellen van draagkracht. In verschillende wetten en de daarop geënte praktijk heeft dit begrip een verschillende invulling gekregen. Het is onmiskenbaar waar, dat goede verdachten in een aantal gevallen zelfs een aan hun draagkracht aangepaste vermogenssanctie zonder pijn kunnen dragen, terwijl lieden die leven van een sociale uitkering zullen moeten bezuinigen op datgene waarop niet bezuinigd kan worden. De eerste zullen zich de riantie vakantiereis niet ontfangen; de laatsten zullen van de toch al veel bescheidener vakantiebesteding geheel moeten afzien. Immers, iemand die leeft van een bijstandsuitkering heeft een bestaansminimum, waarbij niet is voorzien in mogelijke vermogenssancties. Aangezien de maatschappelijke ongelijkheid niet mag leiden tot straffeloosheid blijkt eens te meer de behoefte aan alternatieve sancties. Is de Minister bereid het openbaar ministerie te instrueren betreffende het soepel innen via een betalingsplan, met een ruime gespreidheid in de tijd, van geldboeten opgelegd aan mensen met een minimuminkomen?

Bij het vaststellen van de draagkracht van de verdachte kan het nodig zijn een beroep te doen op de gegevens van de belastingdienst. De Minister is al met de Staatssecretaris van Financiën overeengekomen dat de belastingdienst de voor het verstrekken van de benodigde gegevens vereiste ministeriële machtiging zal ontvangen. Kunnen er ook waarborgen worden geschapen om registratie van de aanvraag door justitiële autoriteiten achterwege te laten? Zeker als ooit de fiscale aftrek van boetes zou komen te vervallen zou de registratie van een aanvraag als hier bedoeld wellicht tot in lengte van jaren het feit van een veroordeling naspeurbaar maken, hetgeen de leden van de fractie van de P.v.d.A. ongewenst achtten.

De invoering van een beperkt draagkrachtbeginsel leek de leden van de C.D.A.-fractie uit een oogpunt van rechtvaardigheid in principe juist. Toch zaten hieraan volgens deze leden nogal wat haken en ogen. Zo doet zich de vraag voor hoe de toepassing van dit beginsel zich moet voorhouden tot de zogenaamde delictsevenredigheid, en tot het beginsel gelijke monniken, gelijke kappen.

De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven de opmerking van de commissie-Van Binsbergen dat het geheel van strafsancties een chaotisch beeld geeft en veel weg heeft van een lappendeken. Het was daarom voor deze leden een vraag of de door de Minister voorgestane herziening niet een uitbreiding betekent van de bestaande lappendeken. Was een herziening van het hele sanctiestelsel niet wenselijker geweest? Deze leden spraken dan ook hun voorkeur uit voor een snelle herziening van de systematiek van vrijheidsstraffen. De bewindsman is een voorstander van de afschaffing van de algemene strafverhogende omstandigheden. Waarom acht de bewindsman dan wel een uitzonderingspositie van rechtspersonen gewenst, zelfs als die moet leiden tot het instellen van een speciale zesde categorie? Kan de bewindsman uitleggen waarom een misdrijf of een overtreding begaan door een rechtspersoon tot een grotere boete moet kunnen leiden?

### *Boetecategorieën*

Het voorgestelde systeem van de invoering van boetecategorieën leek de leden van de P.v.d.A.-fractie redelijk. Maar tevens wordt grote onzekerheid geïntroduceerd over het moment van het inwerking treden van het tot wet verheven ontwerp van wet dat voorligt. Immers het ligt in de bedoeling een wetswijziging in te voeren gelijktijdig met de Wet vermogenssancties, die voorziet in het indelen van strafbare feiten in boetecategorieën. Het feit dat hierbij ook andere departementen worden betrokken zou tot grote vertragingen kunnen leiden. Welk uitzicht heeft de Minister op een spoedige totstandkoming van een «indelingswetsontwerp»? Is hij voornemens zo nodig andere onderdelen van de wet vermogenssancties eerder in te voeren dan het systeem van boetecategorieën? Is de Minister bereid, nu hij ter zake van de indeling in boetecategorieën contact heeft met zijn medebewindslieden, van de gelegenheid gebruik te maken hen (en zich zelf) aan te sporen om te bezien of overal waar die gesteld is een strafbepaling ook werkelijk nodig is?

De voorstellen met betrekking tot de doorvoering van de boetecategorieën in de gehele strafwetgeving ondervond bij de leden van de V.V.D.-fractie instemming. Wel vroegen deze leden zich af of de door de Minister voorgestane procedure niet tot een aanzienlijke tijdsvertraging ten aanzien van dit wetsontwerp zou kunnen leiden. Kan de bewindsman verder verduidelijken wanneer het onderhavig wetsontwerp in het door hem voorgestane proceduremodel het Staatsblad zal bereiken, zo vroegen deze leden.

### *Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren het eens met het voorstel de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ook in te voeren in het commune strafrecht, zeker nu een bevredigende oplossing is gevonden voor de positie van derde-belanghebbenden. Wel werden bij deze leden vragen opgeroepen door het voorstel de maatregelen van ontneming van het geschatte voordeel niet toe te passen op iemand, op wie de sanctie van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis of terbeschikkingstelling is toegepast. Immers van alle sancties is juist deze maatregel het meest geschikt om bij te dragen tot conflictoplossing. Moet een ter beschikking gestelde zich verheugen over zijn lot, omdat hij daardoor de buit van wederrechtelijk handelen mag houden? De Minister zou op dit punt wellicht zijn argumenta-



tie nog eens kunnen overdenken. Het zou met name denkbaar zijn dat hij ter zake advies vraagt aan medisch en/of psychologisch geschoolde deskundigen, omdat wellicht juist de hier besproken maatregel van ontneming van wederrechtelijk genoten voordeel een factor kan zijn in de psychiatrische bejegening van de gestoorde verdachte. Is het niet beter de rechter, die toch ter zake van de maatregelen van plaatsing en terbeschikkingstelling van de verdachte deskundigen hoort, de maatregel van ontneming te laten?

Kan in de visie van de Minister in het besproken geval ook niet de maatregel van onttrekking aan het verkeer worden opgelegd? Zou dit niet tot zeer ongewenste situaties aanleiding kunnen geven?

Het wetsontwerp introduceert een tweetal nieuwe vermogenssancties in het algemene strafrecht, namelijk het ontnemen van het wederrechtelijk genoten voordeel en de verplichting van de storting van een waarborgsom. Moet hieruit, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af, worden opgemaakt dat deze twee toevoegingen als laatste moeten worden gezien op dit terrein of overweegt de Minister in de toekomst nog andere vermogenssancties, voor zover die bestaan, in te voeren?

De door het wetsontwerp in te voeren «algemene mogelijkheid van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel bij het begaan van strafbare feiten», werd door deze leden een welkome aanvulling gevonden op de bestaande vermogenssancties. In de bestaande situatie kan dit «voordeel» weliswaar via een boete of een verbeurdverklaring worden weggenomen, maar hierdoor wordt de maatschappelijke relevantie van het begane strafbare feit versluierd. Voorts kan in lang niet alle gevallen dat wederrechtelijk genoten voordeel volledig via die boete of verbeurdverklaring worden gecompenseerd. Daardoor kan bij de burger de indruk ontstaan dat misdaad wel degelijk loont.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie stapt de bewindsman wel wat al te gemakkelijk heen over de weigering van een officier van justitie om een vordering tot teruggave in te dienen. Welke rechtsmiddelen, zo vroegen deze leden zich af, staan dan werkelijk aan een belanghebbende ten dienste? En hoe kan een belanghebbende uitmaken of een officier wel of niet voldoende motieven voor zijn weigering heeft aangevoerd?

Het invoeren van de mogelijkheid van ontneming van voordeel kwam de leden van de fractie van D'66 redelijk voor. Niettemin kan deze maatregel tot onredelijke gevolgen leiden, vooral als de verdachte nog zou kunnen blootstaan aan civielrechtelijke acties. Hoewel blijkens de memorie van toelichting voor dit bezwaar begrip bestaat, zoals ook voor andere bezwaren, wordt naar de mening van deze leden niet duidelijk hoe men aan deze problematiek het hoofd kan bieden.

Het lid van DS'70 was teleurgesteld over de uitwerking in de memorie van toelichting van de mogelijke sanctie van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Er wordt te veel voorbijgegaan aan het belang van de gelaedeerde. Deze wordt verwezen naar het civiele recht en daarmee is de kous af. Het lid van DS'70 achtte dit onjuist en onrechtvaardig. Het Nederlandse strafrecht kent, aldus dit lid, het systeem dat de staat treedt in de rechten van de gelaedeerde en haar vertegenwoordigt; dit om eigen recht te voorkomen. Wanneer de staat vervolgens de verdachte een geldboete oplegt en daarnaast de verdachte het wederrechtelijk verkregen voordeel ontnemt dient dit in de eerste plaats ten goede te komen aan de gelaedeerde zonder dat deze hiervoor allerlei acties moet ondernemen. Ook voor die partij kan een proces een pijnlijk gebeuren zijn. De zinsnede op blz. 30, 2e alinea van de memorie van toelichting is naar de mening van DS'70 dan ook onterecht. Daar wordt gesteld dat de gelaedeerde kan terugvorderen wat hem is ontnomen doch dit veelal niet zal doen uit «menselijke laksheid». In de praktijk zal het veeleer zo zijn dat het slachtoffer al spoedig de moed opgeeft in dit voor de meesten ontoegankelijke terrein. Hij moet alles zelf uitzoeken en ontvangt geen enkele medewerking van de officiële instanties.

Het lid van de DS'70-fractie was dan ook van mening dat op dit punt aan het slachtoffer tegemoet gekomen dient te worden. Hij dient op de hoogte gehouden te worden van de gang van zaken. Ligt het niet voor de hand dat de politie, in plaats van aangifte, het slachtoffer inlicht wanneer de daders zijn gevonden en wie het zijn?

Hoe kan hij anders ooit een actie tot terugvordering instellen?

Als een sepot plaatsvindt ligt het dan niet in de rede dat de officier van justitie de gelaedeerde inlicht, mede gezien het hem toekomende beklagrecht?

Hetzelfde is van toepassing bij de transactie. Ook dan dient de officier van justitie het slachtoffer in te lichten. Op blz. 36 van de memorie van toelichting, laatste alinea, wordt echter gesteld dat de belanghebbende uiteraard niet van de totstandkoming van de transactie in kennis wordt gesteld. Zou de Minister nader kunnen toelichten waarom dit «uiteraard» niet gebeurt?

Wanneer een zaak ter zitting wordt aangebracht moet de officier van justitie dan niet de gelaedeerde inlichten omtrent de datum en plaats ten einde hem de gelegenheid te geven zich in het geding te voegen, zo vroeg dit lid ten slotte.

### *Waarborgsom*

De mogelijkheid van het storten van een waarborgsom bij een voorwaardelijke veroordeling leek zinvol, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie. Kan de Minister meedelen, wat de positie is van erfgenamen met betrekking tot de gestorte waarborgsom, in het geval de verdachte gedurende de proeftijd overlijdt? Denkbaar is immers, dat de erfgenamen van het bestaan van zo'n waarborgsom niet op de hoogte zijn. Geeft het toepassen van de «algemene regels van het burgerlijk recht» hier voldoende uitkomst?

De voorgestelde regeling met betrekking tot de storting van een waarborgsom gaf de leden van de V.V.D.-fractie geen reden tot het maken van bijzondere opmerkingen. Deze leden zetten overigens wel vraagtekens bij de door de commissie-Van Binsbergen verwachte effectiviteit van dit soort maatregelen, met name juist bij die verdachten waarbij gegronde vrees voor herhaling bestaat.

Ten aanzien van de invoering van een waarborgsom, in geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling meenden de leden van de C.P.N.-fractie dat ook hier het gevaar van ongelijkheid van berechting aanwezig is.

### *Verruiming transactiebevoegdheid*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden weten, of de Minister voornemens is als het onderhavige ontwerp wet zal zijn geworden, het openbaar ministerie richtlijnen te geven inzake het ruimhartig gebruik maken van de verruimde mogelijkheid van transactie. Immers, waar de rechter niet noodzakelijkerwijs gebruik hoeft te maken van de verruimde mogelijkheid een vermogenssanctie op te leggen enerzijds en anderzijds in brede kring het gevoel leeft dat korte vrijheidsstraffen in het algemeen niet als zinvol zijn te beschouwen en bovendien aan vrijheidbenemende sancties schadelijke neveneffecten verbonden zijn voor betrokkenen en ten slotte de directe kosten van uitvoering als erg hoog kunnen worden beschouwd, leek hun een gericht beleid van de Minister van Justitie alleszins gewenst. Waar nu het openbaar ministerie voor geëigende gevallen het recht houdt een zaak ter terechtzitting aanhangig te maken en belanghebbenden door een aanvulling van artikel 12 Sv. het recht krijgen zich te beklagen over het bij transactie afdoen van misdrijven, wordt naar de mening van deze leden aan de rol van de rechter geenszins afbreuk gedaan.

De «gedetailleerde richtlijnen» op blz. 36 van de memorie van toelichting genoemd, zullen worden gegeven «mede ter bevordering van gelijke rechtsbedeling». Deze richtlijnen mede richten op het vermijden van een strafproces, ook als een vrijheidsstraf redelijkerwijs te verwachten is, achtten de hier aan het woord zijnde leden van de fractie van de P.v.d.A. geoorloofd.

Zij zouden het op prijs stellen in dit verband de inzichten van de Minister te mogen vernemen over «diversion», door de Coornhertliga vertaald met «rechtsomlegging». In deze variant van bejegening van verdachten van strafbare feiten worden verdachten, nadat zij met het justitiële systeem in aanraking zijn gekomen, doorverwezen naar bijvoorbeeld hulpverlenende instanties. Doel is, buiten het strafrechtelijke systeem tot een oplossing te komen. Geven experimenten, sedert jaren in Amerika en Canada uitgevoerd, uitzicht op de mogelijkheid van een introductie van iets dergelijks in ons land? De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van mening dat onzekerheid over wat een verdachte in het kader van een strafrechtelijke bejegening te wachten staat zo kort mogelijk moet duren.

In dit verband vonden zij de termijn van zes maanden na de datum waarop, in geval van transactie, de voorwaarden zijn voldaan, rijkelijk lang als periode waarbinnen een belanghebbende zich kan beklagen over niet-ervolg. De termijn komt immers bovenop de termijnen die gemoeid (kunnen) zijn met gestelde voorwaarden. Is de Minister bereid in artikel 12, lid 3, Sv een kortere termijn voor te stellen, zo vroegen zij.

Dat de Minister het recht van beklag handhaaft in het geval van transacties inzake misdrijven, daarbij denkend aan zich misdragende overheidsdienaren, was naar de mening van deze leden juist. Maar is de Minister niet tevens van mening dat het beleid van het openbare ministerie zou moeten zijn om zich misdragende overheidsdienaren (de mishandelende agent) juist voor de rechter te brengen, vanwege de schade die is aangebracht aan het aanzien van het justitiële apparaat? Is de juiste remedie hier niet, gezien in het licht van de conflictoplossing, een openbaar strafproces? Als de Minister deze zienswijze deelt, is hij dan bereid het openbaar ministerie ter zake instructies te geven, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De leden van de fractie van het C.D.A. stemden in met de opvatting dat het een minder juiste figuur zou zijn transactie mogelijk te maken wegens zeer ernstige misdrijven. De uitbreiding van het beklagrecht voor de belanghebbenden ondervond instemming, als zijnde een logisch sluitstuk in de bescherming van de belangen van de belanghebbenden.

Zij vroegen zich voorts af, waarom in de memorie van toelichting geen melding wordt gemaakt van de verhouding tussen de voorgestelde wijzigingen, gelet op de relevantie ervan, tot het vigerende militaire straf- en strafprocesrecht.

De door de bewindsman voorgestane uitbreiding van de transactiebevoegdheid riep bij de leden van de V.V.D.-fractie een aantal vragen op. De door de commissie-Van Binsbergen getrokken vergelijking met het aan het opportuniteitsbeginsel verbonden seponeringsbeleid achtten de leden, zoals ook al door de Minister gesteld, onjuist. Het toekennen van een grotere bevoegdheid aan het openbaar ministerie om te transigeren, gaf deze leden reden tot zorg over de rechtsbedeling ten aanzien van de burger. Een zekere mate van rechtsongelijkheid zal, hoe gedetailleerd de richtlijnen ook mogen zijn, nooit geheel worden voorkomen. Is de Minister overigens van plan die richtlijnen ten aanzien van transactie ook openbaar te maken? Met name dit laatste leek deze leden een dringende eis, wil men de rechtszekerheid voor de burger niet al te veel op de tocht zetten. Daar waar in de memorie van toelichting het een en ander wordt gerelateerd aan de mogelijkheid van het voorwaardelijk sepot tekenden deze leden aan dat ook het verschijnsel van het sepot hun zorgen baarde. Daarnaast vonden deze leden dat de bewindsman wat te gemakkelijk heenstapte over de positie van de belanghebbende en de gelaedeerde. Hoe gaat de informatieverstrekking aan belang-

hebbenden geschieden? Wie is de belanghebbende? Welke informatie wordt wel en welke niet verstrekt?

Ziet de bewindsman een mogelijkheid om de positie van de gelaedeerde ook in het nieuwe stelsel, zij het wellicht op een andere wijze, te behouden?

De verruiming van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie kwam de leden van de S.G.P.-fractie uit een oogpunt van effectiviteit wel begrijpelijk voor. Tijdsbesparing is belangrijk. Het in het openbaar terecht moeten staan wordt door sommigen wel als een extra straf aangemerkt. Kan het terechtstaan als zodanig soms ook niet reeds voldoende straf zijn (vergelijk de opmerkingen op blz. 22 en 23 van de memorie van toelichting over de verruiming van de mogelijkheid van het zgn. rechterlijk pardon)? Bovendien kan het openbaar ministerie toch ook thans reeds binnen algemene maar vrij ruime grenzen gebruik maken van zijn (voorwaardelijke) seponeringsbevoegdheid, bij voorbeeld indien de officier het in het openbaar terechtstaan niet wenselijk acht? Dit is thans toch reeds praktijk bij een aantal kleine delicten, waaronder bij voorbeeld vele winkeldiefstallen? Is de kans dat een aantal van deze zaken in de toekomst met een transactie zal worden afgedaan niet vrij reëel? Wordt hierdoor de werking van het strafrechtelijk systeem niet juist uitgebreid in plaats van beperkt? Hoe taxeert de bewindsman het bezwaar tegen de uitbreiding van de transactiebevoegdheid dat door het openbaar ministerie zodoende – een min of meer politiek orgaan – een stuk van het terrein, dat tot dusver aan de onafhankelijke rechter was voorbehouden, wordt overgenomen? Welke waarborgen bestaan er voor een doorzichtige beleidscontrole?

De uitbreiding van de mogelijkheid van transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie had bij de leden van de C.P.N.-fractie het bezwaar opgevoerd dat daarmee een deel van de vervolging van misdrijven zich onttrekt aan de openbare beoordeling. Wat is de mening van de Minister hieromtrent, zo vroegen zij.

Het wetsontwerp schept ook ruimere mogelijkheden om te transigeren. Dit brengt echter, aldus het lid van de fractie van DS'70, het gevaar met zich mee dat de afhankelijke officier van justitie gaat zitten op de stoel van de onafhankelijke rechter en dat veel zaken met een geldboete worden afgedaan die voorheen werden geseponeerd. Ons strafrechtstelsel neigt dan wellicht naar een «Crime Control Model» in plaats van het «Due Process Model». De termen spreken naar de mening van dit lid voor zichzelf. Ziet men het strafproces voornamelijk in het teken van doelmatige misdaadbestrijding, waarbij men in dit geval geen rekening houdt met het slachtoffer, of acht men deze waarde ondergeschikt aan de bescherming van het individu (verdachte en gelaedeerde) in zijn confrontatie met de overheid? De vraag is, zo stelde dit lid, of men het accent wil leggen op (c.q. verschuiven naar) de kwantiteit en de daarbij behorende overwegingen van administratieve conveniëntie dan wel op de kwaliteit van onze strafrechtspiegeling en de bijbehorende bereidheid tot zelfonderzoek in de strafrechtelijke dienst. Hoe denkt de Minister over deze problematiek, zo wilde dit lid weten.

#### *Motiveringseisen*

Over de verzwaaring van de motiveringseis heeft de Kamer een notitie bereikt van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zonder te willen suggereren dat de rechter niet zorgvuldig zou zijn bij het bepalen van de strafmaat kwamen de bezwaren van het hof deze leden overkomelijk voor. De in de memorie van toelichting gegeven uitwerking, die duidelijk maakt dat in standaardgevallen met standaardformules kan (blijven) worden gewerkt, komt in ruime mate tegemoet aan de gesignaleerde bezwaren. Inzichtelijkheid in een vonnis, ook in de overwegingen die tot de keuze van de sanctie leiden, dient als een goed recht van jus-

titiabelen te worden beschouwd. Een extra inspanning van de rechter, die klaarblijkelijk in voorkomende gevallen sinds 1974 ook door de Hoge Raad wordt verwacht, is voor dit doel niet te veel gevraagd. Hoe staat de Minister tegenover de gedachte van het hof Den Bosch, dat «de werkelijke beweegredenen voor de strafoplegging in redelijkheid niet verwoord kunnen worden» onder meer vanwege «beleidsvoering ten opzichte van bepaalde delicten naar aanleiding van door het openbaar ministerie landelijk gehanteerde richtlijnen»?

Geeft het gevaar dat de bijzondere motiveringseisen als voorgesteld in artikel 359 in de praktijk weer zullen leiden tot standaardformules de Minister geen aanleiding de tekst van het voorgestelde artikel aan te scherpen?

Heeft de Minister al uitvoering gegeven aan zijn voornemen «te doen onderzoeken of het wenselijk is een meer algemene motiveringsplicht bij afwijking van de eis in te voeren», zo vroegen deze leden ten slotte.

De verzwaring van de motiveringseisen had volgens de leden van de C.D.A.-fractie vanuit de praktijk tot diverse (ook aan de vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer toegezonden) afwijzende reacties geleid.

Hierbij werden als bezwaren naar voren gebracht:

- a. de gecompliceerdheid van het afwegingsproces;
- b. de werkbelasting;
- c. de vrees voor het cassabel worden van de uitspraak;
- d. het routinekarakter van veel gevallen.

Gaarne vernamen deze leden de opvatting van de Regering op de hier genoemde bezwaren.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich vinden in de in het wetsontwerp vastgelegde plicht om in vonnissen waarbij een geldboete van meer dan f 500 is opgelegd een motivering ten aanzien van de draagkracht op te nemen. Niet omdat deze leden ervan uitgingen dat de Nederlandse rechterlijke macht haar vonnissen onvoldoende zou motiveren, maar wel om op deze wijze de in vele gevallen vermeende geheimzinnigheid rond rechterlijke beslissingen te laten verdwijnen. In het licht van het voorstaande onderschreven zij eveneens de voorgestelde algemene verzwaring van de motiveringsplicht.

Moet uit de voorgestelde verzwaring van de motiveringseisen afgeleid worden, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af, dat de Minister van mening is dat de rechters hun vonnissen thans te weinig motiveren? Ontkracht daarbij de bewindsman al niet bij voorbaat de nieuwe regeling door verderop in de memorie van toelichting te verklaren dat in standaardgevallen ook standaardstraffen kunnen worden opgelegd met standaardformuleringen? Zal overigens de verzwaring van de motiveringen geen consequenties hebben voor de snelheid van de rechtsgang?

Het lid van de fractie van DS'70 wees erop, dat op blz. 37 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de taakverzwaring voor de rechter wanneer de motiveringsplicht verzaamd wordt. Hij was van mening dat het doorzichtig maken, welke beweegredenen hebben geleid tot een bepaalde straf en de hoogte van die straf, een essentieel onderdeel vormen van de taak van de rechter die niet mag worden afgedaan met een standaardformule.

## **ARTIKELN**

### *Artikel I*

#### *Artikel 9a*

De leden van de fractie van D'66 achtten de verruiming van het rechterlijk pardon een juiste maatregel. Zulks diende naar de mening van deze leden

ook te worden toegepast bij twijfel aan de materiële wederrechtelijkheid of de materiële strafwaardigheid, zonder dat op juridische gronden in een bepaalde zaak een ontslag van rechtsvervolging mogelijk is.

#### *Artikel 14a*

Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de wenselijkheid hinderpalen weg te nemen bij het opleggen van een geldboete gecombineerd met een voorwaardelijke vrijheidsstraf, kwam de motivering voor de voorgestelde wijziging deze leden niet sterk voor. Een hoog maximum van de geldboete wordt, aldus de toelichting bij dit artikel, wenselijk geacht, omdat dit de rechter in staat zou stellen de tevens wenselijk geachte voorwaardelijke vrijheidsstraf te verlagen. Dat leek deze leden onwaarschijnlijk. Als de rechter naast een hoge geldboete een voorwaardelijke vrijheidsstraf nodig zou achten – klaarblijkelijk met het oog op de gedragsbeïnvloedende werking – dan zal hij wel niet met een korte straf volstaan. Een straf van f 2500 plus twee weken gevangenisstraf voorwaardelijk zal niet gauw worden opgelegd. Een groter bezwaar vormt echter het feit dat een lange gevangenisstraf na de betaling van een hoge geldboete in strijd met het proportionaliteitsbeginsel zal komen.

Gaarne vernamen de hier aan het woord zijnde leden hoe de Regering oordeelt over de hier naar voren gebrachte bezwaren.

#### *Artikel 14c, eerste lid*

Met betrekking tot deze bepaling hadden de leden van de V.V.D.-fractie een opmerking ten aanzien van dat gedeelte, waar de rechter de bevoegdheid wordt gegeven als bijzondere voorwaarde op te leggen gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade binnen een door de rechter te bepalen termijn korter dan de proeftijd. De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag of hier niet het beraad in de commissie-Weber en in de Beneluxstudiecommissie tot eenmaking van het recht, een nieuwe regeling van de positie van de benadeelde in het strafproces wordt doorkruist. Zij zouden dan ook gaarne op de hoogte worden gesteld door de Minister over het resultaat op dit moment van de werkzaamheden van de commissie-Weber en van de Beneluxstudiecommissie, te meer omdat er bezwaren kleefden aan het thans voorgestelde systeem tot vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, voor wat betreft de juiste vaststelling daarvan, wanneer de gelaedeerde zich niet in het strafproces mengt of niet voldoende inzicht geeft of kan geven omtrent de door het strafbare feit veroorzaakte schade. Hoe verdraagt zich – aldus stelden de leden van de V.V.D.-fractie zich de vraag – de inhoud van dit lid met de tweede afdeling, artikel 332 en volgende van het Wetboek van Strafvordering, waarin gesteld wordt in artikel 334 «dat de beledigde partij tot bewijs van de geleden schade of van het bedrag daarvan stukken mag overleggen, doch geen getuigen of deskundigen mag aanbrengen», terwijl in het onderhavige wetsontwerp bij het vaststellen van een bijzondere voorwaarde tot gehele of gedeeltelijke vergoeding dit kennelijk volgens de memorie van toelichting wel mogelijk is.

Hoe verdraagt zich de in dit wetsontwerp voorgestelde vaststelling van de schade met het feit dat – blijkens een arrest van de Hoge Raad van 27 april 1903 Weekblad van het Recht 7919 – de verklaring van de gelaedeerde partij ook mag dienen als bewijsmiddel voor de vaststelling van de omvang van de schade van die partij? Is de Minister niet van mening – aldus vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af – dat ook ten aanzien van de bewijsvoering toch meer zekerheden moeten worden ingebouwd.

#### *Artikel 14c, derde lid*

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af, waarom de hoogte van de waarborgsom niet gelijk gesteld wordt aan het voorwaardelijk gedeelte van de opgelegde geldboete. De voorgestelde regeling komt erop neer dat een geval van storting van een waarborgsom in feite niet gelijk gesteld wordt aan

het **voorwaardelijk gedeelte** van de opgelegde geldboete. Deze regeling houdt voorts in dat in geval van storting van een waarborgsom in feite de door de rechter bepaalde hoogte van de boete geen rol meer speelt. De voorgestelde formule leek deze leden eigenlijk alleen bruikbaar bij oplegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

*Artikel 14 h, jo artikel 14 k*

In het wetsontwerp worden de woorden «beschikking» en «beslissing» door elkaar gebruikt, aldus de leden van de C.D.A.-fractie. De vervallenverklaring wordt in artikel 14 h een «beschikking» genoemd. Het is echter een uitspraak, omdat ze in het openbaar wordt uitgesproken (artikel 138, lid 3).

Het leek daarom de leden van de C.D.A.-fractie beter om ofwel te spreken over «uitspraak» ofwel over een «beslissing», aldus deze leden.

*Artikel 14 h, tweede lid*

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of het hier voorgestelde niet te ver gaat. Het zou immers betekenen dat naast de tenuitvoerlegging tevens een waarborgsom verbeurd kan zijn. Zo is het mogelijk dat bij een gedeeltelijk voorwaardelijke, gedeeltelijk onvoorwaardelijke straf zowel een last tot tenuitvoerlegging wordt gegeven alsook de waarborgsom wordt verbeurd. Zo gaat de vervallenverklaring als een extra straf werken. Dat kan volgens deze leden de bedoeling niet zijn.

Daarnaast werd de vraag gesteld of na de beschikking tot vervallenverklaring de straf blijft doorlopen, met andere woorden: staat ze niet op één lijn met de last tot tenuitvoerlegging?

*Artikel 14 m*

Houdt de hier voorgestelde regeling ook in dat de gestorte waarborgsom gebezigd kan worden ter vereffening van een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke geldboete, als daarvan tenuitvoerlegging wordt gelast, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie. Niet duidelijk is wat het gevolg is van het beslag. Wie is rechthebbende: de beslaglegger? Of heeft de staat een beter recht, wanneer, nadat het beslag is gelegd, de waarborgsom aan de staat vervalt?

*Artikelen 23 en 24*

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop, dat in artikel 23 eigenlijk geen sprake is van een echte verplichting. Het huidige artikel 3, lid 2, spreekt van «moet». Deze term lijkt beter. Met de in dit artikel genoemde boetecategorieën konden deze leden in principe instemmen: Zij wilden echter één kanttekening plaatsen. Een boete van f 1 000 000 is denkbeeldig bij ernstige milieudelicten. Waar bij dit soort delicten sprake kan zijn van een zeer grote ernst, met name ook als ernstig plichtsverzuim te bewijzen is, zou het overweging kunnen verdienen, aldus deze leden, om het maximum op f 1 000 000 te stellen, in ieder geval aanmerkelijk hoger dan het maximum van de vijfde categorie.

Kunnen de woorden in artikel 24 «zonder dat deze onevenredig wordt getroffen» niet vervallen? Het hiermee omschrevene ligt toch al opgesloten in de draagkracht, zo stelden de leden van de C.D.A.-fractie.

Artikel 23, lid 7, waarin wordt geregeld dat bij veroordeling van een rechtspersoon een geldboete kan worden opgelegd in een naast hogere categorie, leek de leden van de fractie van D'66 redactioneel gesproken een verbetering ten opzichte van een desbetreffend voorstel van de CV. Toch verdient het naar de mening van deze leden de voorkeur dat in de redactie nader wordt aangesloten bij die van lid 1 van het inmiddels vervallen artikel 15 van de Wet op de Economische Delicten (toevoeging achter vennootschap van de woorden «enige andere vereniging van personen of een doelvermogen»). Niet is duidelijk waarom in de redactie voorts de verwijzing naar de omvang van het uitgeoefend bedrijf is vervallen.

De formules die voorkomen in artikel 24 gaven volgens de leden van de V.V.D.-fractie aanleiding tot onduidelijkheid. Is het gebruik van de term «on-evenredig» wel noodzakelijk als men in het artikel ook al de term «draagkracht» introduceert? Deze leden onderschreven de mening van de bewindsman dat de term draagkracht eigenlijk ook het uitgavenpatroon van de verdachte omvat, zodat de rechter via die term genoeg houvast heeft om het persoonlijke bestedingspatroon van de verdachte bij zijn oordeel te betrekken.

In artikel 24 wijkt het wetsontwerp af van het standpunt van de CV, die voorstelde expliciet in de wet op te nemen dat de rechter met de draagkracht voorts rekening houdt voor zover hij dat met het oog op de beïnvloeding van het gedrag van de verdachte nodig acht. Hoewel als strafdoel de gedragsbeïnvloeding niet voorop behoort te staan kan deze aan de orde komen. Het leek de leden van de fractie van D'66 rationeel om de rechter enige aanwijzing te geven omtrent de hantering van de boete, een gedachte die klaarblijkelijk ook ten grondslag ligt in het ontworpen artikel 359, lid 8 Sv. De terughoudendheid uit de memorie van toelichting lijkt te dezen niet overtuigend. In de memorie van toelichting is ter zake op blz. 43 sprake van overleg met de Staatssecretaris van Financiën met betrekking tot het achterhalen van de draagkracht. De Minister dient mede te delen wat de resultaten van dit overleg zijn. Er moet gewaakt worden tegen al te gemakkelijke toegang tot belastinggegevens, aldus deze leden.

#### *Artikel 33a*

Dit artikel verklaart verbeurdverklaring van goederen die aan een ander dan de veroordeelde toebehoren alleen mogelijk, indien die ander bekend was met het gebruik. Zou hieraan kunnen worden toegevoegd: «dan wel dat gebruik redelijkerwijs had kunnen vermoeden», zo informeerden de leden van de C.D.A.-fractie.

#### *Artikel 33c*

Naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie waren na de woorden «de verdachte» toe te voegen de woorden «of de eigenaar».

#### *Artikel 36c*

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de onttrekking aan het verkeer niet gereserveerd zou moeten worden voor de afzonderlijke rechterlijke beschikking, in verband onder andere met het moeilijk vaststellen van een strafbaar feit in geval van vrijspraak.

#### *Artikel 36d*

Waarom wordt hier gesproken van «misdrijf» in plaats van de ruimere term «feit», zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

#### *Artikel 36f*

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of bij de oplegging van de hierbedoelde verplichting rekening wordt gehouden met de zaken die bij de ten laste legging «ad informandum» worden toegevoegd. Hiermee wordt immers bij de strafoplegging ook rekening gehouden. Dit zou voor deze verplichting eveneens kunnen gelden.

#### *Artikelen 44, 57 en 58*

De leden van de fractie van het C.D.A. zetten grote vraagtekens bij de in deze artikelen gevolgde methodiek van cumulatie van geldboeten. Door de invoering van categorieën worden de boetenmaxima hoger. Dit werkt sterk door bij cumulatie.

Naar de opvatting van deze leden kwam dat uit een oogpunt van rechtsbescherming niet wenselijk voor. Zij stelden de vraag of niet hetzij aansluiting gezocht kan worden bij het huidige systeem, hetzij de som van de boeten beperkt kan worden tot het maximum van de naast hogere categorie.



#### *Artikel 74*

Aan de in dit artikel omschreven «brede» transactiebevoegdheid van de officier van justitie kleefden volgens de leden van de C.D.A.-fractie toch wel grote bezwaren. Immers, bij de schikking ontbreken de waarborgen van de berechting. Ook het algemeen belang kan te kort komen bij afdoening binnenskamers. Bovendien kan de druk op de verdachte om te ontkomen aan een berechting hem doen besluiten een transactie aan te gaan. Zou een beperking van de transactiebevoegdheid tot bij voorbeeld de maxima van de tweede of de derde categorie niet verkieslijker zijn, zo vroegen deze leden.

De leden van de V.V.D.-fractie maakten een kanttekening bij de voorgestelde redactie van artikel 74, lid 1, waarin namelijk is bepaald dat de officier van justitie voor de aanvang van de terechtzitting voorwaarden kan stellen ter voorkoming van de strafvervolgning. Zij vroegen zich af of uit de woorden «voor de aanvang van de terechtzitting» niet zou kunnen worden afgeleid dat de officier van justitie slechts een voorwaarde kan stellen wanneer er is gedagvaard en of door deze woorden niet een onnodige beperking van de mogelijkheden ter voorkoming van strafvervolgning wordt ingebouwd. Deze leden waren van mening dat de onderhavige zinsnede als volgt zou moeten worden gelezen namelijk dat «te allen tijde en wel totdat de zaak ter terechtzitting is aangevangen, enz.,.....»

De verruiming van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie kon naar de mening van de leden van de fractie van D'66 worden toegejuicht. Niet duidelijk is waarom de transactiebevoegdheid niet voor alle strafbare feiten zou kunnen gelden. Ook het rechterlijk pardon geldt over de gehele linie. Bovendien bestaat er voor het openbaar ministerie een volledige sepotmogelijkheid. De toelichting uit de memorie van toelichting 1.4.5, blz. 36 lijkt niet overtuigend. Als bij zeer ernstige feiten wordt aangenomen dat daar de transactiemogelijkheid toch niet zal worden toegepast, is er evenveel voor te zeggen deze zaak niet te regelen, dan hier een uitzondering op de algehele transactie bevoegdheid toe te passen.

Volgens het ontwerp zou na afdoening van een strafzaak door transactie daartegen toch nog beklag kunnen worden gedaan ingevolge artikel 12 Sv., althans ten aanzien van misdrijven. De vraag rees bij deze leden of dit juist is. Na afdoening door transactie dient de zaak eigenlijk uit te zijn. Voorts is het nauwelijks denkbaar dat het gerechtshof een beklag snel gegrond zal achten, indien reeds is getransigeerd.

#### *Artikelen 74a en 74b*

Bij de artikelsgewijze toelichting op pagina 48 van de memorie van toelichting wordt, aldus de leden van de van de P.v.d.A., de submissie behandeld (en niet de subcommissie zoals in de twintigste regel staat geschreven. De vermelding van het fenomeen van een subcommissie is hier al even komisch misplaatst als de «gedeputeerden» » in de twaalfde regel van blz. 30).

Midden op de bladzijde suggereert de Minister voor de toekomst het stellen van geldboete als enige hoofdstraf bij misdrijven. Wil hij deze gedachte nader uitwerken? Schuilen hier al concrete beleidsvoornemens achter?

Bij submissie kan de officier de voorwaarden op een lager niveau stellen dan het door verdachte aan te bieden maximum. Wat is de betekenis van de toevoeging dat verdachte het risico loopt een hoger bedrag te betalen dan waartoe de rechter hem mogelijk zou hebben veroordeeld? Dat is toch niet anders dan bij het aangaan van een transactie waarbij het initiatief bij de officier ligt, zo vroegen deze leden. Op verschillende plaatsen wordt melding gemaakt van het relatief geringe gebruik van de mogelijkheden van artikel 12 Sv. Kan de Minister in dezen enig cijfermatig inzicht geven, zowel voor wat betreft het aantal klachten als voor wat betreft het aantal gegeven bevelen?

De handhaving van het recht van beklag van niet-vervolgving, door de belanghebbende, in geval van transactie ter zake van een misdrijf, werd door de leden van de fractie van het C.D.A. positief gewaardeerd. De wijze waarop dit echter nader in dit artikel is uitgewerkt riep een aantal vragen op. Zo werd de vraag gesteld of de officier van justitie, alvorens aan de verdachte de gelegenheid te geven om te transigeren, zich niet ervan konden vergewissen dat de belanghebbende zich niet kan beklagen. Voorts werd gevraagd of hier niet met termijnen gewerkt zou moeten worden, waarbinnen het beklag mogelijk zou zijn.

#### *Artikel 74c*

Hoe is het beginsel van zoveel mogelijk vasthouden aan afdoening ter plaatse aan de opsporingsambtenaar (blz. 49 onderaan) te rijmen met veruimde mogelijkheden van girale betaling bij politietransactie, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wil de Minister nader motiveren waarom hij niet voorstelt de Wet op de justitiële documentatie zo te wijzigen dat voor strafrechtelijk minderjarigen in het geval van het opleggen van een geldboete geen strafblad wordt opgemaakt.

#### *Artikel II*

##### *Artikel 359*

De leden van de fractie van het C.D.A. konden zich in principe verenigen met de opvatting over de motivering van de vrijheidsstraf zoals in het artikel voorgesteld. Zij deelden daarnaast echter het vermoeden van vele commentatoren, dat de nieuwe motiveringseisen zullen leiden tot nieuwe cliché's. Zij vernamen gaarne het commentaar van de Regering op dit punt.

Het nieuw geredigeerde artikel 359 Strafvordering introduceert zwaardere motiveringseisen. Dit dient, aldus de leden van de fractie van D'66, ten eerste te worden toegejuicht. Hoewel iedere strafoplegging ook een irrationeel element heeft, dient toch er zoveel mogelijk naar gestreefd te worden om de strafoplegging, de straftoemeting te rationaliseren en inzichtelijk te maken. Het huidige artikel 359 heeft de weg geopend voor een praktijk, waarin de rechter zich al te gemakkelijk van een substantiële motiveringsplicht kan onttrekken. Opgemerkt dient evenwel te worden dat de motiveringsplicht nimmer buitengewoon vruchtbaar kan zijn, indien in de wet straftoemingscriteria ontbreken. Op het invoeren hiervan dient te worden aangedrongen.

Naar de mening van deze leden ontbreekt een motiveringsplicht bij het ontnemen van voordeel. Dit leek hen niet juist, te meer nu aan deze maatregel expliciet aandacht wordt besteed in artikel 58, eerste lid en artikel 338, tweede lid, van het wetsontwerp.

Evenmin was het deze leden duidelijk waarom niet het voorstel van de CV is overgenomen dat de rechter moet motiveren waarom hij afwijkt van een eis waarin ontneming van voordeel wordt gevorderd. De memorie van toelichting brengt in dit verband op blz. 55 ter sprake dat het voornemen bestaat te doen onderzoeken of het wenselijk is een meer algemene motiveringsplicht bij afwijking van de eis in te voeren. Voor deze leden was het niet helder waarom deze zaak niet reeds thans aan de orde wordt gesteld. In dit verband dient tevens aandacht te worden besteed aan de motivering van eventuele afwijkingen van voorlichtingsrapporten en/of psychiatrische rapporten, terwijl tevens aandacht eraan moet worden besteed in hoeverre de rechter zou moeten duidelijk maken waarom hij een bepaalde conclusie van het pleidooi van de raadsman niet volgt.

## Slotopmerkingen

Hoe staat de Minister tegenover de gedachte door het indienen van een daartoe strekkend wetsontwerp een aantal artikelen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing te verklaren voor het militaire strafrecht, als gesuggereerd in een artikel van prof. jhr. mr. Van den Bosch en mr. Scholma, zo vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A.

De leden van de S.G.P.-fractie merkten op, dat het welhaast vanzelf spreekt dat uit een tamelijk omvattende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering zoals in het wetsontwerp wordt voorgesteld, de noodzaak tot het wijzigen van een aantal andere wetten, zoals de Wet op de economische delicten, de Wet op de justitiële documentatie en de Krankzinnigenwet voortvloeit. In dit verband wilden ook deze leden met zekere nadruk de gevolgen van het wetsvoorstel voor het militaire strafrecht aan de orde stellen. Prof. mr. Van den Bosch en mr. Scholma hebben in een recent artikel in het Militair Rechtelijk Tijdschrift de verhouding van het commune en het militaire strafrecht aan de orde gesteld. Deze leden constateerden op diverse punten discrepantie en zij meenden dat het onderhavige wetsontwerp de discrepantie weer groter maakt. Hoe beoordeelt de Minister deze stelling? Is de constatering resp. de stelling juist en hoe waardeert hij die discrepantie? Vindt hij in het gesignaleerde verschil redenen om te trachten voor zover mogelijk het verschil weg te werken en zo ja, op welke wijze resp. bij welke gelegenheid?

De voorzitter van de commissie  
Geurtsen

De griffier van de commissie,  
Kerkhofs