

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2010

Hierbij bied ik u aan het rapport «Strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt», resultaat van een onderzoek dat in de periode juli 2008 tot november 2009 is uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek¹.

1. Inleiding

Artikel 28, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) geeft een regeling voor de bijkomende straf van ontzetting uit rechten. De rechten waaruit een veroordeelde door de rechter kan worden ontzet betreffen onder andere het bekleden van ambten of bepaalde ambten (artikel 28, eerste lid, onder 1°, Sr) en de uitoefening van bepaalde beroepen (artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr). Op grond van artikel 28 Sr is het opleggen van de bijkomende straf alleen mogelijk in de bij de wet bepaalde gevallen, dat wil zeggen alleen wanneer de strafwetgever dit bij de desbetreffende strafbepaling mogelijk heeft gemaakt. De ontzetting van het recht een bepaald beroep uit te oefenen, beperkt zich tot het beroep waarin de schuldige het misdrijf heeft begaan.

Het kabinet is van mening dat de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep een doeltreffend instrument kan zijn om te voorkomen dat een persoon die zich in de uitoefening van zijn beroep heeft schuldig gemaakt aan het plegen van strafbare feiten, na veroordeling opnieuw in de positie komt om soortgelijke strafbare feiten te plegen. Het kabinet heeft om die reden de afgelopen periode wetgeving bevorderd waarin de mogelijkheid tot toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep met een aantal strafbepalingen wordt uitgebreid. Het gaat hier om de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (Stb. 2009, 245), waarin bij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

misdrijven tegen de openbare orde en een aantal financieel-economische misdrijven de toepassing van deze sanctiemodaliteit wordt verruimd dan wel mogelijk wordt gemaakt. Daarbij verdient vermelding dat de onderdelen van deze wet die betrekking hebben op de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep, alsmede enkele andere onderdelen, niet eerder in werking zullen treden dan nadat de Eerste Kamer zich daarmee akkoord heeft verklaard (voor de procedurele afspraken die ik met de Eerste Kamer over de inwerkingtreding van de wet heb gemaakt, verwijs ik graag naar Kamerstukken I 2008/09, 31 386, F).

Tijdens de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met uw Kamer over de hierboven vermelde wetgeving zijn enkele vragen aan de orde gekomen over de toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in de praktijk. Daarbij bleek dat nog geen volledig beeld bestond over het aantal zaken waarin de rechter deze sanctie de laatste jaren heeft opgelegd, over de naleving van de sanctie door de veroordeelde en over het toezicht daarop (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 8 tm 13), terwijl dit voor de ontwikkeling van een beleid dat gericht is op een bredere toepassing van deze bijkomende straf wel nodig is.

Tegen deze achtergrond heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie opdracht gegeven om onderzoek te laten verrichten naar de toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt in de praktijk. De resultaten van het onderzoek, dat door het NSCR is uitgevoerd, zijn neergelegd in het rapport «Strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt». Het rapport vormt de vrucht van grondig onderzoek. De onderzoekers hebben een literatuurstudie verricht, strafdossiers onderzocht, een vignettenonderzoek gehouden en interviews met relevante betrokkenen afgenomen. Het rapport geeft een goed beeld van de toepassing in de praktijk van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt. Het biedt tevens bouwstenen om de toepassing op punten verder te verbeteren. Hiervoor ben ik de onderzoekers erkentelijk. In het vervolg van deze brief ga ik in op het rapport en geef ik mijn standpunt ten aanzien van de belangrijkste bevindingen en conclusies van de onderzoekers.

2. Het rapport en de onderzoeksresultaten

Het rapport beschrijft de wetshistorische achtergrond van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt, het aantal gevallen waarin deze sanctie door het openbaar ministerie wordt geëist respectievelijk door de rechter wordt opgelegd en de overwegingen die daarbij een rol spelen. Voorts gaat het rapport in op de tenuitvoerlegging van de sanctie.

De ontzetting uit het beroep of ambt heeft zijn wortels in zowel het Romeinse recht als in het oud-vaderlandse recht. Oorspronkelijk was de ontzetting nauw verbonden aan de zogenoemde «eerloosheid»; het verlies van rechten, waaronder het uitoefenen van bepaalde beroepen, trad bij een veroordeling voor bepaalde strafbare feiten van rechtswege in. Later werd het aan de rechter overgelaten om bij een veroordeling de ontzetting van bepaalde rechten al dan niet uit te spreken. De huidige systematiek van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt dateert van de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij die gelegenheid heeft de strafwetgever ervoor gekozen om de toepassing van de straf alleen mogelijk te maken in de bij de wet bepaalde gevallen. De meeste delicten waarbij de straf kan worden opgelegd zijn door de wetgever in 1886 aangewezen. Nadien zijn daar door de wetgever nog een aantal delicten aan toegevoegd. De onderzoekers constateren dat uit de wetsgeschiedenis niet goed valt af te leiden wat de leidende gedachte van de wetgever is geweest bij het bepalen voor welke delicten de sanctie

mogelijk zou moeten zijn. In de ogen van de onderzoekers is onduidelijk waarom de wetgever de rechter bij de toepassing van de sanctie niet een grotere vrijheid heeft gegund, bijvoorbeeld door in een algemene regeling te voorzien zoals is opgenomen in de Wet op de economische delicten. Die keuze is ook bij de meest recente verruiming niet gemaakt. Wel is daarbij als duidelijk aanknopingspunt gehanteerd dat verruimingen worden gerealiseerd ten aanzien van delicten waarbij een nauw verband tussen het gepleegde feit en de uitoefening van het beroep goed denkbaar is en de sanctie dus waardevol kan zijn. Aard én ernst van de feiten zijn leidend geweest. Daarmee heeft de wetgever ten behoeve van de rechtspraktijk (gemotiveerd) voorgestructureerd voor welke specifieke strafbare feiten de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in aanmerking zou kunnen komen.

Uit het rapport blijkt dat in de door de onderzoekers onderzochte periode (1995 tot en met 2007) de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt ongeveer 130 keer is opgelegd. Het betreft voornamelijk zaken waarin sprake is van een veroordeling voor een zedenmisdrijf, een fraude-delict of een economisch delict. Daarbuiten wordt de sanctie sporadisch bij een variëteit aan delicten opgelegd. De onderzoekers constateren dat de rechtspraktijk grote terughoudendheid betracht bij de toepassing van de straf. Een van de redenen daarvoor is dat de straf als relatief zwaar voor de betrokkene wordt geapprecieerd. Tevens lijkt sprake te zijn van een zekere onbekendheid met deze sanctiemodaliteit. De belangrijkste reden voor officieren van justitie en rechters om het vorderen respectievelijk het opleggen van de straf in overweging te nemen, is het voorkomen van herhaling. De bescherming van de samenleving staat bij de toepassing van de straf voorop. Blijkens de gegeven motiveringen voor het eisen en opleggen van de sanctie worden het belang en de toegevoegde waarde vooral gezien in de speciaal preventieve werking van de straf; met een ontzetting wordt beoogd te voorkomen dat de veroordeelde zich opnieuw in een positie kan bevinden om het beroep voor het plegen van strafbare feiten te misbruiken. Daarnaast zijn de normoverschrijding binnen de beroepsgroep, de ernst van de feiten en de generaal preventieve werking (signaalwerking) veel genoemde argumenten bij de motivering van een ontzetting uit beroep of ambt. Uit de onderzochte zaken blijkt dat de bijkomende straf vaak toepassing vindt in zaken waarbij de veroordeelde misbruik maakt van een door het beroep geboden machtspositie, of aan het beroep verbonden kenmerken als overwicht en vertrouwen. De bovenvermelde bevindingen, in het bijzonder de constatering dat de ontzetting uit het beroep in verhouding veel wordt opgelegd bij fraudedelicten en economische delicten, bevestigen naar mijn mening de wenselijkheid van de in meergenoemde wetgeving opgenomen verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de sanctie met een aantal financieel-economische delicten. Datzelfde geldt mijns inziens voor de bredere toepassingsmogelijkheden betreffende de misdrijven tegen de openbare orde. De omstandigheden die blijkens het onderzoek aanleiding geven tot het eisen en opleggen van de sanctie, zoals misbruik van overwicht en vertrouwen, kunnen zich immers zeer wel bij deze categorie van delicten voordoen.

De onderzoekers constateren dat niet over alle juridische aspecten van de wettelijke regeling inzake de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt bij de rechtspraktijk duidelijkheid bestaat. Zo wordt het door de wetgever gemaakte onderscheid tussen beroep en ambt door sommigen als gekunsteld en overbodig ervaren. Voorts heeft de wetgever de begrippen beroep en ambt niet scherp omlijnd, waardoor niet in alle gevallen aanstonds duidelijk is of een bepaalde bezigheid als beroep of ambt moet worden aangemerkt. Respondenten geven evenwel aan dat zij

in voorkomend geval de jurisprudentie hierover zouden raadplegen. De uitleg van deze begrippen heeft zich in de jurisprudentie ontwikkeld. Ten slotte blijkt artikel 31 Sr, waarin de duur van de ontzetting wordt geregeld, niet in alle gevallen op de juiste wijze te worden toegepast. En over de vraag of de in artikel 31 Sr opgenomen regeling inzake de duur van de ontzetting adequaat is, zijn de meningen verdeeld. Sommige officieren van justitie en rechters pleiten voor een langere duur, anderen vinden de maximale termijn van vijf jaar voldoende.

Bij de bovenvermelde bevindingen past naar mijn mening wel een kanttekening. Uit het beperkt aantal zaken waarin een ontzetting uit het beroep of ambt wordt opgelegd, moet worden afgeleid dat veel officieren van justitie en rechters, daaronder begrepen zij die als respondent zijn opgetreden, weinig tot geen ervaring hebben met de toepassing van de straf. Dit gegeven dient naar mijn mening te worden betrokken bij de weging van de conclusies over de relevante wetsbepalingen. Een grotere bekendheid met en een meer frequente toepassing van de sanctie zouden de in het rapport gesignaleerde knelpunten naar mijn mening kunnen ondervangen.

Uit de bevindingen van de onderzoekers blijkt dat de tenuitvoerlegging, in het bijzonder de controle op de naleving door de veroordeelde van een door de rechter uitgesproken ontzetting, voor verbetering vatbaar is. Naast het openbaar ministerie, dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, zouden de beroepsorganisaties een rol bij het toezicht op de naleving van een ontzetting door de veroordeelde kunnen spelen. Zij blijken evenwel lang niet altijd bekend met door de strafrechter uitgesproken ontzettingen, terwijl die informatie essentieel lijkt voor de controle op de naleving van een ontzetting. De verklaring omtrent het gedrag – een preventief bestuurlijk instrument met een ruimere werking – geniet veel meer bekendheid als instrument om onder omstandigheden een persoon met een justitieel verleden van de uitoefening van bepaalde beroepen te weren. Op grond van het rapport kan evenwel niet worden geconcludeerd dat de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep geen effect sorteert. Vermelding verdient nog dat degene die het beroep uitoefent waaruit hij is ontzet, ingevolge artikel 195 Sr een misdrijf pleegt. De onderzoekers troffen in de onderzochte periode twee zaken aan waarin iemand voor dit misdrijf werd veroordeeld.

3. Conclusie

De bijkomende straf van ontzetting uit het beroep vormt een belangrijk instrument om de veroordeelde voor bepaalde duur de mogelijkheid te ontnemen om opnieuw de uitoefening van het beroep te misbruiken voor het plegen van strafbare feiten. Aldus kan de rechter de door het verband tussen het door de schuldige gepleegde delict en diens beroepsuitoefening gebleken ongeschiktheid ten aanzien van het beroep, rechtstreeks in de strafoplegging tot uitdrukking brengen. De ontzetting uit het beroep is een zware sanctie. Uit het onderzoek blijkt dat de rechtspraak mede om die reden terughoudendheid betracht bij de toepassing van de sanctie. Niettemin blijkt uit het onderzoek dat oplegging van de sanctie door officieren van justitie en rechters in bepaalde gevallen als passend en geboden wordt beschouwd. Zoals hierboven aangegeven ben ik van mening dat het openbaar ministerie en de rechter in meer gevallen de toepassing van de sanctie in overweging zouden moeten kunnen nemen. Een door de rechter uitgesproken ontzetting dient effectief ten uitvoer te worden gelegd. De komende tijd zal ik in overleg met het openbaar ministerie bezien op welke wijze het beleid met betrekking tot de toepassing én de tenuitvoerlegging van de sanctie nader vorm kan worden gegeven.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin