

Zitting 1982–1983

17 524

**Herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en van enkele andere wetten in verband met de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën (Wet indeling geldboetecategorieën)**

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1981–1982

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 9 februari 1983

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

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zagen het wetsvoorstel als een ontwerp met aanmerkelijk minder principiële aspecten dan het ontwerp van Wet vermogenssancties, dat een Wet indeling geldboetecategorieën noodzakelijk maakte. Zij waren zich bewust van het feit dat de praktijk van de strafrechtspleging gebaat zou zijn bij een voortvarende aanpak van de wetgever, door welk inzicht zij zich voor wat betreft hun aandeel in het wetgevend proces zouden laten leiden. Behoudens de hierna volgende vragen en opmerkingen stemden de leden van de fractie in met de strekking van het wetsontwerp.

Kan de Minister enig inzicht geven in de tijd, die gemoeid zal zijn met het voorbereiden van een wetsontwerp dat de indeling in boetecategorieën regelt van strafbare feiten in bijzondere wetten, die nog niet bij het opstellen van het voorliggende ontwerp zijn betrokken? Kan een inzicht worden gegeven in de urgentie van zo een wetsontwerp waar toch het zesde lid van het nieuwe artikel 23 Sr een bruikbare leidraad voor de praktijk lijkt te geven?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stemden in met de keuze om, waar het gaat om misdrijven, het in het Tweede Boek neergelegde patroon van boetemaxima als grondslag te nemen. Zij realiseerden zich daarbij dat de wetgever althans bij deze wet afziet van een «eigentijdse» herwaardering van strafbare feiten en derhalve dat werk in feite overlaat aan de rechterlijke macht, die door de wijze van het hanteren van de ruime marges, die het categorieënsysteem biedt, die waardering in de ontwikkeling van het straftoemtingsbeleid zichtbaar kan maken. Maar leidt ook naar het oordeel van de Minister, onverlet het in de memorie van toelichting onder 7 gestelde, de gekozen systematiek van indeling gerelateerd aan de bedreigde vrijheidsstraffen niet tot vreemde consequenties, vooral daar waar wetswijziging in enigerlei staat van voorbereiding is? Wil de Minister met name zijn opvatting kenbaar maken over het (in een wijzigingsvoorstel betrokken) artikel 240bis, waarin tweemaal een strafbedreiging in geldboete (naast vrijheidsstraf van 6, resp. 3 maanden) van twaalfhonderd gulden voorkomt, die in het voorliggende voorstel wordt vervangen door boetes van de derde, resp. tweede categorie?

<sup>1</sup> Samenstelling: Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Faber (CDA), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat (Centrumpartij), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD) en Lucassen-Staутtener (VVD).

Piv. leden: Van den Bergh (PvdA), Vacature PvdA, Hermes (CDA), Stemerding (PvdA), Van Kemenade (PvdA), Wallage (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Agt (CDA), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Gardeniers-Berendsen (CDA), Leerling (RPF), Dijkman (CDA), Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD) en Lauxtermann (VVD).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het een verbetering dat door het introduceren van de eerste en tweede boetecategorie een meer adequaat straftoemettingsbeleid mogelijk wordt in 43 strafposities, bij overtredingen, tot f 400. Hier is het dat dit wetsontwerp zijn grote betekenis voor de praktijk lijkt te hebben, naast het terugdringen van de vrijheidsstraf, dat de grote winst is in samenhang met de Wet vermogenssancties. De Minister verwijst in deze paragraaf naar de gemeentelijke wetgever, die nu krachtens artikel 195 gemeentewet geldboetes van ten hoogste driehonderd gulden kan stellen op overtreding zijner verordeningen. Waarom wordt dat in het wetsvoorstel vervangen door boetes van de tweede categorie en niet door van de eerste of tweede categorie? Wordt hiermee niet ten onrechte aan de gemeenteraad de mogelijkheid ontnomen naar eigen inzicht in de strafstelling te nuanceren? Of moet worden aangenomen dat naar het inzicht van de Minister ook de wetgever in formele zin in de toekomst geen strafbare feiten meer zal bedreigen met boetes uit de eerste categorie?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. – hoewel, zoals meermalen hunnerzijds is betoogd, uiterst kritisch staande ten opzichte van vrijheidsstraffen – konden er waardering voor opbrengen om de strafbaarstelling van het delict valsheid in geschrifte, als verwoord in artikel 225 Sr, met een jaar te verhogen, zulks met het oog op de mogelijkheid van het in voorlopige hechtenis kunnen nemen van verdachten van grote fraudes. Het spoedeisende karakter van deze eis uit de praktijk onderstreept de aanvaarding door de leden van de fractie van de P.v.d.A. van dit wetsvoorstel als een voornamelijk technisch voorstel; daarbij hebben zij zich gerealiseerd dat een opnieuw overwegen van strafbaarstellingen en de daaraan te verbinden sancties een aanmerkelijk langere parlementaire behandeling met zich mee zou hebben gebracht dan nu het geval kan zijn. Dit neemt niet weg dat deze leden zich de vrijheid voorbehielden in voorkomende gevallen initiatieven te vragen dan wel die zelf te ontwikkelen, gericht op het doen verdwijnen van strafbaarstellingen dan wel van al te hoge strafbedreigingen.

Het voorgestelde artikel XXVI gaf de leden van de fractie van de P.v.d.A. aanleiding tot de vraag waarom niet is gekozen voor een nauwkeuriger bepaling van het moment van inwerkingtreding. Aangenomen mag toch worden dat de Minister geen rekening houdt met de mogelijkheid dat de Eerste Kamer het voorliggend wetsvoorstel eerder zal afdoen dan het daar nu aanhangige voorstel inzake de vermogenssancties? Welke inzichten zouden er verder toe kunnen leiden dat «de verschillende artikelen van deze wet, of onderdelen daarvan, op afzonderlijke tijdstippen in werking (zullen) treden»? Er mag toch van worden uitgegaan, dat ook de Minister, zodra dat mogelijk is, onverwijld aan de rechterlijke macht de wettelijke ruimte zal bieden die de praktijk zo nodig lijkt te hebben, zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met veel waardering van het onderhavige wetsontwerp kennis genomen. Dat het hier gaat om zeer omvangrijke wetgevende arbeid bleek naar het oordeel van deze leden uit het feit dat de strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht en een zeer groot aantal bijzondere wetten zijn doorgelicht en nu in geldboetecategorieën worden ingedeeld.

De leden van de C.D.A.-fractie konden in het algemeen instemmen met de wijze, waarop zulks is geschied. Zij verwezen daarbij naar hun opstelling bij de behandeling van het wetsontwerp Vermogenssancties, waarvan het thans voorliggende wetsontwerp in wezen een nadere uitwerking is.

De hier aan het woord zijnde leden constateerden dat de indeling op zich zelf op globale en op sommige onderdelen tamelijk arbitraire criteria berust. Zij achtten dat geen onoverkomelijk bezwaar, te meer daar zij inzagen dat dit niet geheel te vermijden was. Deze leden hechtten er ook daarom aan dat de rechter de vrijheid behoudt niet alleen om in gevallen waarin hij dat een passende bestraffing acht toch te kiezen voor een vrijheidsstraf, maar ook dat hij, indien hij een vermogenssanctie kiest, binnen een bepaalde geldboetecategorie een niet al te enge keuzemogelijkheid heeft.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrepen dat de gelegenheid te baat is genomen om voor een aantal strafbare feiten, met name wat betreft de gemeentewet, Wegenverkeerswet en de Opiumwet, de grenzen voor het opleggen van een vermogenssanctie te verruimen. Gaarne vernamen deze leden welke de aard en inhoud is geweest van het hierover met het openbaar ministerie gevoerde overleg. Heeft dit overleg zich beperkt tot deze bijzondere groep van strafbare feiten of is met het openbaar ministerie overeenstemming bereikt over de gehele indeling in geldboetecategorieën? Voorts vroegen deze leden wat het tijdpad is met betrekking tot de indeling in geldboetecategorieën van de nog buiten dit wetsontwerp gebleven strafbare feiten.

De leden van de C.D.A.-fractie konden ermee instemmen dat bij de indeling van de als misdrijf in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten de bestaande maxima van de bedreigde vrijheidsstraffen tot uitgangspunt zijn gekozen. Wel zouden deze leden een nadere toelichting op prijs stellen van de opmerking dat thans niet meer alle gezichtspunten die bij de bepaling van die maxima een rol hebben gespeeld in dezelfde mate gelden.

Het kwam de leden van de C.D.A.-fractie niet onjuist voor dat voor de indeling van de overtredingen is aangesloten bij zowel de bestaande boetemaxima als, voor zover mogelijk, bij de maximumduur van de vrijheidsstraf. Deze leden constateerden dat dit dubbele uitgangspunt in een aantal gevallen, zoals bij voorbeeld bij feiten welke zijn strafbaar gesteld krachtens artikel 195 gemeentewet, leidt tot een aanzienlijke verhoging van het thans geldende boetemaximum. Gaarne zagen deze leden nader uiteengezet waarom in voormeld voorbeeld gekozen is voor een indeling in categorie II (tot f5000) en niet voor een indeling in categorie I (tot f500), nu op het eerste gezicht het huidige maximum van f300 daar meer op aansluit. Het kwam de leden van de C.D.A.-fractie overigens juist voor dat dergelijke ruime marges met de nodige voorzichtigheid moeten worden gebruikt. Deze leden hechtten er daarom aan nader te zien aangegeven in welke zin beleidsafspraken ter zake zullen worden gemaakt.

De leden van de C.D.A.-fractie namen er kennis van dat in een aantal gevallen van de algemene indelingscriteria is afgeweken.

In het algemeen konden deze leden zich met de daarvoor aangedragen motivering verenigen. Dit gold in het bijzonder die strafbare feiten, waarmee een soms zeer aanzienlijk financieel voordeel kan worden behaald. Wel vroegen deze leden zich af waarom bij de opsomming van deze strafbare feiten (op blz. 35 van de memorie van toelichting onder 3) titel XI van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht ontbreekt. Voorts stelden deze leden de vraag waarom de nu ook in het commune strafrecht ingevoerde maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel niet steeds afdoende zou zijn en wanneer ontneming van dit voordeel op bewijstechnische gronden niet goed mogelijk kan blijken, doch oplegging van een – hoge – vermogenssanctie wel.

Gezien het belang dat ook zij hechtten aan een effectieve fraudebestrijding konden de leden van de C.D.A.-fractie zich zeer wel vinden in het voorstel om bij valsheid in geschrifte het opleggen van voorlopige hechtenis mogelijk te maken door de maximumvrijheidsstraf te verhogen van vijf in zes jaar.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden ten slotte bij de artikelsgewijs gegeven toelichting op artikel I, onder L, de vraag, waarom in de eerste alinea de vermelding van artikel 226 van het Wetboek van Strafrecht ontbreekt.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich in grote lijnen verenigen met het voorliggende wetsontwerp. Wellicht zal hierdoor ook eerder worden overgegaan tot strafoplegging in de vorm van een geldboete.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of de voorgestelde wijziging van de strafbedreiging van artikel 225 Wetboek van Strafrecht wel in het kader van deze wet past. Zij vermochten niet in te zien waarom deze

wijziging voor een goede afhandeling van dit wetsontwerp van wezenlijke betekenis is. Zou de voorgestelde wijziging niet beter aan de orde kunnen komen bij een herziening van het Wetboek van Strafrecht, jo Strafvordering in verband met de voorlopige hechtenis?

Ten slotte vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af, of artikel 12 (nieuw) Opiumwet, zolang bij voorbeeld de zaken niet zijn verkocht, aanleiding zal geven tot talloze geschillen en/of procedures over de vraag wat «de waarde der zaken» is en wat tot de «zaken» behoort.

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden met belangstelling van het wetsontwerp kennis genomen. Nu wetsontwerp 15012 kracht van wet gekregen heeft is het noodzakelijk geworden om het nieuwe artikel 23 Wetboek van Strafrecht, waarin het stelsel van geldboetecategorieën is opgenomen, uit te werken. Dat in beginsel voor het vinden van deugdelijke criteria voor de indeling in boetecategorieën aansluiting is gezocht zowel bij de bestaande boetemaxima als bij de maximumduur van de vrijheidsstraf, had de instemming van deze leden.

Reeds bij de schriftelijke behandeling van het ontwerp van Wet vermogenssancties is komen vast te staan dat de geldboete de vrijheidsstraf niet zal kunnen vervangen. De geldboete zal een belangrijkere rol dan tot dusver kunnen spelen als vervanging van de korte vrijheidsstraf en bij de bestraffing van ernstige vermogenscriminaliteit. Zelf brengt de Minister in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp (blz. 30) de vraag ter sprake of het openen van de mogelijkheid om steeds in plaats van een vrijheidsstraf een geldboete op te leggen wel gepast is, wanneer het gaat om zeer ernstige feiten, als levensdelicten en misdrijven tegen de veiligheid van de staat. Ondanks het feit dat de Minister te dezen van mening is dat grote terughoudendheid betracht moet worden, oordeelt hij het gewenst om ook deze delicten in een geldboetecategorie in te delen. Het argument daarvoor is dat de rechter over een zo ruim mogelijk assortiment aan sancties moet kunnen beschikken. Deze leden gaven de Minister toe dat het bij de verschillende vormen van daderschap, poging en medeplichtigheid nuttig kan blijken dat ook op zeer ernstige feiten naast de vrijheidsstraf een geldboete is gesteld. Toch gaven zij blijk van grote aarzeling om de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete te openen bij ernstige levensdelicten. Ook al beantwoordt het pakket bestraffingsmogelijkheden naar de mening van deze leden ook thans niet aan wat in hun ogen noodzakelijk en wenselijk is, een (wettelijk) ongeclausuleerde mogelijkheid voor de rechter om ook in bedoelde situaties te volstaan met het opleggen van alleen een geldboete, hoe hoog ook, riep bij hen vraagtekens op. Want ook al is de Minister blijkbaar van mening dat in bedoelde gevallen hoogst zelden een geldboete zal worden opgelegd, is toch niet theoretisch (wettelijk) de mogelijkheid geopend dat de vrijheidsstraf, zonder dat een nadere wettelijke regeling noodzakelijk is, in onbruik raakt en feitelijk afgeschaft wordt? Ook al kan men de geldboete als een vorm van vrijheidsbeperking – in bestedingsmogelijkheden – verstaan, toch meenden deze leden dat er, voor wat de hier bedoelde strafbare feiten betreft, een onaanvaardbaar groot verschil zou kunnen ontstaan tussen (zeer) vermogende en onvermogende plegers van levensdelicten. Welke wettelijke zekerheid bestaat er dat op levensdelicten aldus met een naar aard zeer verschillende straf gereageerd zal worden, afhankelijk van de vermogenspositie van de dader? Acht de Minister het niet wenselijk het wetsontwerp op dit punt nader te specificeren, zo vroegen ten slotte de leden van de S.G.P.-fractie.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van dit wetsontwerp, dat aansluit op de Wet vermogenssancties. Bij de totstandkoming van die wet was reeds gebleken hoe moeilijk geldboetes met vrijheidsstraffen te vergelijken zijn. In het onderhavige wetsontwerp is met name gebleken dat vervanging van vrijheidsstraffen

van twee weken tot vele jaren door één van de vier mogelijke geldboetecategorieën uitermate arbitrair is.

Deze leden meenden dat niet kan worden aangenomen dat de hoogte van de vrijheidsstraffen voor de diverse strafbare feiten nog steeds in alle gevallen de meest wenselijke strafhoogte betekent. Zij vroegen waarom die afweging niet was onderzocht alvorens bij de vrijheidsstraf was aangesloten om een geldboetecategorie te selecteren.

De leden van de R.P.F.-fractie meenden dat in dit licht de motivering om speciale strafverhogende omstandigheden niet door te laten werken in de geldboetecategorie evenmin overtuigend was. Het moge zo zijn dat een hogere categorie een maximumboete mogelijk maakt die een veelvoud van de boete in de lagere categorie bedraagt. Deze leden wezen erop dat het maximum niet meer is dan een bovengrens waar de rechter in vele gevallen ver onder blijft. Ook moet worden bedacht dat de verhoging van een vrijheidsstraf met eenderde niet zonder meer dezelfde mate van strafverzwaring betekent als een verhoging van een maximumboete met eenderde van het bedrag.

De leden van de R.P.F.-fractie stemden gaarne in met de verhoging van het strafmaximum in artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte). Wel zagen zij hierin een ondersteuning van hun opvatting dat de strafmaxima ten principale bezien zouden moeten worden, juist ook omdat de hoogte van het maximum meerdere consequenties heeft.

Artikel I bevat een reeks van strafbare feiten, die terecht in een hogere geldboetecategorie zijn ingedeeld. In de memorie van toelichting wordt bij onderdeel 1 gesproken van strafvermindering; bedoeld zal zijn de strafverhoging. In dit geval heeft deze dus wel gevolg voor de categoriekeuze, aldus deze leden.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De griffier van de commissie,  
Kerkhofs