

Vergaderjaar 1984–1985

18 802

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de economische delicten, de Vreemdelingenwet, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en de Wet indeling geldboetecategorieën

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Algemeen**

Dit wetsvoorstel heeft voornamelijk het karakter van een z.g. leemtetwet. Het bevat een aantal wijzigingsvoorstellen van merendeels ondergeschikte, wetstechnische aard, die elk op zichzelf staan.

Twee wijzigingsvoorstellen, waarvan de inhoud duidelijk van meer dan louter technische aard is, worden hieronder in het algemeen besproken.

Het eerste (Artikel I, onderdeel C) betreft het voorstel om het thans nog bestaande voorschrift om aan een veroordeelde, die ingeval van onherroepelijke veroordeling tot geldboete nalatig is om te betalen, een derde aanschrijving te zenden, te laten vervallen. Met dit voorstel volg ik een desbetreffende aanbeveling van de Werkgroep executie geldboeten (naar de voorzitter de werkgroep-Van Gend genoemd). Het rapport van de werkgroep werd uitgebracht op 6 juli 1983 aan de vergadering van de *procureurs-generaal en in november 1983 ter kennisneming van de leden ter griffie van beide kamers der Staten-Generaal* gedeponneerd.

De werkgroep had tot taak advies uit te brengen over onder andere de praktijk en de effectiviteit van de executie van geldboeten via giro- en/of bankrekeningen. In het rapport wordt een werkwijze aanbevolen, waarbij eerst in alle gevallen waarin een geldboete niet wordt betaald, verhaal met toepassing van artikel 576 Sv. wordt beproefd. Wanneer dat niet tot resultaat leidt, dient verhaal ex artikel 575 Sv. met inschakeling van een gerechtsdeurwaarder te worden overwogen. De voorstellen van de werkgroep zijn gericht op het terugdringen van het doen ondergaan van vervangende hechtenis.

Voor wat betreft de verdere uitvoering van de aanbevelingen van de werkgroep (blz. 26 rapport) verwijs ik naar de memorie van toelichting bij de begroting van mijn departement voor het jaar 1985. Hier behoeft slechts het onderhavige wijzigingsvoorstel, dat, zoals reeds opgemerkt, de aanbevelingen van de werkgroep op legislatief gebied betreft, bespreking.

De werkgroep heeft geconstateerd dat in de praktijk de in artikel 24b, tweede lid, Sr. voorgeschreven *derde aanschrijving een gering effect heeft* op de bereidheid van de veroordeelde om te betalen. Deze aanschrijving zou moeten komen te vervallen, hetzij zou de in het tweede lid van artikel 24b Sr. genoemde termijn van dertig dagen moeten worden geschrapt.

Voor de rechthandhaving in het algemeen is het, zoals welhaast vanzelf spreekt, van belang dat de veroordeelde de opgelegde geldboete ook

daadwerkelijk betaalt. Een effectief systeem van aanmaningen kan daartoe bijdragen. Om deze reden meen ik dat het aanbeveling verdient de derde aanschrijving geheel te laten vervallen.

Het tweede voorstel (Artikel IV, onderdeel B) betreft een wijziging van artikel 39, tweede lid, Wet op de economische delicten. Dit artikellid bepaalt thans dat economische delicten bij uitsluiting worden behandeld door de meervoudige en enkelvoudige (politierechter) economische kamers, die geen kennis nemen van andere strafbare feiten. In de praktijk blijkt het plegen van economische delicten steeds vaker samen te vallen met misdrijven waarvan de rechtbank in eerste aanleg kennis neemt. Bij bouwfraudes kan bijvoorbeeld sprake zijn van overtreding van artikel 225 Sr. (valsheid in geschriften) en overtreding van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Stb. 1965, 379) en de Vestigingswet Bedrijven 1954. Vanuit de landelijke vergadering van officieren van justitie, belast met de behandeling van economische strafzaken, is gewezen op de praktische problemen, die de toepassing van het tweede lid van artikel 39 WED kan meebrengen. Zo is in het bovenaangegeven voorbeeld een berechting door twee rechterlijke instanties voorgeschreven. In de praktijk is het voorgekomen dat een getuigenverhoor (van tientallen personen) voor de commune strafkamer op grond van het voorschrift, neergelegd in bedoeld artikellid, diende te worden herhaald voor de economische strafkamer (van dezelfde samenstelling). Een dergelijke gang van zaken moet vanuit een oogpunt van doelmatige rechtsbedeling ongewenst worden geacht. Vandaar dat wordt voorgesteld bij samenvaal van economische delicten en misdrijven waarvan de rechtbank in eerste aanleg kennis neemt, voortaan één instantie te weten de economische strafkamer, bevoegd te verklaren van beide delicten kennis te nemen. Hiermee wordt niet alleen een doelmatige rechtspleging gediend, maar tevens een betere bestrijding van economische en milieu-fraude. De vervlechting van – vaak ingewikkelde – economische fraude-zaken en commune delicten pleit tegen een afzonderlijke berechting en vóór het laten berechten van beide delicten voor één forum.

Ik merk nog op dat ook in de rechtsliteratuur de onderhavige wetswijziging is bepleit. Laatstelijk door dr. A. Mulder in Schets van het economisch strafrecht (Vierde druk, 1983), blz. 12 onderaan.

Artikel I

A. Deze wijziging betreft de verbetering van een typografische mistelling.

B en C. Deze wijzigingen zijn voor een belangrijk deel hierboven reeds toegelicht. Voor zover van belang, zij nog het volgende opgemerkt.

Nadat een veroordeling tot het betalen van een geldboete voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden, ontvangt de veroordeelde een aanschrijving om de opgelegde boete binnen een door het openbaar ministerie bepaalde termijn te voldoen (art. 23 Sr., art. 561 Sv.). Is de geldboete binnen de gestelde termijn niet in zijn geheel voldaan, dan ontvangt de veroordeelde een tweede aanschrijving.

Ingeval de veroordeling, waarbij de geldboete wordt opgelegd, onherroepelijk is geworden, wordt het bedrag van de boete bij die tweede aanschrijving van rechtswege verhoogd met vijf en twintig gulden (art. 24b, eerste lid, Sr.). Wanneer de verhoogde boete binnen dertig dagen na het verzenden van de tweede aanschrijving geheel of ten dele onbetaald is gebleven, ontvangt de veroordeelde een derde aanschrijving. In dat geval wordt het nog verschuldigde bedrag van rechtswege verder verhoogd met een vijfde, doch ten minste met vijf en twintig en ten hoogste met duizend gulden (art. 24b, tweede lid, Sr.).

Hierboven is reeds aangegeven waarom wordt voorgesteld de derde aanschrijving geheel te laten vervallen. Wellicht ten overvloede merk ik op

dat dit niet betekent dat de thans voorziene verhoging van rechtswege van de geldboete eveneens zal vervallen. Dat dit laatste niet het geval is, blijkt overigens ook duidelijk uit de onderhavige voorgestelde wijziging.

Overige wijzigingen in artikel 24b, tweede lid, Sr., betreffen de verhoging van het bedrag van de geldboete bij de tweede aanschrijving van vijf en twintig gulden tot vijftig gulden en het laten vervallen van het maximumbedrag van ten hoogste duizend gulden. Deze aangelegenheid is aan de orde geweest tijdens de uitgebreide commissievergadering van de Vaste Commissie voor Justitie van 14 maart 1983 (UCV23, 1982/83) over de brief van mijn ambtsvoorganger over de administratieve afdoening van verkeers-overtredingen (kamerstukken II 1981/1982, 17 478, nr. 1). Gelet op de grote problemen rond de executie van geldboeten en de daarmee gepaard gaande kosten, waarop in het hierboven genoemde rapport is gewezen, meen ik dat er reden is de prikkel tot betaling van de boete na de eerste aanschrijving zo groot mogelijk te doen zijn. Dit laatste wordt met de onderhavige twee wijzigingen beoogd.

Daar het aanbeveling verdient dat de veroordeelde, die nalatig is na de eerste aanschrijving te betalen, erop wordt gewezen welke de gevolgen zijn van voortdurende niet-betaling, is artikel 24, eerste lid, aangevuld met het voorschrift dat het openbaar ministerie hem op die gevolgen wijst. Daartoe strekt de in artikel I, onderdeel B, voorgestelde wijziging.

D. In het rapport van de Werkgroep executie geldboeten is voorgesteld artikel 24b, derde lid, aldus te herzien dat de geldboete in haar geheel opeisbaar wordt, wanneer de betalingsregeling niet wordt nagekomen.

Deze aanbeveling heb ik overgenomen. Indien een veroordeelde nalatig is op eerste aanmaning het termijnbedrag te betalen, is er geen goede reden om het in haar geheel opeisbaar worden van de boete eerst te laten plaatsvinden wanneer de tweede wettelijke verhoging is ingetreden.

E. Sinds de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties (Stb. 1983, 153) is het op grond van artikel 9, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht mogelijk dat de bijkomende straf van ontzetting van bepaalde rechten, in de gevallen waarin de wet haar oplegging toelaat, ook afzonderlijk wordt opgelegd. Artikel 31, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt het minimum en het maximum van de op te leggen ontzetting. Dit artikellid bevat echter generlei voorziening voor wat betreft zodanig minimum en maximum van de ontzetting van rechten, indien deze als afzonderlijke bijkomende straf wordt opgelegd. De onderhavige wijziging strekt ertoe hierin te voorzien.

F. Deze wijziging is van louter taalkundig aard.

G. De voorgestelde wijzigingen van artikel 471, eerste lid, houden verband met het doen vervallen van artikel 539v, vijfde lid, Sv., dat hieronder wordt toegelicht bij *Artikel II*, onder C.

Artikel II

A. Artikel 12f, eerste lid, zoals dat is komen te luiden nadat het ontwerp van wet tot herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten op 8 november 1984 wet is geworden (Stb. 551), voorziet in de mogelijkheid van bijstand door een advocaat. Gezwegen wordt echter over de mogelijkheid om zich te doen bijstaan door een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde, die niet advocaat is. Omdat deze laatste volgens hetzelfde artikellid, evenals de advocaat, wèl de bevoegdheid heeft de klager of degene wiens vervolging wordt verlangd te vertegenwoordigen,

is in het artikel een inconsistentie ontstaan. Deze wordt met de voorgestelde wijziging opgeheven. Bijstand zal volgens het gewijzigde artikel door een ieder kunnen worden verleend. Het is niet nodig dat de wet degene die de bijstand kan verlenen nader kwalificeert.

B. Artikel 71, eerste lid, Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de verdachte uiterlijk drie dagen na de tenuitvoerlegging van de beschikking van de rechtbank, waarbij zijn gevangenneming of gevangenhouding is bevolen, in beroep kan komen bij het gerechtshof. Het woord «beschikking» moet volgens artikel 138 Sv. aldus worden gelezen dat het alleen de niet op de terechtzitting gegeven beslissingen omvat. Een op de terechtzitting gegeven uitspraak waarbij de gevangenneming (gevangenhouding) van een verdachte wordt bevolen, wordt derhalve niet door artikel 71 bestreken. In zo'n geval moet krachtens artikel 406 Sv. het hoger beroep tegen de uitspraak gelijktijdig met dat tegen de einduitspraak worden ingesteld. Dit betekent derhalve voor de verdachte dat hij de op de terechtzitting bevolen gevangenneming niet terstond kan aanvechten maar pas na geruime tijd. Weliswaar heeft hij de mogelijkheid op grond van artikel 69 Sv. opheffing van de voorlopige hechtenis te verzoeken, waarbij de beschikking die de rechtbank op zijn verzoek geeft, voor hoger beroep vatbaar is op de wijze in artikel 71, eerste lid, Sv. bepaald, maar het lijkt toch juister de gesignaleerde ongelijkheid anders dan via deze omweg op te heffen. Derhalve wordt voorgesteld in artikel 71, eerste lid, in plaats van «beschikking» te lezen: beslissing, omdat krachtens artikel 138 Sv. daaronder zowel de beschikkingen als de uitspraken zijn begrepen.

C. Ingevolge artikel 539v, eerste lid, Wetboek van Strafvordering is de schipper van een Nederlands schip gehouden een register van strafbare feiten aan boord te hebben, waarin onder andere aantekening wordt gehouden van de in artikel 539u Sv. bedoelde strafbare feiten die te zijner kennis zijn gekomen, alsmede van in het kader van de opsporing uitgeoefende bevoegdheden. De schipper geeft onverwijld en op de snelst mogelijke wijze kennis aan de officier van justitie van elk misdrijf, aan boord begaan, waardoor de veiligheid van het vaartuig of van de opvarenden in gevaar is gebracht of waardoor iemands dood of zwaar lichamelijk letsel is veroorzaakt (art. 539u, eerste lid, Sv.). Ingevolge artikel 539v, vijfde lid, Sv. moet de schipper het register laten viseren volgens door de minister van Justitie nader te stellen regels. Bij beschikking van 31 oktober 1969 (Stcrt. 222) van deze laatste is bepaald, dat bedoeld register ten minste één keer in de zes maanden aan een ambtenaar van monsterring, als bedoeld in artikel 1 van het Schepelingenbesluit (Stb. 1937, 242) ter visering dient te worden aangeboden. Een honorair consulaire ambtenaar wordt te dezen niet als ambtenaar van monsterring aangemerkt.

Uit inlichtingen van onder meer consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland blijkt, dat in de praktijk de verplichting tot visering niet of nauwelijks wordt nageleefd. Indien dit laatste al geschiedt, blijkt dat in het register vrijwel nooit enig gegeven is opgenomen. Al met al is het voorschrift van artikel 539v, vijfde lid, in de praktijk een dode letter geworden. Het laten voortbestaan van niet of nauwelijks te handhaven voorschriften verdient mijns inziens geen aanbeveling. Om deze reden kan dit artikellid dan ook vervallen. Een richtige opsporing van strafbare feiten, gepleegd aan boord van schepen die zich buiten het rechtsgebied van een rechtbank bevinden, is voldoende verzekerd door handhaving van de registratieverplichting (art. 539v, eerste lid, Sv.) en de meldingsplicht aan het openbaar ministerie (art. 539u Sv.).

Artikel III

Deze wijziging strekt ertoe het onderhavige artikel in overeenstemming te brengen met de nieuwe grondwettelijke nummering.

Artikel IV

A. Deze wijziging betreft de correctie van een verkeerde aanhaling.

B. Het voorstel om bij samenvaal van economische delicten en misdrijven waarvan de rechtbank in eerste aanleg kennis neemt, voortaan één instantie te weten de economische strafkamer, bevoegd te verklaren van beide delicten kennis te nemen, is hierboven reeds toegelicht.

Aan de hand van de concrete omstandigheden zal het openbaar ministerie tot het oordeel moeten komen of een economisch delict zozeer met een algemeen delict samenhangt, dat berechtiging van beide delicten door één instantie te weten de economische strafkamer is aangewezen. Indien het meent dat deze samenhang bestaat, zal het beide delicten tezamen telastelleggen. Daarmee is aan de voorwaarde om de economische strafkamer bevoegd te laten zijn, voldaan.

C. Artikel 36 van de Wet op de economische delicten bevat sinds de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties op 1 mei 1983 niet langer het vereiste van een voorafgaand verzoek van de verdachte, alvorens het openbaar ministerie tot het stellen van transactievoorwaarden kan overgaan. De tweede volzin van artikel 47, waarin naar zodanig verzoek wordt verwezen, kan dan ook vervallen. Dit laatste werd reeds aangekondigd in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer betreffende het ontwerp van Wet vermogenssancties (kamerstukken I 1982/1983, 15 012, nr. 31a).

D. Door de invoeging van artikel 398, onder 2°, van het Wetboek van Strafvordering in het eerste lid van artikel 48 van de Wet op de economische delicten wordt het mogelijk gemaakt dat in een rechtsgeding voor de economische politierechter een verdachte van een economische overtreding zich voortaan niet slechts door een advocaat kan doen vertegenwoordigen, maar ook door een daartoe bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde.

De laatste mogelijkheid bestaat op grond van artikel 398, onder 2°, van het Wetboek van Strafvordering reeds bij gewone overtredingen. Omdat het bij economische overtredingen soms kan gaan om zaken van geringe zwaarte en omdat ik overigens geen goede reden zie om voor zodanige overtredingen de mogelijkheden voor een verdachte om zich op de terechtzitting te doen vertegenwoordigen beperkter te doen zijn dan voor gewone overtredingen, wordt de onderhavige wijziging voorgesteld.

E. Bij het afdrucken van de Wet vermogenssancties (Wet van 31 maart 1983, Stb. 153) in het Staatsblad is in Artikel III, onderdeel J, de zinsnede «tezamen een totale last van vijfhonderd gulden niet te boven gaande» abusievelijk afgedrukt onmiddellijk achter onderdeel c van het nieuwe artikel 51, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten in plaats van op een nieuwe regel met interlinie. Hieruit is, hetgeen uiteraard niet is beoogd, door een enkele auteur¹ afgeleid dat de consequentie van deze misstelling zou zijn dat hoger beroep in economische strafzaken bij geldboeten en verbeurdverklaringen van meer dan f 500 zou zijn uitgesloten. Deze aangelegenheid kwam ter sprake bij de behandeling van de begroting van mijn departement in de Eerste Kamer (kamerstukken I 1983-1984, 18 100 VI, nr. 121c en Hand. I. 1983/84 blz. 707, 740, 746 en 749). De rechtspraak heeft zich tot dusver, voor zover mij bekend, op het standpunt gesteld, dat de klaarblijkelijke bedoeling van de wetgever behoort te prevaleren boven een typografische misslag.

Van mijn destijds kenbaar gemaakte voornemen om een correctieblad op het Staatsblad te laten verschijnen, ben ik afgestapt. Alhoewel ik blijf bij de boven door mij gegeven uitleg van het gewraakte artikellid, meen ik dat het aanbeveling verdient de zinsnede «tezamen een totale last van vijfhonderd gulden niet te boven gaande» in de aanhef in plaats van aan het slot van het eerste lid van artikel 51, onder 2°, te plaatsen, opdat elk mogelijk misverstand omtrent de betekenis van het onderhavige artikellid is uitgesloten en een vergissing in het drukken van wetteksten, als waarvan hier de rede is, voor eens en altijd wordt voorkomen. Daartoe strekt de onderhavige wijziging.

¹ Zie A. H. J. Neels in het Nederlands Juristenblad van 10 maart 1984, blz. 302/303; weersproken door mr. P. A. H. Bos in het NJB van 21 april 1984 blz. 488.

Artikel V

Deze wijziging strekt ertoe het onderhavige artikel met de nieuwe grondwettelijke terminologie en nummering in overeenstemming te brengen.

Artikel VI

Deze wijziging behelst het voorstel de verzoeker, die na afloop van de in het eerste lid van artikel 7 van de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven gestelde termijn van zes maanden zijn verzoek om een uitkering heeft ingediend, daarin niettemin ontvankelijk te verklaren, indien hem in redelijkheid van de te late indiening geen verwijt kan worden gemaakt. Hiermee volg ik het ook door de Commissie tot beheer van het schadefonds in het verleden gedane voorstel tot wetswijziging. (zie de memorie van toelichting op de begroting van mijn departement voor 1983, blz. 27 onder 43).

Artikel VII

Artikel 477bis is vernummerd tot 477a bij de wet van 3 juli 1974, Stb. 388 juncto 14 mei 1980, Stb. 233. Het trad in werking op 1 januari 1983. In de tussentijd werd ingediend en afgehandeld het wetsontwerp dat leidde tot de Wet indeling geldboetecategorieën van 10 maart 1984, Stb. 91. In onderdeel GG, onder f, van die wet staat abusievelijk artikel 477bis vermeld in plaats van artikel 477a Wetboek van Strafrecht. Deze omissie wordt hierbij hersteld.

Artikel VIII

Het verdient om praktische redenen aanbeveling de in artikel 24b, tweede en derde lid, voorgestelde wijzigingen betreffende het doen vervallen van de derde aanschrijving en betreffende het in haar geheel opeisbaar worden van de geldboete ingeval de betalingsregeling niet wordt nagekomen, eerst van toepassing te laten zijn op veroordelingen die onherroepelijk worden na het tijdstip van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde onderdelen van Artikel I.

Artikel IX

Deze overgangsregeling strekt ertoe eventuele bevoegdheidsvragen die bij de inwerkingtreding van de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten zouden kunnen rijzen, te voorkomen.

Artikel X

In verband met de technisch-organisatorische aspecten rond de invoering van enkele voorgestelde wijzigingen is het wenselijk de inwerkingtreding van de onderdelen B tot en met D van Artikel I van deze wet te laten plaatsvinden op een nader te bepalen tijdstip.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes