

Vergaderjaar 1993-1994

23 681

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de opheffing van het cumulatieverbod inzake de oplegging van hoofdstraffen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 september 1994

Het heeft mij genoeg gedaan te kunnen vaststellen, dat de fracties met belangstelling en in meerderheid ook met instemming hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Op de gestelde vragen zal ik hieronder ingaan.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd nader in te gaan op de gronden waarop na omstreeks een eeuw thans een einde zou moeten komen aan het verbod op de cumulatie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met geldboete. Deze leden wijzen in dat verband op het gevaar van aantasting van de rechtszekerheid.

Naar in de memorie van toelichting is aangegeven, is reeds gedurende decennia een ontwikkeling gaande waarbij de strafrechter in afnemende mate wordt beperkt in zijn keuzemogelijkheden bij de in het concrete geval op te leggen sanctie. Deze ontwikkeling heeft in het Wetboek van Strafrecht haar neerslag gevonden in de regeling voor de voorwaardelijke veroordeling (1929) en de herziening daarvan (1986) evenals in de Wet vermogenssancties (1983). Daarnaast kennen vele bijzondere wetten zoals de Wet op de economische delicten en de Algemene wet inzake rijksbelastingen reeds geruime tijd de mogelijkheid van de combinatie van vrijheidsstraf met geldboete. Naar geldend recht is het dan ook thans in een tamelijk groot aantal gevallen mogelijk de geldboete tezamen met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen. Het thans voorliggende wetsvoorstel kan naar mijn oordeel dan ook niet worden beschouwd als een plotselinge wending. Het ligt veeleer in de lijn van evenbedoelde ontwikkeling. De voorgestelde opheffing van de nog bestaande grenzen aan de cumulatie van geldboete en vrijheidsstraf acht ik in het bijzonder wenselijk, omdat de rechter aldus meer mogelijkheden heeft de gevolgen van detentie voor verdachten met en zonder vermogen meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Afgezien van de gevallen waarin een (gedeeltelijk) voorwaardelijke detentie wordt opgelegd, heeft de rechter deze mogelijkheid reeds voor die gevallen waarin dat bij de afzonderlijke delicten is bepaald (vgl. art. I, onderdelen C-S, artt. II-XII van het voorstel). Bij deze delicten kan de geldboete met vrijheidsstraf worden gecombineerd om het profijtelijk karakter van het delict ook in de sanctie te kunnen verdisconteren. Ik meen echter dat de rechter op de bovengenoemde grond de ruimte zou moeten hebben om

de financiële situatie van de verdachte ook los van de aard van het feit bij de bepaling van de straf te betrekken.

De voorgestelde verruiming van de vrijheid bij de straftoemeting acht ik ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid alleszins aanvaardbaar. Deze is vanzelfsprekend niet in geding voor zover het de kenbaarheid betreft van het sanctie-arsenaal waarover de rechter de beschikking heeft. Ook echter waar het de voorspelbaarheid voor de verdachte betreft van de door de rechter in het individuele geval op te leggen sanctie, is naar mijn oordeel geen sprake van een aantasting van de rechtszekerheid. Zoals is uiteengezet beschikt de rechter reeds thans over een aanzienlijke vrijheid bij de straftoemeting; de voorgestelde uitbreiding brengt in die situatie geen wezenlijke verandering. Belangrijker is echter, dat de waarde die zou moeten worden toegekend aan evenbedoelde voorspelbaarheid, moet worden afgewogen tegen het algemene belang dat is gediend wanneer de rechter de sanctie zo veel mogelijk kan afstemmen op bijzondere omstandigheden van feit en dader. Laatstgenoemd belang acht ik van groter betekenis.

De leden van genoemde fractie gaan vervolgens in op de motieven die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen evenals op het verband met de zgn. Plukze-wetgeving waardoor de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn verruimd.

In reactie op dat betoog en de in dat verband gestelde vragen kan het volgende worden opgemerkt. Naar de leden van de VVD-fractie terecht hebben vastgesteld, verwacht de regering niet dat het voorstel belangrijke financiële gevolgen zal hebben. De veronderstelling, dat het voorstel wordt ingegeven door de behoefte grotere boete-opbrengsten te verwerven, is dan ook niet gegrond. Naar is uiteengezet, strekt het voorstel ertoe de rechterlijke vrijheid bij de straftoemeting te vergroten, hetgeen ruimere mogelijkheden biedt de gevolgen van de vrijheidsstraf voor verdachten met en zonder eigen vermogen meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is op zichzelf niet onjuist om hieruit af te leiden, dat de daders van dezelfde feiten dus verschillend kunnen worden gestraft. Wel acht ik het onjuist te veronderstellen, dat dergelijke mogelijke verschillen een onaanvaardbaar verschil in bejegening impliceren. De ruimte die de rechter wordt geboden om de sanctie te bepalen rekening houdend met de omstandigheden van de individuele dader, opent de mogelijkheid om verschillende daders wegens hetzelfde feit een naar de vorm verschillende, maar naar effect vergelijkbare straf op te leggen. Dit voorstel brengt in dat opzicht geen wezenlijke verandering; het vergroot slechts de mogelijkheden om rekening te houden met de financiële positie van de verdachte.

Artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt, dat bij de oplegging van een geldboete rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verdachte. Deze bepaling heeft tot gevolg, dat de rechter thans met het oog op de bepaling van de passende straf in geval oplegging van geldboete niet op voorhand is uit te sluiten, onafhankelijk van de vraag naar de herkomst van het vermogen van de verdachte, ter terechtzitting enig onderzoek doet naar de financiële omstandigheden waarin de verdachte verkeert. Het voorstel brengt mee, dat dergelijk onderzoek zal moeten plaatsvinden indien de rechter overweegt naast onvoorwaardelijke detentie ook geldboete op te leggen.

Aangezien dit wetsvoorstel er niet toe strekt ruimere mogelijkheden te scheppen tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel behoeft de voortgang ervan naar mijn oordeel niet afhankelijk te worden gesteld van de ervaringen die met de zgn. Plukze-wetgeving worden opgedaan.

In antwoord op de desbetreffende vraag vermeld ik nog, dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak niet bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is betrokken.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en het GPV zijn ingegaan op de passage in de memorie van toelichting (p. 3) waarin is gesteld, dat de afschaffing van het cumulatieverbod een strafverhogend effect kan hebben.

In antwoord op het daaromtrent gestelde door de fracties van D66 en het GPV kan ik bevestigen, dat het strafverhogende effect waarvan melding is gemaakt niet moet worden gezien als een doelstelling van dit wetsvoorstel. Het betreft een te verwachten mogelijk effect voor die gevallen waarin het thans, door het bestaande cumulatieverbod, minder goed mogelijk is een voor het concrete geval passende combinatie van sancties op te leggen. Bedoeld effect – dit in reactie op de vraag van de VVD-functie – acht ik voor die gevallen, waarin thans met de vermogenspositie nauwelijks of geen rekening kan worden gehouden, inderdaad wenselijk.

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks stellen, met verwijzing naar het advies dat is uitgebracht door de Nederlandse Orde van Advocaten, dat de tekst van het wetsvoorstel, anders dan in de toelichting wordt gesteld, in artikel 9, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht niet de mogelijkheid biedt de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte te combineren met geldboete. Deze opvatting lijkt mij te worden gedeeld door de fractie van het GPV. Ook de fractie van het CDA heeft op dit punt opheldering gevraagd.

Anders dan de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en het GPV ben ik van oordeel, dat de tekst van het voorgestelde artikel 9, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht de combinatie van de geldboete met het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte niet uitsluit. Artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht bepaalt namelijk dat de rechter dienstverlening oplegt in plaats van de (gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die hij overweegt op te leggen. In de uitspraak in deze gevallen stelt de rechter dan ook eerst vast welke vrijheidsstraf de verdachte wordt opgelegd en vervolgens bepaalt hij dat de verdachte in plaats daarvan wordt verplicht een corresponderend aantal uren dienstverlening te verrichten. Deze opvatting, waarvan ook de CDA-fractie bij de lezing van de memorie van toelichting is uitgegaan, brengt naar mijn oordeel mee, dat het voorgestelde tweede lid van artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht niet overeenkomstig het door de Nederlandse Orde van Advocaten gedane voorstel behoeft te worden aangevuld.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de resultaten van de experimenten die gaande zijn met alternatieve sancties die een vrijheidsstraf kunnen vervangen. Voorts vroegen zij in te gaan op de mogelijkheid van combinatie van de vrijheidsbepenkende straf als hoofdstraf met andere hoofdstraffen.

Met betrekking tot de resultaten van de (thans nog lopende) experimenten wordt het volgende opgemerkt. De aandacht heeft zich de afgelopen tijd gericht op de uitbreiding en verbetering van de dienstverlening of werkstraf (het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte) en daarnaast op de ontwikkeling en uitbreiding van leerstraffen.

De toepassing van de werkstraf voor volwassenen groeit nog steeds, onder meer door de toepassing in het kader van het project intensivering van de fraudebestrijding. De leerstraffen omvatten de strafmodaliteiten die zich met name richten op de resocialisatie van de delinquent. Het gaat daarbij zowel om betrekkelijk korte leerstraffen, die een aanvulling kunnen vormen op een andere straf, als om intensieve begeleidingsprogramma's die verschillende maanden kunnen duren en hoge eisen stellen aan betrokken delinquent. Onderzoeken naar de tweede categorie strafmodaliteiten zoals het dagtrainingscentrum en de aanpak van stelselmatige daders laten hoopvolle resultaten zien. Er zijn momenteel

verschillende onderzoeken naar de toepassing en het effect van de leerstraffen in voorbereiding.

De fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en het GPV hebben vragen gesteld betreffende de mogelijkheid de vrijheidsstraf (verdergaand dan thans) te combineren met de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (hierna: dienstverlening). Dit onderwerp is ook aan de orde gesteld door de Nederlandse Orde van Advocaten (advies van 22 juni 1994) evenals in het advies «Rechtspositie Taakstraffen» dat de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties in mei van dit jaar aan de staatssecretaris van Justitie heeft voorgelegd. Over laatstgenoemd advies worden thans de verschillende betrokken instanties geconsulteerd.

De vragen waaromtrent de fracties het oordeel van de regering vragen, betreffen het volgende;

a) de wenselijkheid praktische mogelijkheden tot oplegging van dienstverlening te verruimen voor die gevallen waarin de verdachte een aanmerkelijke periode in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht;

b) de wenselijkheid van de onbegrensde mogelijkheid vrijheidsstraf en dienstverlening naast elkaar op te leggen.

Met betrekking tot beide vragen zij vooropgesteld, dat deze punten mogelijke wijzigingen in het strafstelsel van het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht impliceren die van principiële betekenis zijn en die, naar mijn oordeel, de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel te buiten gaan. Het principiële karakter van het bij a) vermelde voorstel schuilt daarin, dat de uitvoering ervan meebrengt dat een einde wordt gemaakt aan de thans in artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde verplichting de duur van de ondergane voorlopige hechtenis in mindering te brengen op de duur van het voor tenuitvoerlegging vatbare deel van de tot dienstverlening getransformeerde opgelegde vrijheidsstraf. Ik kan erkennen, dat het onder omstandigheden minder wenselijk kan zijn, dat de rechter, rekening houdend met de verplichte verdiscontering van het voorarrest, constateert dat de duur van de resterende dienstverlening te kort zal worden om zinvol te worden geëffectueerd en er derhalve van afziet om die sanctiemodaliteit toe te passen. De vraag echter of op die grond de werking van artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht moet worden beperkt tot de vrijheidsstraf, behoeft evenwel nadere overweging. Een dergelijke opzet past niet zonder meer in het geldende stelsel, waarin de dienstverlening een substituut is voor de korte vrijheidsstraf, zodat personen aan wie die straf wordt opgelegd op gelijke wijze (en niet minder gunstig) dienen te worden behandeld als personen aan wie een corresponderende vrijheidsstraf wordt opgelegd. Naar mijn oordeel zal dit probleem nader onder ogen moeten worden gezien in het verband van een algemene herbezinning op de plaats van de dienstverleningsstraf in het geheel van de straffen. Dat gaat echter, als gezegd, het bestek van dit wetsvoorstel te buiten.

Ten aanzien van de eventuele wenselijkheid van een volledig onbeperkte mogelijkheid de oplegging van vrijheidsstraf te combineren met de oplegging van dienstverlening (vgl. hierboven ad b), kunnen vergelijkbare bedenkingen worden ingebracht. In de geldende regeling kan dienstverlening worden opgelegd in plaats van (het onvoorwaardelijk gedeelte van) een vrijheidsstraf van beperkte duur. Waar op de wijze als voorzien hetzij in het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten, hetzij in het advies van de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties de dienstverlening de vorm krijgt van een straf die zelfstandig naast een niet naar duur beperkte vrijheidsstraf kan worden opgelegd, wordt een voorstel gedaan dat een ingrijpende herziening inhoudt van het gehele strafstelsel. Ook een dergelijke herziening vergt een afzonderlijke overweging waarbij naar mijn oordeel zowel de reacties op het bovengenoemde OCAS-advies als de bevindingen in de experimenten met de alternatieve sancties dienen te worden betrokken.

Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd; naar de toelichting daarop zij verwezen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager