

Vergaderjaar 1990–1991

21 504**Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties****Nr. 5****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 juni 1991

1. Inleiding

Het is verheugend te constateren dat het doel waarop het onderhavige voorstel is gericht, met algemene instemming is aanvaard. Daarvan is, wanneer het gaat om ingrijpende veranderingen in het formele en materiële strafrecht, maar zelden sprake. Evenzeer met genoegen heb ik kennis genomen van de waardering die is geuit voor de uitwerking die in dit voorstel aan die doelstelling is gegeven.

Alvorens in te gaan op de vragen waartoe het voorstel aanleiding heeft gegeven, hecht ik eraan een aantal meer algemene opmerkingen te maken over het karakter van dit wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zoals voorgesteld in art. 36e, derde lid, Sr gekenschetst als een drastische. Met deze kwalificatie is niets te veel gezegd. Op andere onderdelen, zoals het strafrechtelijk financieel onderzoek, is het voorstel eveneens ingrijpend. Naar ook uit het onderstaande nog zal blijken, ben ik van oordeel dat er alle aanleiding is het strafrechtelijk instrumentarium aan te passen aan de ontwikkelingen in het criminaliteitsbeeld, met name waar het gaat om de lucratieve vormen van criminaliteit.

Om het daarmee beoogde doel – misdaad behoort niet lonend te zijn – te kunnen bereiken, zijn in dit voorstel onconventionele stappen gezet zoals de introductie van civielrechtelijke figuren in een strafrechtelijk kader. Het voorstel is erop gericht zoveel mogelijk te waarborgen dat aan het genoemde uitgangspunt ten volle recht wordt gedaan doordat de regelen betreffende het onderzoek naar wederrechtelijk verkregen voordeel en de behandeling van de vordering tot ontneming daarvan ook daarop in het bijzonder zijn toegesneden. Vanuit dat gezichtspunt is het noodzakelijk te voorzien in een afzonderlijk strafrechtelijk onderzoek naar de financiële aspecten van crimineel gedrag en in een scheiding tussen de behandeling en de beslissing in de eigenlijke strafzaak en die betreffende de vordering tot ontneming. Dit betekent een verscherping van het materieelrechtelijk onderscheid tussen de straf als leedtoevoeging aan de dader, en de maatregel die is gericht op rechtsherstel.

Het is duidelijk dat de beoogde aanpak van lucratieve vormen van criminaliteit een daarop geconcentreerde aandacht in de opsporing en de

vervolgning vooronderstelt evenals de bevordering en verbreiding van de benodigde deskundigheid. Het is evenwel niet zo, dat deze inspanningen de noodzaak tot wijziging van de wettelijke regelingen zouden kunnen opheffen. Het geldend stelsel laat immers bij voorbeeld onvoldoende ruimte voor een bij uitstek financieel gericht onderzoek, terwijl daarin ook onvoldoende is gewaarborgd dat daadwerkelijk verhaal kan worden genomen op het wederrechtelijk voordeel dat in het financieel onderzoek aan het licht is gebracht. Een en ander wordt in het vervolg van deze memorie nog nader geadstrueerd.

Zoals gezegd gaat het voorstel uit van een duidelijke scheiding tussen de eigenlijke strafzaak waarin op grondslag van de telastelegging wordt beslist over de strafbaarheid van feit en dader en de beslissing op een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het verschillend onderwerp van desbetreffende procedures is uiteraard ook bepalend voor de verschillen die bestaan in de inrichting van de procedures en de positie van de personen ten aanzien van wie een beslissing moet worden genomen. De hun toegekende rechtswaarborgen zijn niet identiek. Dat behoeven zij naar mijn oordeel ook niet te zijn, mits is verzekerd dat in de onderscheiden vormen van geding waarborgen liggen die adequaat zijn aan het onderwerp van beslissing en de belangen die daarbij spelen.

De bewijslastverdeling ten aanzien van het wederrechtelijk voordeel dat op grond van art. 36e, derde lid, Sr kan worden ontnomen, verdient hierbij bijzondere aandacht. Ik zal hierop uiteraard nog meer in detail ingaan. Daarop vooruitlopend wil ik er echter op wijzen dat het ook thans niet zo is, dat elke feitenvaststelling in het eigenlijke strafgeding wordt beheerst door de regels die gelden voor het bewijs van het telastegelegde. De feitelijke situatie bij voorbeeld waarvan de rechter uitgaat bij zijn beoordeling van de draagkracht van de verdachte in verband met de bepaling van de hoogte van de op te leggen geldboete (vgl. art. 24 Sr), behoeft in evengenoemde zin niet te worden bewezen. Voorts moet worden bedacht dat de grondslag waarop de rechter kan beslissen dat wederrechtelijk voordeel zal worden ontnomen niet werkelijk hemelsbreed verschilt van die waarop hij beslist dat de verdachte het feit heeft begaan. Ook wanneer het gaat om de vraag of het telastegelegde is bewezen, kan het zo zijn dat de verdachte, wil hij kunnen bereiken dat bij de rechter niet de overtuiging postvat dat hij het delict heeft begaan, niet zal kunnen volstaan met de stelling dat het bewijsmateriaal niet volstrekt dwingend leidt tot de conclusie die de officier van justitie eraan verbindt. Een bewijsconstructie is immers niet ontoelaatbaar zwak wanneer daarin niet elke in abstracto denkbare alternatieve gang van zaken is uitgesloten: wanneer daaromtrent niets is aangevoerd behoeft de rechter daarmee geen rekening te houden. In aanmerking nemende dat de ontneming van voordeel als bedoeld in art. 36e, derde lid, Sr vooronderstelt dat is veroordeeld voor een feit waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld, en dat een strafrechtelijk financieel onderzoek is ingesteld dat tot de vordering aanleiding heeft gegeven, moet naar mijn oordeel worden vastgesteld dat de positie van de veroordeelde voldoende wordt gerespecteerd wanneer van hem wordt gevergd dat hij zijn stelling dat wederrechtelijk voordeel niet (tot die hoogte) is verkregen, in het licht van de voorliggende aanwijzingen voor het tegendeel met feitelijke gegevens onderbouwt.

Ik kom thans tot de beantwoording van de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag opgeworpen in hoeverre dit voorstel dienstbaar kan zijn bij de bestrijding van (de gevolgen van) milieucriminaliteit. In reactie daarop moet worden opgemerkt dat dit voorstel is gericht op bestrijding van lucratieve vormen van criminaliteit

in het algemeen en niet op enige bepaalde variant daarbinnen; het strekt ertoe zoveel mogelijk in alle gevallen waarin op criminele wijze substantieel voordeel wordt verkregen de ontneming daarvan mogelijk te maken.

Het is duidelijk dat de overtreding van voorschriften op het gebied van het milieu op zichzelf lucratief of in elk geval kostenbesparend kan zijn. Men kan hierbij denken aan bedrijven die geheel zijn gericht op illegaal transport en dumping van afval of aan «normale» bedrijven die min of meer stelselmatig niet voldoen aan bij voorbeeld lozingsvoorschriften. In dergelijke gevallen is het zeer wel denkbaar dat het bedrijfsvoordeel dat aldus is behaald, wordt teniet gedaan door het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Toepassing van deze maatregel zal ertoe kunnen bijdragen dat de economische impuls die aanzet tot veronachtzaming van het orderingsrecht op dit gebied, afneemt.

In het voorstel ligt besloten dat de scherpe scheiding die van oudsher wel is gemaakt tussen verschillende rechtsgebieden thans niet meer zo gemakkelijk is te maken. De wenselijkheid van deze vermenging evenals de mogelijke precedentwerking vergt naar de leden van de fractie van het CDA hebben gesteld, een nadere beschouwing. In aansluiting op de beschouwingen die in de memorie van toelichting zijn gewijd aan het < <hybride> > karakter van het voorstel (vgl. 21 504, nr 3, p. 52-58) zal ik graag nogmaals op dit punt ingaan. Daarbij moet worden vooropgesteld dat dit voorstel beoogt tegemoet te komen aan de gebleken ontoereikendheid van het bestaande strafrechtelijke sanctiearsenaal wanneer het gaat om het afnemen van crimineel verkregen voordeel. Deze ontoereikendheid betreft zowel de gevallen waarin ontneming wenselijk is als de strafvorderlijke mogelijkheden om de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen, en ook de zekerheid dat opgelegde vermogenssancties ook daadwerkelijk kunnen worden geëxecuteerd.

Hiervan uitgaande doet zich de vraag voor welke vorm dient te worden gegeven aan de benodigde voorzieningen. De beantwoording van die vraag dient vanzelfsprekend te voldoen aan maatstaven van doelmatigheid. Daarenboven moeten de te treffen voorzieningen ook verenigbaar zijn met de rechtsbeginselen die betrekking hebben op de toepassing van strafrechtelijke sancties en de procedures in dat verband. Naar mijn overtuiging voldoet het voorstel aan deze vereisten. Er zij op gewezen dat de Hoge Raad en zijn Parket hebben onderkend, dat het onderhavige voorstel eigenlijk uitwerking geeft aan concepten die reeds in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering besloten liggen. Het is van belang daarbij aan te tekenen dat dit voorstel, ook blijkens de algemene instemming die in het voorlopig verslag met de doelstelling is betuigd, kennelijk aansluit op een rechtsovertuiging die in de samenleving breed wordt gedeeld.

Bij de inrichting van het voorstel is overwogen of het noodzakelijk is de rechtsfiguren te introduceren met een minder duidelijk strafrechtelijk of strafvorderlijk karakter zoals onder meer het conservatoire beslag en de actio Pauliana. Uiteraard was een regeling met minder duidelijk civielrechtelijke trekken denkbaar. Het is echter onwaarschijnlijk dat in dat geval de zaak wezenlijk anders zou hebben gelegen. Veeleer is aannemelijk dat alsdan hetzelfde slechts in andere vorm zou zijn bepaald. Wanneer niet wordt betwist, dat voor een doelmatige hantering van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel behoefte bestaat aan wettelijke mogelijkheden om verhaal op vermogensobjecten zeker te stellen, om onttrekking van vermogen aan verhaal te verhinderen en om de omvang van te ontnemen voordeel deugdelijk en zorgvuldig te bepalen, dringt zich de noodzaak op daartoe gebruik te maken van (varianten op) de voorzieningen die in ons rechtstelsel reeds voor dergelijke situaties zijn ontwikkeld.

Met betrekking tot de precedentwerking die door de leden van de fractie van het CDA is genoemd, wordt erop gewezen dat in de memorie van toelichting is uiteengezet dat reeds thans geen sprake is van een zo scherpe scheiding van bij voorbeeld strafrecht en burgerlijk recht, dat in het strafrecht geen figuren zijn aan te wijzen die een civielrechtelijk karakter hebben (vgl. 21 504, nr. 3, p. 53). In zoverre is dit voorstel dan ook niet het beginpunt van een volstrekt nieuwe ontwikkeling. Het is echter bepaald wel een nieuwe stap in die ontwikkeling. Naar mijn oordeel is het niet aangewezen thans algemene uitspraken te doen over de (on)wenselijkheid van een grensvervaging tussen in de traditie duidelijk onderscheiden rechtsgebieden. In het wetgevingsbeleid kan worden uitgegaan van de opvatting dat dient te worden aangesloten bij de ontwikkeling van de rechtsopvatting in de samenleving door daaraan op een juridisch-technisch adequate wijze vorm te geven: waar mogelijk gebruik makend van de geijkte kaders, waar nodig met doorbreking daarvan.

In het verband van de gestelde vraag is de positie van het openbaar ministerie gekenmerkt als een dubbelrol. Deze aanduiding behoeft een duidelijke relativering. Het is juist dat het openbaar ministerie in het voorstel de mogelijkheid krijgt de actio Pauliana in te stellen (vgl. voorgesteld art. 94d Sv); deze bepaling plaatst het openbaar ministerie echter bepaald niet zonder meer in de positie van een civiele schuldeiser, althans niet meer dan passend is bij de taak die het ook thans vervult. Ingevolge het geldende art. 553 Sv is het openbaar ministerie belast met de executie van rechterlijke beslissingen, onder meer soms omvattende het verhaal op goederen van de veroordeelde (vgl. art. 575 Sv). Gegeven deze taak ligt het zeer voor de hand het openbaar ministerie ook de mogelijkheid te bieden voorafgaande aan de executie de nodige stappen te zetten om effectuering van de opgelegde sancties te kunnen waarborgen. Dit deel van de functie heeft naar de mening van de ondergetekende een overwegend strafrechtelijk karakter.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in te gaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de «grote operaties» van Justitie. In antwoord daarop merk ik op dat de uit het wetsvoorstel voortvloeiende kosten oplopen van f 12,7 mln. in 1992 tot f 39,9 mln. in 1995 en volgende jaren. Bij deze kostenraming is uitgegaan van een geleidelijk te intensiveren toepassing van de verruimde mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Van de structurele kosten ad (afgerond) f 40 mln. komt een bedrag van circa f 21 mln. ten laste van de begroting van Justitie en een bedrag van circa f 19 mln. ten laste van de begroting van Binnenlandse Zaken. Deze structurele kosten kunnen als volgt worden gespecificeerd:

– Politie	f 28,9 mln.
– Rechterlijke macht	f 9,2 mln.
– Gefinancierde rechtshulp	f 0,8 mln.
– Gerechtskosten	f 1,0 mln.

Politie

De extra kosten ad f 28,9 mln. (waarvan f 19,3 mln. ten laste van de begroting van Binnenlandse Zaken en f 9,6 mln. ten laste van de begroting Justitie) houden verband met de taakverzwaring die uit onderhavig wetsvoorstel voortvloeit voor de reguliere recherche. De hiermee corresponderende formatieve uitbreiding bedraagt 404 formatieplaatsen (269 formatieplaatsen bij Binnenlandse Zaken en 135 formatieplaatsen bij Justitie).

Rechterlijke macht

De volgende onderdelen van het wetsvoorstel houden een taakverzwaring voor de rechterlijke macht in:

- de bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag tot bewaring van het recht tot verhaal van geldboeten en ontnemingsmaatregelen;
- de bevoegdheid tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek naar de omvang van wederrechtelijke voordeel;
- de instelling en het voeren van een afzonderlijke ontnemingsprocedure;
- de wijziging van de beklag- en teruggaveregeling;
- de mogelijkheid van het nemen van verhaal op conservatoir in beslag genomen voorwerpen.

De grootste werklast ligt naar verwachting in het strafrechtelijk financieel onderzoek en de ontnemingsprocedure. De totale benodigde formatieve uitbreiding is geraamd op 88 formatieplaatsen en kan als volgt worden gespecificeerd:

- 20 mensjaren voor het openbaar ministerie
 - 20 parketsecretarisjaren
 - 10 rechterjaren
 - 8 gerechtssecretarisjaren
 - 20 mensjaren voor de administratie van de arrondissementsparketten
 - 10 mensjaren voor de administratie van de arrondissementsgriffies.
- De hiermee gepaard gaande personele en materiële kosten bedragen circa f 9,2 mln.

Gefinancierde rechtshulp en gerechtskosten

Buiten de onder de rechterlijke macht genoemde kosten dient ook rekening te worden gehouden met extra kosten in het kader van de gefinancierde rechtshulp (0,8 mln.) en met extra kosten ter zake van gerechtelijk onderzoek, tolken, bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen, vergoedingen aan gerechtsdeurwaarders, vergoeding landsadvocaat e.d. Deze zijn geraamd op f 1.0 mln.

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de formalisering van de internationale afspraken betreffende de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zal in de paragraaf «Internationale en buitenlandse ontwikkelingen» van deze memorie worden ingegaan. Met betrekking tot de rol die Nederland heeft gespeeld merk ik op dat Nederland heeft deelgenomen aan ieder overleg waarin afspraken over het ontnemen van uit criminaliteit verkregen vermogen zijn geformaliseerd. Dit betreft zowel de diplomatieke conferentie en de voorbereidende conferenties die hebben geleid tot het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen met bijlagen (kamerstukken 22 080 (R 1406)), als de onderhandelingen over het op 8 november 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (kamerstukken 22 081 (R 1407)). Ook neemt Nederland actief deel aan het overleg over de Financial Task Force inzake het witwassen van criminele vermogenswinsten waarin ook over confiscatie wordt gesproken. In de onderhandelingen over de verdragen zijn van Nederlandse zijde verschillende voorstellen gedaan die zijn gehonoreerd.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd in hoeverre in het voorstel de aanspraken van slachtoffers worden doorkruist. Mij lijkt dat de zorg waaraan aldus uiting is gegeven, niet hoeft te bestaan. In het voorgestelde art. 36e, zesde lid, Sr is bepaald dat bij de bepaling van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel de aan benadeelde derden in rechte toegekende vorderingen in mindering worden gebracht. Daarmee is gewaarborgd dat de ontneming van

wederrechtelijk verkregen voordeel door de staat niet ten koste gaat van rechtens vaststaande aanspraken van eventuele benadeelden. Indien op het moment dat de rechter de omvang van het te ontnemen voordeel vaststelt, nog niet duidelijk is welke vordering een benadeelde geldend kan maken, is de rechter niet verplicht daarmee rekening te houden. Dat betekent echter niet dat de benadeelde dan geen mogelijkheden meer heeft. Het voorstel opent namelijk in art. 557b, tweede lid, Sv de mogelijkheid de rechter te verzoeken de hoogte van het bedrag van de maatregel te verminderen en reeds betaalde of verhaalde bedragen aan de benadeelde derde te doen uitkeren.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD, of in de toekomst andere eisen aan officieren van justitie zullen worden gesteld, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de civielrechtelijke aspecten van het voorstel ook thans niet buiten hun deskundigheid vallen; deze is uiteraard niet beperkt tot het strafrecht. Niettemin is het, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, wenselijk de praktische werking van de voorgestelde wettelijke regeling te waarborgen door daaraan in de sfeer van opleiding en cursussen expliciet aandacht te besteden.

De leden van de fractie van de VVD hebben voorts gevraagd nader aan te geven waaruit blijkt dat de behoefte slagvaardiger op te treden is gegroeid. Zij wezen erop dat op grond van de Opiumwet reeds forse boeten kunnen worden opgelegd en vroegen naar de ervaringen daarmee. Met betrekking tot deze vragen kan worden opgemerkt dat in de toelichting bij het voorstel is gesteld dat de behoefte aan krachtiger optreden voortvloeit uit de toename die in het afgelopen decennium valt te constateren van lucratieve vormen van criminaliteit. Deze constatering berust met name op de ervaringen die op dat punt zijn te vernemen uit de praktijk van de opsporing en vervolging. Naar is gebleken is het niet heel eenvoudig deze ervaring te adstrueren met statistische gegevens; dit berust er onder meer op dat het (al dan niet) winstgevend karakter van delicten niet een criterium is waarop bij de verzameling van gegevens ten behoeve van de statistiek wordt geselecteerd.

Niettemin kunnen aan de politiestatistiek met de nodige voorzichtigheid wel enige aanwijzingen worden afgeleid. Zo is het aantal ter kennis van de politie gekomen delicten die worden gerubriceerd onder «verduistering» met enige fluctuatie opgelopen van 4213 in 1980 tot 5831 in 1989. Het aantal delicten opgenomen onder «overige valsheid» is in 1989 ongeveer op het zelfde niveau als het was in 1980 (omstreeks 6700). Binnen deze categorie delicten neemt het aantal zwaardere feiten vermoedelijk toe. Een sterke aanwijzing daarvoor vormt de trend die te zien is in het aantal fraudezaken waarbij de Centrale Recherche Informatiedienst is betrokken. Deze bemoeienis betreft de zwaardere en ingewikkelder gevallen; het aantal behandelde fraudezaken is toegenomen van 350 in 1980 via omstreeks 1100 in de jaren 1986–1988 tot 1214 in 1989. In diezelfde richting wijst het gegeven dat het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen opgelegd voor valsheid in geschrift in de jaren '80 is toegenomen van ongeveer 500 tot bijna 700; de gemiddelde duur van de straffen is eveneens toegenomen en wel met ongeveer 46 procent.

Uit de gegevens verstrekt door de CRI zijn ook die betrekking hebbende op gewapende overvallen van belang; het aantal hiervan is in de periode van 1980 tot 1989 opgelopen van 600 tot 1500 per jaar.

Met betrekking tot de drugscriminaliteit kan het volgende beeld worden gegeven. Voor de zaken betreffende harddrugs blijkt dat in de jaren 1981–1988 het aantal door het openbaar ministerie afgedane zaken betrekkelijk constant zo'n 3000 bedraagt. Het aantal door de

rechter afgedane harddrugszaken vertoont een stijging van een kleine 1500 tot ruim 2200. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de harddrugszaken geleidelijk zwaarder van kaliber worden. In die richting wijst het gegeven dat de hoeveelheden inbeslaggenomen harddrugzaken sterk toenemen: 213 kilo in 1981, 1080 kilo in 1988. Daarnaast blijken, zoals aangegeven, over de genoemde periode meer zaken aan de rechter te worden voorgelegd en loopt het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen op van 65% tot meer dan 70%. Bovendien loopt ook de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf sterk op: van minder dan 300 dagen tot meer dan 450. Gegeven het feit dat ook de variatie in strafduur sterk is toegenomen mag worden geconcludeerd dat het oplopen van de gemiddelde duur wordt verklaard door een beperkt aantal zaken waarin zeer langdurige straffen worden opgelegd. De toegenomen internationalisering van deze vorm van criminaliteit kan blijken uit het feit dat bij de vrijheidsstraffen het percentage buitenlandse veroorzakers is toegenomen van 29 tot 50.

Bij de softdrugszaken liggen de ontwikkelingen enigszins anders, maar ook daar is de trend te zien dat de zaken zwaarder worden. Zowel voor het openbaar ministerie als voor de rechter geldt dat het aantal afgedane zaken afneemt, maar de duur van de gevangenisstraf neemt in de gevallen waarin deze wordt opgelegd, toe. Ook bij deze zaken is de hoeveelheid inbeslaggenomen drugs sterk gestegen: van 18 323 kilo in 1981 tot 42 305 kilo in 1989.

Naast deze cijfermatige gegevens omtrent de omvang van lucratieve criminaliteit, moet erop worden gewezen dat misdaadanalyse door de CRI heeft uitgewezen dat het verschijnsel van de georganiseerde misdaad in ons land een niet te verwaarlozen omvang heeft gekregen. Ook dat gegeven noopt tot een verder aangrijpen daarvan op het gevoelige punt van de winstgevendheid: wanneer de sanctie niet alleen de personen raakt, maar ook meer stelselmatig op hun vermogenspositie kan worden gericht, wordt de economische prikkel tot deze «bedrijvigheid» geringer.

Terecht is erop gewezen dat reeds thans forse boeten kunnen worden opgelegd. Van deze mogelijkheden wordt ook gebruik gemaakt. Zo is het aantal geldboeten boven de f 10 000 en de jaren tachtig verdrievoudigd; het aantal boeten tussen f 5 000 en f 10 000 is meer dan verdubbeld; de boeten tussen f 1 000 en f 1 500 zijn een factor 1,5 à 2 hoger. Bij de Opiumwetdelicten blijkt het aantal gevallen van transactie en de hoogte daarvan sterk toegenomen. Deze gegevens in aanmerking nemende blijkt het onderhavige voorstel aan te sluiten op de tendensen die in de straf-toemettingspraktijk reeds bestaan. Ik ben van oordeel dat de ontwikkelingen in het criminaliteitsbeeld echter geen aanleiding geven tot de constatering dat het bestaande instrumentarium toereikend is; veeleer is het wenselijk om met de voorgestelde voorzieningen beter en gericht in te spelen op het financiële aspect aan diverse vormen van criminaliteit.

De leden van de VVD-fractie, aan wie niet geheel duidelijk was op welke wijze acties kunnen worden geëffectueerd tegen in het buitenland belegde financiële vermogens, zij verwezen naar de op 25 april j.l. ahangig gemaakte wetsvoorstellen ter goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake witwassen, de opsporing, de inbeslag-neming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (kamerstukken 22 081 (R 1407)) en tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoer-legging strafvonnissen en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (kamerstukken 22 083).

De leden van de fractie van de VVD hebben ook gevraagd een benadering te geven van de te verwachten kosten van het voorstel en

van de daarvan te verwachten opbrengsten. Wat dit betreft veroorloof ik mij in hoofdzaak te verwijzen naar de memorie van toelichting bij het voorstel waar op dit punt reeds is ingegaan (vgl. 21 504, nr. 3, p. 83–87). In aanvulling op het daar gestelde kunnen inmiddels ten aanzien van de mogelijke opbrengsten enige nadere gegevens worden ontleend aan de ervaringen die met de zes experimentele Bureaus Financiële Ondersteuning zijn opgedaan. In het eindrapport van de projectgroep financiële onderzoeksteams (uitgebracht augustus 1990) is weergegeven dat er bij een voorzichtige schatting vanuit mag worden gegaan dat ieder BFO jaarlijks een bedrag tussen de f 2,3 en f 6 mln. zal kunnen opbrengen. Op dit bedrag is dan nog niet in mindering gebracht de kosten van het desbetreffende BFO zelf (bij een team van 6 personen f 600 000 jaarlijks) en evenmin is hierin begrepen het gedeelte van dit bedrag dat ook zonder de inspanningen van een BFO zou zijn gerealiseerd door de belastingdienst. Naar evenwel uit genoemd rapport blijkt, beschikte de belastingdienst in een aantal gevallen (anders dan het BFO) niet over voldoende gegevens voor een succesvol onderzoek en kan een BFO tot dusverre onbekende inkomstenbronnen en verhaalsobjecten aan het licht brengen.

In verband met de vraag betreffende de kosten van het voorstel wil ik er, in reactie op het oordeel dienaangaande van de leden van de fractie van de VVD, toch nog op wijzen dat met de toeneming van de werklast die het voorstel voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht zal meebrengen, wel degelijk rekening is gehouden. Bij de begijfering van de kosten is nagegaan welke taakverzwaring is te verwachten en welke extra informatie nodig zal zijn om deze op te vangen, daarbij uitgaande van de verwachting dat jaarlijks 50 «zware» en 1000 «lichte» zaken zullen worden verwerkt (vgl. 21 504, nr. 3, p. 83–87).

Gaarne zal ik voldoen aan het verzoek van de leden van de fractie van D66 om nader in te gaan op de mogelijkheden die het bestaande strafrechtelijke instrumentarium biedt, op andere dan strafrechtelijke mogelijkheden en op de vraag of het beoogde doel niet eerder door versterkte aandacht voor capaciteit en kwaliteit van opsporing en vervolging kan worden bereikt dan door (ingrijpende) wetswijziging.

Zoals ook uit het Draaiboek Buitgerichte Strafrechtstoepassing (Resac Arnhem, november 1988) blijkt zijn de voornaamste strafrechtelijke middelen met behulp waarvan thans wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden ontnomen of beperkt de geldboete, de ontneming als bedoeld in art. 36e Wetboek van Strafrecht, de verbeurdverklaring en de onttrekking aan het verkeer. Elk van deze instrumenten is aan een eigen samenstel van voorwaarden voor toepasselijkheid onderworpen. Zonder te willen afdoen aan de mogelijkheden om deze instrumenten ook thans adequaat te gebruiken – genoemd Draaiboek biedt daartoe mijns inziens een belangrijke stimulans – moet toch worden vastgesteld dat deze gebruiksmogelijkheden wezenlijke beperkingen vertonen.

Daarvan zijn met name de volgende van belang. De maatregel van onttrekking aan het verkeer is, hoewel het gevolg daarvan is dat iemand de beschikking over een voorwerp verliest, daarop niet in de eerste plaats gericht. Het gaat er bij die maatregel primair om de samenleving te beschermen tegen de aanwezigheid in het verkeer van bepaalde goederen: vatbaar voor onttrekking zijn dan ook slechts voorwerpen waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of het algemeen belang. Ten aanzien van de geldboete is in de toelichting bij het voorstel reeds uiteengezet dat hiermee in de praktijk niet zelden hetzelfde wordt beoogd en bereikt als met de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, namelijk het ongedaan maken van materieel gewin. Niettemin wil ik daarbij ook thans benadrukken dat

uit het onderscheid tussen straffen en maatregelen voortvloeit dat de strekking van deze sanctiemodaliteiten een verschillende is. Dit komt bij voorbeeld tot uitdrukking doordat bij de oplegging van de geldboete, anders dan bij de maatregel, rekening dient te worden gehouden met de draagkracht van de veroordeelde.

Ook het onderscheid tussen de gevallen waarin thans verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gevorderd, is niet altijd scherp te trekken. Daarbij zal ongetwijfeld meespelen dat de inbeslagneming thans niet is toegelaten met het oog op een latere vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De uitbreiding van de gronden waarop tot inbeslagneming kan worden overgegaan, is dan ook een onderdeel van het voorstel dat de praktische mogelijkheden om ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te realiseren, sterk zal vergroten. Op andere beperkingen die de bestaande wetgeving in dit opzicht kenmerken, is in de toelichting reeds ingegaan. De inzichten zijn op dat punt niet veranderd. Wel is het van belang daarbij aan te tekenen, dat de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met de experimentele Bureaus Financiële Ondersteuning geenszins aanleiding geven het belang van de onderkende beperkingen thans anders te waarderen. In bijlage 2 bij het eindrapport van de Projektgroep Financiële Onderzoeksteams worden deze zelfde beperkingen nogmaals expliciet als knelpunten onder de aandacht gebracht.

Op één aspect van de geldende regelen vestig ik ook hier graag nogmaals de aandacht. Duidelijk is dat met het bestaande sanctiearsenaal in een op zichzelf niet onbelangrijk aantal gevallen kan worden tegemoet gekomen aan de behoefte crimineel verkregen financieel gewin te verminderen. Dat gegeven kan evenwel niet afdoen aan het feit dat de strafrechtelijke procedure op dat effect van de sanctietoepassing zeer bepaald niet in hoofdzaak is gericht, terwijl ook het relatieve gewicht van dit aspect van de sanctie-oplegging naar geldend recht niet zo groot is als het in verband met gewijzigd karakter van het criminaliteitsbeeld zou behoren te zijn. Het onderhavige voorstel strekt ertoe juist in dat opzicht wezenlijke andere verhoudingen tussen de sancties en in de procedures voor onderzoek en berechting te bewerkstelligen.

Met betrekking tot de suggestie dat het ook door de leden van de fractie van D66 onderschreven doel evenzeer bereikbaar is door meer aandacht voor capaciteit en kwaliteit in opsporing en vervolging, moet ik erop wijzen dat onder de bestaande regeling het financiële onderzoek onvermijdelijk ondergeschikt is aan en moet worden ingepast in het onderzoek naar strafbare feiten aangezien dat nu eenmaal de titel is waarop strafvorderlijk onderzoek is voorzien. Die aan het bestaande stelsel inhaerente beperking, waarop hierboven is ingegaan kan niet met meer capaciteit of opleiding worden te niet gedaan.

Met het voorgaande staat in verband de vraag of niet met andere, buiten het strafrecht staande, mogelijkheden het beoogde doel kan worden bereikt. Bij die andere mogelijkheden zal in het bijzonder zijn gedacht aan het instrumentarium van het fiscale en het burgerlijke recht. De mogelijkheden die op die rechtsgebieden zouden zijn te bereiken, zijn in mijn opvatting inderdaad niet voldoende geschikt om tot het beoogde doel te geraken. Dat is voor het burgerlijke recht niet het geval omdat tegenover het – af te nemen – door criminaliteit verkregen voordeel lang niet altijd een (schade)vordering staat die in een burgerlijk geding kan worden geldend gemaakt. Een sprekend voorbeeld daarvan is de drugs-handel: wie zou naar burgerlijk recht aanspraak kunnen maken op de opbrengst van drugshandel? Ook het fiscale recht biedt onvoldoende soelaas; het is bekend dat thans bij gebreke van andere mogelijkheden tot ontneming van crimineel verkregen vermogen wel van fiscale instrumenten gebruik wordt gemaakt. Die praktijk kan evenwel niets veranderen aan het gegeven dat de doelstelling van de fiscale wetgeving een

wezenlijk andere is dan die van het voorstel. In fiscalibus is het uitgangspunt niet dat het verworven vermogen vanwege de wijze van verwerving aan de staat dient toe te vallen; dit geldt slechts voor een gedeelte daarvan en daarbij is in beginsel niet relevant op welke wijze het vermogen is verkregen. Vanuit dit gezichtspunt is het niet wenselijk fiscale middelen anders dan als noodoplossing in te zetten ter verwezenlijking van met het strafrecht na te streven doeleinden. Daarnaast is het zo, dat fiscale middelen alleen zijn te gebruiken tegen personen die naar Nederlands recht belastingplichtig zijn. Deze groep valt niet samen met de kring van personen op wie de strafwet van toepassing is. Tenslotte biedt ook de internationale samenwerking in fiscalibus aanmerkelijk minder perspectief waardoor het onderzoek noodzakelijk om het wederrechtelijk verkregen voordeel te kunnen volgen en achterhalen, ernstig zou worden belemmerd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van Groen Links naar cijfermateriaal betreffende de vormen van criminaliteit die in verband met dit voorstel relevant zijn, wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent hierboven in antwoord op een dergelijke vraag van de VVD-fractie is opgemerkt.

De leden van de fractie van Groen Links hebben voorts gevraagd of een nadere indicatie kan worden gegeven van de opbrengsten van criminaliteit en van het aantal gevallen waarin strafzaken waarbij dergelijk gewin is vermoed, een voor justitie onbevredigende afloop hadden. Met betrekking tot het laatste gedeelte van deze vraag moet worden opgemerkt dat daaromtrent geen gegevens ter beschikking staan. Ook ten aanzien van de opbrengsten van criminaliteit kan ik geen gegevens verschaffen. Voorzover dergelijke inkomsten al in het kader van de belastingheffing zouden worden opgegeven, zal daarbij de herkomst uit criminele activiteiten niet worden vermeld. In het kader van de strafrechtspleging zijn op dit onderwerp al evenmin gegevens beschikbaar.

Op de vraag van de fractie van Groen Links betreffende deskundigheidsbevordering is hiervoor in antwoord op vragen van D66 reeds ingegaan.

De leden van de fractie van de SGP hebben de vraag gesteld of de combinatie van straf en maatregel gehandhaafd kan blijven wanneer het accent volledig op een buitgerichte aanpak valt. Hierop kan bevestigend worden geantwoord. In het voorstel, dat overigens niet beoogt de strafrechtstoepassing te reduceren tot de aanpak van lucratieve criminaliteit, worden de bestaande mogelijkheden van combinatie van straffen en maatregelen niet gewijzigd.

De mogelijke effectiviteit van het voorstel is door de leden van de fractie van de SGP aan de orde gesteld. Dezen vroegen zich af of de belangen gemoeid met bij voorbeeld de drugshandel niet zo groot zouden zijn dat de preventieve werking betrekkelijk gering moet worden geacht. In reactie hierop merk ik op dat het nauwelijks mogelijk is te voorspellen in hoeverre het voorgestelde zal bijdragen tot vermindering van de criminaliteit waartegen het is gericht. Zelfs achteraf stelt het onderzoek naar verandering in de omvang van (een bepaald type) criminaliteit als gevolg van de invoering van nieuwe regelen voor grote problemen. Daarbij speelt immers niet primair de ontdekte criminaliteit een rol, maar gaat het juist om de criminaliteit in haar geheel, derhalve inclusief de niet ontdekte feiten waarvan de omvang per definitie niet exact bekend is. Bovendien kan een eventuele vermindering van criminaliteit die in de tijd volgt op een wetswijziging niet zonder meer als gevolg

daarvan worden aangemerkt. Het is immers ook wel denkbaar dat deze wijziging moet worden verklaard uit veranderingen in de Nederlandse of buitenlandse samenlevingen die van de desbetreffende wetgeving onafhankelijk zijn. De moeilijkheden die zich voordoen bij het betrouwbaar bepalen of voorspellen van de effecten van een voorstel als het onderhavige, kunnen evenwel niet afdoen aan de constatering dat het wegnemen van in de praktijk onderkende knelpunten en de uitbreiding van de mogelijkheden om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, wel moet meebrengen dat zulks in elk geval beter dan thans mogelijk zal zijn.

De vraag van de leden van de GPV-fractie naar concrete resultaten op het gebied van het spannen van een netwerk aan verdragen op het gebied van de internationale samenwerking bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel moge wellicht beantwoord worden met een verwijzing naar de overeenkomstige vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66.

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988, een mondiaal Verdrag, zal naar verwachting door een groot aantal landen worden bekrachtigd. Ook het meer algemene Verdrag van de Raad van Europa van 1990 zal hopelijk in de nabije toekomst een aanzienlijk aantal Partijen kennen.

Het lid van de fractie van de RPF heeft de vraag gesteld of de opbrengsten die worden verkregen door toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, niet een bestemming moeten krijgen die daarmee enig verband houdt, zoals de slachtofferhulp. Hoewel ook ik van mening ben dat rekening moet worden gehouden met de belangen van diegenen die materiële of immateriële schade ondervinden van crimineel gedrag, komt het mij onjuist voor de weg op te gaan die in deze vraag wordt aangeduid. Naar mijn opvatting dient te worden voorkomen dat een situatie wordt geschapen waarin de positieve waardering voor de bestemming van de opbrengst van de maatregel mede aanleiding zou kunnen geven tot toepassing ervan over te gaan. De toepassing van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel behoort te worden beheerst door de voorwaarden die daaraan zijn gesteld en de doeleinden met het oog waarop toepassing is mogelijk gemaakt. Met betrekking tot de belangen van slachtoffers wijs ik erop dat thans in het kader van de uitvoering van het beleidsplan Recht in beweging wetgeving in voorbereiding is die ertoe strekt een «slachtoffer-tax» in te voeren (vgl. 21 829, nr.2, p. 26, 44).

De introductie in dit voorstel van een aantal bepalingen met een civielrechtelijk karakter heeft het lid van de fractie van de RPF aanleiding gegeven tot een aantal vragen en suggesties. Op dit punt is hierboven reeds ingegaan in reactie op vragen dienaangaande gesteld door de fracties van het CDA, de VVD en D66. Onbeantwoord is nog de vraag hoe wordt geoordeeld over cumulatie van met name vermogenssancties. In de bepalingen betreffende de samenloop van strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht zijn slechts aan de cumulatie van vrijheidsbenemende sancties grenzen gesteld. Het Nederlandse strafrecht kent derhalve reeds een stelsel waarin onbeperkte cumulatie van vermogensstraffen mogelijk is.

Het lid van de fractie van de RPF heeft voorts de vraag gesteld in hoeverre de toepassing van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel op feiten soortgelijk aan het tenlastegelegde

(vgl. art. 36e, tweede lid Sr als voorgesteld), niet een (oneigenlijk) straf-element in zich bergt nu vervolging van die feiten nadien is uitgesloten. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Wanneer art. 36e, tweede lid (nieuw) wordt toegepast, moet weliswaar in gevolge het ne-bis-in-idem-beginsel worden aangenomen dat nadien niet meer voor die «soortgelijke feiten» kan worden vervolgd, maar dat betekent niet dat deze feiten niet (ad informandum) in de desbetreffende procedure met het oog op de op te leggen straf kunnen zijn betrokken en evenmin dat met de maatregel een ander doel wordt gediend dan het rechtsherstel waarop deze is gericht.

3. Het strafrechtelijk sanctie pakket

De leden van de fractie van het CDA hebben hun instemming betuigd met het feit dat het voorstel uitsluit de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel toe te passen in geval van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. Zij verbonden daaraan de vraag of het probleem van bewijslevering terzake van de herkomst van dat voordeel niet onverkort blijft bestaan (vgl. 21 504, nr. 3, p. 5). Daarvoor behoeft niet te worden gevreesd. In de geldende regeling is het zo dat de maatregel kan worden toegepast terzake van voordeel door middel van of uit het feit waarvoor wordt veroordeeld, verkregen. De schatting van dat voordeel dient de rechter te ontlelen aan de inhoud van wettige bewijsmiddelen. Daarnaast biedt de Wet Economische Delicten in art. 8 de mogelijkheid voordeel te ontnemen verkregen door soortgelijke feiten, waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de veroordeelde zijn begaan. In het voorstel wordt in de eerste plaats het bereik van de regeling van art. 8 Wet Economische Delicten verruimd tot alle strafbare feiten (art. 36e, tweede lid, Sr). In de tweede plaats wordt in het voorgestelde derde lid van art. 36e bepaald dat de verplichting tot betaling betrekking kan hebben op wederrechtelijk voordeel dat de veroordeelde op enigerlei andere wijze heeft verkregen. Het derde lid stelt de voorwaarden dat de betrokkene is veroordeeld voor een feit waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld en dat tegen hem een strafrechtelijk financieel onderzoek is ingesteld. In het voorstel blijft gelden dat de schatting van het voordeel slechts kan worden ontleend aan de inhoud van wettige bewijsmiddelen.

Het zal duidelijk zijn dat de beide bovengenoemde veranderingen ten opzichte van de bestaande regeling, meebrengen dat het verband tussen het strafbare feit waarop de veroordeling betrekking heeft en het wederrechtelijk voordeel minder direct kan zijn. Dit betekent uiteraard niet dat zich in de toekomst geen bewijsproblemen ten aanzien van de verkrijging van het voordeel of de omvang daarvan kunnen voordoen. Wel wordt aldus tegemoet gekomen aan de bezwaren die thans voortkomen uit het dwingende verband tussen strafbaar feit en wederrechtelijk verkregen voordeel. Voor een nadere beschouwing betreffende de bewijsvragen in het voorstel zij nog verwezen naar paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van het CDA hebben ook gevraagd of de afzonderlijke behandeling van de vordering tot straf en die tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wenselijk of bedoeld is. Het voorgestelde artikel 36e Sr geeft aan dat de rechterlijke beslissing tot oplegging van de verplichting tot betaling ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel afzonderlijk wordt genomen. In de artikelen 511b-511h Sv zoals voorgesteld, wordt de procedure voor de strafvordering ter zake van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel geschetst. Met deze inrichting van het voorstel is dwingend bepaald dat de beslissing over de maatregel geen deel uitmaakt van de uitspraak over

de sanctie(s) die op grond van het tenlastegelegde, bewezenverklaarde en strafbare feit zullen worden opgelegd. De maatregel staat daarvan los. Aangezien is te verwachten dat de behandeling van de vordering tot ontneming in de meer gecompliceerde gevallen tijdrovend zal zijn en dient te worden voorkomen dat daardoor de behandeling van de eigenlijke strafzaak wordt opgehouden, is voorzien in een afzonderlijke procedure voor de behandeling daarvan. Dit sluit evenwel niet uit dat het in eenvoudiger gevallen wenselijk kan zijn de behandelingen op elkaar te doen aansluiten. In die gevallen zal het openbaar ministerie de vordering tot ontneming gelijktijdig met de dagvaarding in de hoofdzaak uitbrengen. Het staat de rechter dan vrij beide aansluitend op de zitting te behandelen en eveneens aansluitende uitspraken te doen.

Op de vraag, gesteld door de fractie van het CDA, of aan de rechter ter beoordeling staat of «soortgelijke feiten» aanwezig zijn, kan bevestigend worden geantwoord. In verband met het begrip «soortgelijke feiten» hebben deze leden ook gevraagd of dit niet zal leiden tot een verschuiving van de bewijsproblemen. Naar mijn mening zal dat niet het geval zijn. In de toelichting bij het voorstel is uiteengezet (vgl. 21 504, nr. 3, p. 11) hoe de grenzen van dit begrip dienen te worden getrokken. Van de vaagheid waarvan deze leden gewag maken, lijkt mij geen sprake. Het in dat verband gegeven voorbeeld komt mij ook niet juist voor: een drugsmoord kan niet én drugsdelict én een vuurwapendelict zijn. Een drugsmoord is het één noch het ander, maar een levensdelict dat mogelijk in samenloop met een vuurwapendelict is begaan maar waarschijnlijk niet in samenloop met een drugsdelict.

Met betrekking tot de vraag van de leden van dezelfde fractie waarom in het voorgestelde artikel 36e, tweede lid, Wetboek van Strafrecht niet is toegevoegd «of feiten waarop de wet een geldboete van de vijfde categorie stelt», wordt het volgende opgemerkt. Een toevoeging als in de vraag bedoeld zou het aantal gevallen waarin de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden toegepast zonder dat een direct verband bestaat met het bewezenverklaarde strafbare feit, aanzienlijk verder uitbreiden dan is voorgesteld. Naar mijn mening zou een dergelijke verdere verruiming van toepassingsmogelijkheden al te drastisch zijn. Het voorgestelde derde lid van art. 36e Sr gaat, naar ook de fractie van het CDA oordeelt, reeds ver. In die bepaling echter is de mogelijkheid van ontneming van op enigerlei wijze verkregen wederrechtelijk voordeel verbonden aan de veroordeling wegens een feit waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld evenals aan de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek. Ik ben van oordeel dat de toepassingsmogelijkheden van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel beperkt dienen te blijven tot gevallen waarin het (naar het oordeel van de rechter voldoende vaststaande) feiten betreft van dezelfde delictscategorie als het bewezen feit (vgl. voorgesteld art. 36e, tweede lid, Sr), respectievelijk tot gevallen waarin door middel van een daarop gericht bijzonder onderzoek voldoende is komen vast te staan dat en in welke mate wederrechtelijk voordeel is verkregen (vgl. voorgesteld art. 36e, derde lid, Sr).

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 36e, derde lid, Wetboek van Strafrecht, zoals voorgesteld, vroegen de leden van de fractie van het CDA of het om niets anders kan gaan dan feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is en voorts of aan de verkrijging van mogelijk te ontnemen wederrechtelijk voordeel geen enkele tijdslimiet is gesteld. In antwoord hierop zij vooropgesteld dat de voorwaarde van de feiten van de vijfde categorie betrekking heeft op het feit waarvoor de verdachte is veroordeeld; het is niet zo dat het wederrechtelijk voordeel van een

dergelijk feit afkomstig moet zijn, wil het voor ontneming in aanmerking komen. De genoemde voorwaarde is op deze wijze gesteld om de toepasselijkheid van de bepaling te beperken tot gevallen van veroordeling voor zware vermogensmisdrijven en misdrijven begaan in de sfeer van de zware criminaliteit. Voor deze feiten is ook voorlopige hechtenis mogelijk.

In overeenstemming met de veronderstelling die in de gestelde vraag ligt besloten, stelt het voorgestelde art. 36e, derde lid, inderdaad geen grens in de tijd aan het voordeel dat op grond van die bepaling voor ontneming in aanmerking kan worden gebracht. In theorie zou zich dus het in het verband van de gestelde vraag gegeven voorbeeld kunnen voordoen. Dat geval en ook andere waarin zeer ver in het verleden zou worden teruggezocht naar wederrechtelijk voordeel is echter in hoge mate theoretisch. In de praktijk behoeft voor een dergelijke vorm van financiële archeologie niet te worden gevreesd. In de eerste plaats niet omdat mag worden verwacht dat bij de uitvoering van strafrechtelijke financiële onderzoeken ook prioriteiten zullen worden gesteld. In de tweede plaats dient te worden bedacht dat het onderzoek naar de financiële handel en wandel van de persoon tegen wie het strafrechtelijk financieel onderzoek is gericht, steeds sterker voor problemen zal stellen naarmate verder in het verleden wordt teruggedaan; dat is te meer het geval doordat na verloop van tijd niet meer kan worden verwacht of geëist dat relevante bescheiden worden bewaard.

De beide genoemde redenen waarom niet is te verwachten dat de aandacht in het bijzonder op een wat verder verleden zal worden gericht, klemmen te meer nu aan het strafrechtelijk financieel onderzoek wel een duidelijke tijdslimiet is gesteld. Dit moet uiterlijk binnen twee jaren na de beslissing in eerste aanleg resulteren in het aanhangig maken van de vordering tot ontneming (vgl. voorgesteld art. 511b, eerste lid, Sv). Die grens zal, gegeven de complexiteit van het onderzoek waarom het gaat, een in de praktijk een belangrijke waarborg tegen overdrijving blijken. Uiteraard is er ook nog een uiterst belangrijke andere waarborg: de verplichting tot betaling van een geldbedrag indien aannemelijk is dat de veroordeelde op enigerlei andere wijze wederrechtelijk voordeel heeft verkregen, wordt door de rechter opgelegd. Wanneer deze meent rekening te moeten houden met het tijdsverloop tussen de verkrijging van het voordeel en de instelling van de vordering tot ontneming, stelt hij het te betalen bedrag lager dan het geschatte voordeel, desgeraden op nul. Daarbij moet ook nog worden aangetekend dat de onderhavige bepaling alleen toepasselijk is in het verband met een veroordeling voor een feit van de vijfde boetecategorie; een financieel onderzoek in het verleden is derhalve alleen mogelijk naar aanleiding van een misdrijf uit het heden.

In verband met de reikwijdte van het voorgestelde artikel 36e, tweede en derde lid, Sr zij overigens nog opgemerkt dat deze bepalingen geen terugwerkende kracht zullen hebben. Ingevolge artikel 1, tweede lid, Sr zal ontneming slechts kunnen worden gelast voorzover de «soortgelijke feiten» respectievelijk de andere omstandigheden leidende tot verkrijging van wederrechtelijk voordeel zich hebben voorgedaan na inwerking-treding van dit wetsvoorstel.

Naar mijn mening brengt het ontbreken van een tijdslimiet derhalve niet mee dat de veroordeelde in een onaanvaardbaar ongunstige positie wordt gebracht, zodat er geen behoefte bestaat aan een, onvermijdelijk toch wat willekeurige, beperking in de tijdspanne waarop het strafrechtelijk financieel onderzoek betrekking zou mogen hebben. Met betrekking tot de opmerking in dit verband gemaakt, dat de bewijslast bij het openbaar ministerie zou kunnen worden gelaten, wijs ik erop dat deze daar in het voorstel reeds in de eerste plaats berust. Hoewel op de vordering tot ontneming niet het bewijsrecht van toepassing is dat geldt

voor het bewijs van het tenlastegelegde feit, zal het openbaar ministerie, wil de vordering tot de gewenste beslissing kunnen leiden, toch primair wettig bewijs moeten aandragen met betrekking tot het bestaan en de omvang van het wederrechtelijk voordeel. Het feit dat het in het voorstel mogelijk is dat de rechter de veroordeelde op deze punten een bewijslast ter disculpatie oplegt, blijft vooronderstellen dat de rechter op grond van het door het openbaar ministerie aangevoerde bewijs tot het voorlopig oordeel is gekomen dat wederrechtelijk voordeel is verkregen.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd waarom niet in de wet een bedrag (f 100 000) kan worden opgenomen waaronder aan het voorgestelde art. 36e, derde lid, Sr geen toepassing wordt gegeven. Het komt minder wenselijk voor aan deze suggestie uitvoering te geven. Bij het stellen immers van een dergelijke grens kan aan twee constructies worden gedacht. In de eerste plaats zou de bevoegdheid tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek kunnen worden verbonden aan de voorwaarde dat de verwachting dient te bestaan dat het onderzoek wederrechtelijk voordeel boven het grensbedrag aan het licht zal brengen. Een dergelijke constructie zou ongetwijfeld vaak – en met name in die gevallen waarin het onderzoek wél het verwachte oplevert – leiden tot een debat voor de rechter over de vraag of bij de aanvang voldoende aanwijzingen beschikbaar waren om tot instelling van het onderzoek over te gaan. In de tweede plaats zou de bedoelde grens in art. 36e, derde lid, Sr kunnen worden opgenomen. Het bezwaar daartegen is evenwel dat deze grens dan betrekking zou hebben op de omvang van het wederrechtelijk voordeel die uiteindelijk door de rechter wordt vastgesteld. Aldus zou de situatie kunnen ontstaan dat de rechter geconfronteerd met een vordering tot ontneming ter waarde van f 120 000 op grond van een andere waardering van de vermogensbestanddelen meent dat niet dat bedrag maar een bedrag van f 90 000 voor ontneming in aanmerking komt; bij een grens van f 100 000 kan hij echter de verplichting tot betaling van f 90 000 echter niet opleggen zodat de veroordeelde ten onrechte in het bezit daarvan kan blijven.

Zoals hierboven reeds is gesteld dient de vordering als bedoeld in art. 36e Sr binnen twee jaar nadat in eerste aanleg in de eigenlijke strafzaak uitspraak is gedaan, aanhangig te worden gemaakt (vgl. art. 511b, eerste lid, Sv als voorgesteld). De door het openbaar ministerie genoemde termijn van 8 weken, waaraan de fractie van het CDA refereert, betreft de tijd tussen de sluiting van het onderzoek naar de vordering ter terechtzitting en de uitspraak daarop.

Met betrekking tot de mogelijkheid van verbeurdverklaring van aan derden toebehorende voorwerpen, hebben de leden van de fractie van het CDA nog gevraagd of de bewijslast dat een derde te kwader trouw is bij het openbaar ministerie berust. Het antwoord op deze vraag is bevestigend.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gesteld dat slachtoffers van delicten gebaat zijn bij de tenlastelegging van zoveel mogelijk strafbare feiten, terwijl het voorgestelde art. 36e, tweede lid, Sr de mogelijkheid opent daaruit een selectie te maken doordat ontneming kan worden gelast van voordeel verkregen uit (niet tenlastegelegde) «soortgelijke feiten». Zij vroegen op deze discrepantie nader in te gaan. Met betrekking tot het probleem dat met deze vraag aan de orde wordt gesteld, merk ik allereerst op dat dient te worden bedacht dat lang niet alle feiten die aanleiding kunnen geven tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, slachtoffers maken die zich in het strafgeding kunnen voegen. Dat kan zo zijn omdat

er of geen slachtoffers zijn die als beledigde partij kunnen worden aangemerkt, of omdat de vordering van het slachtoffer van dien aard is dat deze niet in de strafzaak kan worden «meegenomen». In die gevallen kan zich de bedoelde discrepantie niet voordoen en verhindert de voorgestelde bepaling dat het voordeel van de proceseconomie moet worden afgewogen tegen een beperking van de toepasselijkheid van de maatregel. Voor de gevallen waarin de belangen van het slachtoffer zouden kunnen worden geschaad door het beleid dat het openbaar ministerie voert ten aanzien van de inrichting van de tenlastelegging, moet de handelwijze worden beheerst door het uitgangspunt dat de wens tot schadevergoeding bij elke beslissing van de officier van justitie een centrale rol speelt (vgl. Richtijnen slachtofferbeleid dd. 19 november 1986, StC 1987, 64). Dat kan in een concreet geval uiteraard meebrengen dat feiten waarop de vordering van een beledigde partij betrekking heeft niet ad informandum worden gevoegd, maar afzonderlijk worden tenlastegelegd.

Met betrekking tot de positie van derden stellen de leden van de fractie van de PvdA terecht vast dat voor de derde het recht op beklag inzake inbeslagneming of de mogelijkheid van teruggave onder zekerheid eerst van betekenis wordt indien deze met de relevante feiten bekend is. Deze leden suggeren in verband hiermee een wettelijke informatieplicht voor het openbaar ministerie. Mijns inziens geeft het voorstel de bedoelde voorziening reeds in art. 552ca Sv. Deze bepaling schrijft namelijk in het eerste lid voor dat het openbaar ministerie de nodige naspeuringen doet wie als rechthebbende kan gelden in geval het reden heeft om aan te nemen dat het inbeslaggenomen voorwerp niet uitsluitend aan de verdachte toebehoort; in het tweede lid is bepaald dat het openbaar ministerie degene die heeft verzocht om teruggave op de voet van art. 118, derde lid, Sv op de hoogte dient te stellen van de beklagmogelijkheden van de artikelen 552a-552c indien het openbaar ministerie zich buiten staat acht aan het verzoek te voldoen. In verband met de naspeuringsverplichting van het eerste lid van artikel 552ca zij ook nog gewezen op het voorgestelde vierde lid van artikel 552a: volgens deze bepaling worden bij indiening van een klaagschrift ook andere belanghebbenden van dat feit op de hoogte gesteld en worden zij in de gelegenheid gesteld datzelfde te doen dan wel in die procedure te worden gehoord. Met dit samenstel van voorschriften is gewaarborgd dat wordt onderzocht of een derde recht op inbeslaggenomen voorwerpen kan doen gelden en dat bekend geworden aanspraken van derden aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Voor een nadere uiteenzetting van de procespositie van derden moge ik verwijzen naar paragraaf 8 van de toelichting (21 504, nr. 3, p. 44-49).

In de toelichting bij het voorstel is met betrekking tot de regeling van artikel 36e, derde lid, Sr aangegeven dat op die bepaling alleen in de zeer sprekende gevallen een beroep zal worden gedaan. Daarbij is een te verwachten opbrengst van meer dan f 100 000 genoemd. Dit geeft de leden van de fractie van de PvdA aanleiding tot de vraag hoe dit is te rijmen met het uitgangspunt dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zonder meer wenselijk is. Ik meen dat zich hier geen wezenlijke spanning voordoet. De passage uit de toelichting die tot de vraag aanleiding geeft, betreft niet de mogelijkheden van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in hun geheel; deze betreft slechts een praktische grens waaraan kan worden gedacht bij toepassing van de meest verstrekkende mogelijkheid die het voorstel biedt, te weten de ontneming van wederrechtelijk voordeel dat op enigerlei andere wijze is verkregen. De in dat verband aangeduide beperking laat uiteraard de mogelijkheid onverlet om in andere gevallen waarin het wederrechtelijk

voordeel geringer van omvang is, gebruik te maken van de mogelijkheden die het eerste en het tweede lid van het voorgestelde artikel 36e Sr bieden.

De leden van de fractie van de PvdA stellen voorts in verband met het voorgestelde artikel 36e, derde lid, Sr de «omkering van de bewijslast» en het begrip «aannemelijkheid» bij de bepaling van de omvang van het wederrechtelijk voordeel aan de orde. Zij wijzen in dat verband op de bezwaren die hiertegen door de Nederlandse Orde van Advocaten zijn ingebracht. Met genoegen zal ik hierop nader ingaan. In het mij kort geleden toegezonden advies van de Orde wordt gesteld (p.11) dat de bewijsregeling terzake van het wederrechtelijk voordeel er in feite op neer komt dat de verdachte moet aantonen dat hij zijn vermogen niet wederrechtelijk heeft verkregen. Ook zou de ontneming van wederrechtelijk voordeel niet meer door enige concrete gebeurtenis worden gelimiteerd en vreest men dat artikel 511f Sv geen redelijke grens zal stellen aan de omvang van de voordeelsontneming (p.12). Deze stellingen komen mij niet juist voor. In de eerste plaats merk ik op dat een van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 36e, derde lid, Sr is dat de verdachte is veroordeeld wegens een feit waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld. De daarbedoelde ontneming betreft dus niet de verdachte maar de veroordeelde. Belangrijker is dat ook de stelling dat de veroordeelde zou moeten aantonen dat hij geen wederrechtelijk voordeel heeft verkregen niet juist is. In het voorstel geldt ten aanzien van het bestaan en de omvang van wederrechtelijk voordeel niet het negatief wettelijk bewijsrecht dat voor het tenlastegelegde feit geldt. Dat wil dus zeggen dat de rechter niet is gebonden aan de regels met betrekking tot de bewijskracht van bewijsmiddelen en de eis van de rechterlijke overtuiging. Een vrije bewijsregeling moet echter niet worden verward met een volstrekt ongenormeerde en al zeker niet met een algemene opdracht aan de veroordeelde te bewijzen dat geen wederrechtelijk voordeel is verkregen. In het voorstel is vastgelegd (art. 511d Sv) dat op de bewijsvoering de regels uit het onderzoek van een strafzaak ter terechtzitting van overeenkomstige toepassing zijn. Met betrekking tot de bewijsmiddelen is de bepaling van het huidige artikel 338, tweede lid, Sv opgenomen als het voorgestelde artikel 511f Sv: de rechter kan de schatting van het voordeel slechts ontleen aan de inhoud van wettige bewijsmiddelen. Dit betekent dat de bewijsgaring met betrekking tot het wederrechtelijk voordeel aan dezelfde regels is onderworpen als die inzake het tenlastegelegde feit. De regels inzake de zogenoemde bewijsminima gelden, als gezegd, ten aanzien van het wederrechtelijk voordeel niet.

In een vrije bewijsregeling geldt uiteraard wel het uitgangspunt dat de bewijslast voor een stelling berust bij degene die haar poneert. Niet voor niets bepaalt het voorgestelde artikel 36e, derde lid, Sr dan ook dat een strafrechtelijk financieel onderzoek moet zijn ingesteld. Dit strekt er uiteraard toe het bewijs te verzamelen waaruit blijkt dat en voor welk bedrag wederrechtelijk voordeel is verkegen. Van een omkering van bewijslast, in die zin dat het openbaar ministerie zou kunnen volstaan met zonder meer de aanwezigheid van wederrechtelijk voordeel van een zekere omvang te stellen waarna de veroordeelde de onjuistheid van het gestelde zou hebben te bewijzen, is dan ook geenszins sprake. Wel is het zo dat in een vrije bewijsregeling de (succesvolle) betwisting door de veroordeelde van de gedocumenteerde stelling van het openbaar ministerie dat wederrechtelijk voordeel is verkregen, meer kan vragen dan de eenvoudige bewering: het is niet waar. Wanneer de rechter daarmee wordt geconfronteerd kan hij de veroordeelde opleggen zijn stellingen nader te onderbouwen. Daartoe zal aanleiding bestaan wanneer de rechter het door het openbaar ministerie gestelde in eerste instantie

aannemelijk acht, maar niet uitsluit dat door de veroordeelde gegevens kunnen worden te berde gebracht die op het gestelde een ander licht werpen. Wanneer daartoe aanleiding is kan de behandeling van de vordering tot ontneming ook worden geschorst voor een nader financieel onderzoek (voorgesteld art. 511d, tweede lid, Sv). Uiteindelijk dient de rechter op basis van de van beide zijden aangedragen gegevens te beslissen of hem aannemelijk voorkomt dat wederrechtelijk voordeel van een bepaalde omvang is verkregen. In abstracto kan niet worden aangegeven wanneer de rechter dat (niet) aannemelijk zou moeten achten. De situatie verschilt in dat opzicht niet van een burgerlijk geding waarin iemand stelt door de onrechtmatige daad van een ander te zijn geschaad: ook dan zal de rechter door afweging van het daaromtrent door partijen aangevoerde (onder meer) moeten bepalen welke kostenposten bij de gelaedeerde kunnen worden aangemerkt als schade ten gevolge van de onrechtmatige daad geleden.

In het voorgaande ligt opgesloten dat de ontneming van wederrechtelijk voordeel die in artikel 36e, derde lid, Sr wordt voorzien, dan ook niet ongelimiteerd is. Deze is volstrekt beperkt tot het wederrechtelijk voordeel waarvan het bestaan en de omvang in het strafrechtelijk financieel onderzoek door middel van wettige bewijsmiddelen ten genoegen van de rechter aannemelijk kan worden gemaakt waarbij deze uiteraard in aanmerking neemt wat daartegen is aangevoerd.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de VVD, moet ik meedelen niet over gegevens te beschikken op grond waarvan een betrouwbaar beeld van de effectiviteit van artikel 8 van de Wet economische delicten kan worden gegeven.

De leden van de fractie van Groen Links hebben de verbeurdverklaring van voorwerpen die niet aan de veroordeelde toebehoren aan de orde gesteld. Zij vroegen hoe zwaarwegend de regering de vereiste bekendheid met de criminele herkomst van de verbeurd te verklaren voorwerpen resp. het redelijk vermoeden daaromtrent achtte. In reactie op deze vraag kan allereerst worden opgemerkt dat de genoemde voorwaarden zijn ontleend aan het bestaande artikel 33a, tweede lid, Sr. Met deze termen is aangegeven dat degene aan wie het voorwerp toebehoort, zich hetzij zonder meer bewust is geweest van de herkomst van de goederen of het gebruik ervan in criminele context, hetzij zich daarvan in redelijkheid, dat willen zeggen naar de maatstaven die voor de normale burger worden aangelegd, bewust had kunnen en behoren te zijn. Deze wetenschap c.q. de vereiste graad van bewustzijn bij degene aan wie de voorwerpen toebehoren is een voorwaarde bij afwezigheid waarvan deze voorwerpen niet verbeurd kunnen worden verklaard.

Het voorgestelde artikel 36e, derde lid, Sr riep bij de leden van de fractie van de SGP de vraag op of met deze bepaling niet de deur wordt opengezet voor oneigenlijk gebruik van overheidsbevoegdheid. Naar mijn opvatting biedt het voorstel daartegen voldoende waarborgen. In de eerste plaats kan dan worden gewezen op de voorwaarden die in art. 36e, derde lid, zelf worden gesteld: het moet gaan om degene die is veroordeeld wegens een feit waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld, tegen deze moet een strafrechtelijk financieel onderzoek zijn ingesteld en daaruit moet aannemelijk worden dat wederrechtelijk voordeel is verkregen. Eerst wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, is het aan de rechter te beslissen over oplegging van de maatregel. De rol van de rechter is hiertoe niet beperkt. Ook het strafrechtelijk financieel onderzoek is aan rechterlijke toetsing onderworpen. Het wordt niet ingesteld dan na een met redenen omklede machtiging verleend door de rechter-commissaris (voorgesteld art. 126, derde lid,

Sv). Indien de officier van justitie in het kader van het strafrechtelijk financieel onderzoek ingrijpende onderzoeksbevoegdheden wil gebruiken, is hij van de bereidheid tot medewerking van de rechter-commissaris afhankelijk (voorgesteld art. 126b, tweede lid, Sv). Voorts legt het voorgestelde art. 126e Sv de rechtbank op te waken tegen vertraging van het strafrechtelijk financieel onderzoek en kan deze zich de stukken te doen overleggen en bevelen het onderzoek te sluiten. Tenslotte kan in verband met de vrees voor oneigenlijk gebruik nog worden gewezen op het voorgestelde art. 511f Sv: de schatting van het wederrechtelijk voordeel mag de rechter slechts doen berusten op de inhoud van wettige bewijsmiddelen. Indien de rechter oordeelt dat het bewijs op onwettige wijze is verzameld, kan hij besluiten dat bij zijn oordeel op de vordering tot ontneming buiten beschouwing te laten.

Met betrekking tot de afzonderlijke procedure en de implicaties daarvan voor de eenheid in het sanctiepakket en de positie van de verdachte, merk ik in antwoord op de vragen van de fractie van het GPV het volgende op. Een van de uitgangspunten waarop het onderhavige voorstel berust is het onderscheid naar aard en strekking tussen straffen en maatregelen. In verband daarmee is uitdrukkelijk beoogd de beslissing op een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel los te maken uit de procedure waarin de rechter beslist over het op grond van het delict op te leggen sanctiepakket. Naar mijn mening is het dan ook geen bezwaar dat het mogelijk is dat de ene kamer van de rechtbank oordeelt over de strafzaak zelf en een andere over de vordering tot ontneming.

Uiteraard heeft de gescheiden behandeling waarin het voorstel voorziet, gevolgen voor de positie van de verdachte/veroordeelde. Waar thans de in verband met het delict op te leggen sancties in één procedure worden behandeld, zullen dat er in de toekomst twee worden. Deze kunnen zich overigens wel onmiddellijk opeenvolgend afspelen (vgl. 21 504, nr. 3, p. 35). Afgezien van de regeling met betrekking tot het bewijs van het wederrechtelijk voordeel, waarop hierboven uitgebreid is ingegaan, onderscheidt zich de procespositie van degene tegen wie de vordering tot ontneming is ingesteld, niet van die van de verdachte. Het voorgestelde derde lid van artikel 27 Sv brengt die gelijkheid tot uitdrukking.

Aangaande de mogelijkheden die het voorstel opent om de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ook te baseren op andere feiten dan de tenlastegelegde, stelt de fractie van het GPV zich kritisch op. De vraag is, aldus deze leden, of de feiten die ontneming rechtvaardigen niet in afzonderlijke strafprocedures met de daaraan verbonden rechtsbescherming moeten worden afgedaan. Naar mijn mening is dat niet het geval. Tot mijn genoegen hebben ook de leden van de fractie van het GPV vastgesteld, dat de mogelijkheden tot ontneming in de hierbedoelde gevallen aan belangrijke voorwaarden zijn gebonden. Deze voorwaarden geven aan de rechtsbescherming gestalte evenals dat geldt voor de voorschriften die de procedure voor de vordering tot ontneming beheersen. Mijns inziens is het geheel van waarborgen in de regeling van het onderzoek naar wederrechtelijk voordeel en de beslissing over ontneming ervan in overeenstemming met de zaak die daarbij aan de orde is. Die zaak betreft een beperkter vraagstelling dan in de eigenlijke strafzaak aan de orde is: het gaat om de aan- of afwezigheid van wederrechtelijk voordeel en de eventuele omvang, niet om het bewijs van het delict, de wederrechtelijkheid, de mate van schuld van de dader en de sanctie die alle subjectieve en objectieve factoren in aanmerking nemende is aangewezen. Het verschillende karakter van de onderscheiden procedures correspondeert met het verschil in vragen

waarop deze zijn gericht. Op die grond kan de vordering tot ontneming van wederrechtelijk voordeel buiten het verband van de procedure voor het eigenlijke strafbare feit in eigen kader worden afgedaan.

De waarborgen waarin het voorstel voorziet, zullen naar mijn mening de rechter niet hoeven te beletten van de regeling gebruik te maken. Bij de rechterlijke gebruiksmogelijkheden moet wel worden bedacht dat deze primair afhangen van de opstelling die het openbaar ministerie kiest. Wanneer de officier van justitie de vordering tot ontneming niet instelt, kan de rechter de verplichting tot betaling niet opleggen. Gelet op de onderzoeksmogelijkheden die het voorstel biedt, moet het openbaar ministerie in staat worden geacht de zaak zodanig te prepareren dat de rechter binnen de geldende voorwaarden tot oplegging van de maatregel kan beslissen.

Voor de beantwoording van de vraag van het lid van de fractie van de RPF naar de voorwaarden waaronder in het voorstel voordeel op de voet van artikel 36e, tweede en derde lid, Wetboek van Strafrecht zal kunnen worden ontnomen, moge ik verwijzen naar het antwoord gegeven op de desbetreffende vraag van het CDA.

Het lid van de fractie van de RPF heeft zich afgevraagd waarom de mogelijkheid van conservatoir beslag voor de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk voordeel is beperkt tot gevallen waarin een misdrijf speelt waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld. Het conservatoire beslag kan, aldus het lid, ook dienstig zijn bij «mindere» delicten. Dat laatste moet vanzelfsprekend worden erkend; niettemin, meen ik, moet erop worden gewezen dat bij de toekenning van strafvorderlijke mogelijkheden altijd een afweging aan de orde is waarin enerzijds meespeelt de mate waarin daarmee op eenvoudiger wijze het beoogde doel wordt bereikt en anderzijds telt hoe vaak inbreuk kan worden gemaakt en hoe ingrijpend deze inbreuken in het dagelijks leven van (verdachte) burgers zullen zijn. Ter adstructie kan erop worden gewezen dat ook de toepasselijkheid van vrijheidsbenemende dwangmiddelen is gekoppeld aan zwaarte van het feit waarvan iemand wordt verdacht (vgl. art. 67 Sv). Gelet op de verstrekkende gevolgen van het beslag – de beslagene verliest de mogelijkheden om op de normale wijze over de beslagen objecten (bankrekeningen, onroerend goed, auto's) te beschikken – is ervoor gekozen deze mogelijkheid slechts te openen indien het gaat om dezelfde zware (vermogens)delicten die tot de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek aanleiding kunnen geven.

4. Conservatoire dwangmiddelen

In antwoord op de vraag dienaangaande van de fractieleden van het CDA merk ik op dat oplegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel de staat geen preferente vordering verschaft.

De leden van de fractie van het CDA trekken uit het feit dat het voorstel niet voorziet in een bijzondere «strafvorderlijke» schadevergoedingsprocedure terecht de conclusie dat een eventueel geding op dit onderwerp zijn grondslag vindt in een (beweerdelijk) onrechtmatige daad van de overheid. Naar mijn oordeel biedt deze rechtsgang, mede gelet op de relevante rechtspraak, een bevredigende oplossing. Ter adstructie zij nog op het volgende gewezen. Ten aanzien van het gewone civielrechtelijke conservatoire beslag is uitgangspunt in de literatuur en de jurisprudentie dat de beslaglegger in beginsel voor een ten onrechte gelegd beslag uit onrechtmatige daad aansprakelijk is voor de door het beslag

geleden schade. De Hoge Raad overweegt hierover in zijn arrest van 15 april 1965 (NJ 1965, 331 m.n. DJV): «Dat daarom een redelijke wetstoe-passing ertoe leidt om aan te nemen, dat degene die een conservatoir beslag legt, voor eigen risico handelt, met dien verstande dat de door het beslag geleden schade – bijzondere omstandigheden daargelaten – door hem moeten worden vergoed, indien het beslag ten onrechte gelegd blijkt te zijn, en dat het aan zijn aansprakelijkheid voor deze schade niet kan afdoen dat hij, op verdedigbare gronden van het bestaan van zijn vorderingsrecht overtuigd, bij het leggen van het beslag niet lichtvaardig heeft gehandeld.»

Onder de werking van het NBW komt hierin geen verandering (vgl. F.M.J. Jansen, Executie en beslagrecht, vierde druk, blz. 9 en 303). Eenzelfde (strenge) maatstaf voor aansprakelijkheid wordt aanvaard in geval van tenuitvoerlegging van een – bij voorraad uitvoerbaar verklaarde – rechterlijke beslissing (executoriaal beslag) indien deze beslissing daarna wordt vernietigd of terzijdegesteld (vgl. bijv. HR 22 december 1989, NJ 1990, 434). Voor wat betreft (zaak)schade toegebracht bij politie-optreden heeft de Hoge Raad in een tweetal recente arresten een soortgelijke gedachte verwoord (HR 26 januari 1990, NJ 1990, 794 m.n. CJHB, AB 1990, 199 m.n. FHvdB en HR 23 november 1990, NJ 1991, 92). In deze arresten oordeelt de Hoge Raad dat de aanvankelijke rechtvaardigingsgrond voor het politie-optreden – het redelijk vermoeden van schuld – achteraf gezien ongefundeerd kan blijken met als gevolg dat het politie-optreden als onrechtmatig moet worden beschouwd zodat de verplichting bestaat om de daardoor veroorzaakte schade te vergoeden.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat naar het oordeel van de Hoge Raad de procedure als voorzien in de artt. 89 en 90 WSV ter verkrijging van schadevergoeding naar billijkheid bij een achteraf onjuist gebleken voorlopige hechtenis, een vordering uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter tot volledige schadevergoeding gezien art. 5 lid 5 EVRM niet uitsluit (vgl. HR 7 april 1989, NJ 1989, 532).

Voor de beantwoording van de vraag door de fractie van Groen Links gesteld over de mate waarin de bestaande mogelijkheden van burgerlijk en strafrecht worden benut, zij verwezen naar het eerste onderdeel van deze memorie waar op vragen dienaangaande gesteld door de VVD en D66 is ingegaan. Met betrekking tot de mogelijkheden die het openbaar ministerie in de opvatting van Groen Links aan de misbruikwetgeving zou kunnen onttelen, is naar mijn indruk sprake van een misverstand. De met deze naam getooide wetten bieden het openbaar ministerie niet de mogelijkheid daders van strafbare feiten te bewegen tot het betalen van schadeloosstelling.

De leden van de fractie van de SGP hebben uiting gegeven aan hun opvatting dat de in het voorstel gehanteerde term «voorwerpen» in de betekenis van: alle zaken en alle vermogensrechten, vaag is en zich daarom minder goed laat verenigen met de in het strafrecht noodzakelijke rechtszekerheid. Met deze opvatting kan ik mij niet verenigen. Naar mijn oordeel kan uit de vaststelling dat de inhoud van begrip «voorwerpen» afwijkt van hetgeen daaronder in het dagelijks spraakgebruik wordt verstaan, niet worden afgeleid dat dit begrip daarom vaag is, dat wil zeggen een onduidelijk omliggende inhoud heeft. Dat is ook bepaald niet het geval; de inhoud van «voorwerpen» is in het juridisch spraakgebruik alleszins helder: het is gelijk aan de term «goederen» uit artikel 3.1.10 Nieuw BW.

5. Het strafrechtelijk financieel onderzoek

De leden van de fractie van het CDA hebben juist gezien dat de hoogte van het bedrag dat naar verwachting in een strafrechtelijk financieel onderzoek aan het licht kan worden gebracht, niet behoort tot de voorwaarden waarvan de mogelijkheid zo'n onderzoek in te stellen, afhangt.

De leden van genoemde fractie hebben gevraagd of een grote opbrengst van een strafrechtelijk financieel onderzoek naar verwachting zal leiden tot een neerwaartse bijstelling van de vrijheidsstraf door de rechter. Hierboven is reeds in antwoord op een vraag van het GPV uiteengezet dat dit voorstel berust op het uitgangspunt dat de toepassing van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel los moet worden gezien van de bepaling van de straf die de dader wegens zijn schuld aan het feit wordt opgelegd. Deze scheiding van vraagstukken krijgt vorm in de afzonderlijke procedures voor de eigenlijke strafzaak en de vordering tot ontneming. Gegeven deze inrichting van de regeling moet in mijn opvatting worden vastgesteld dat de grootte van het bedrag dat voor ontneming in aanmerking komt op wetssystematische gronden niet behoort te worden verdisconteert in de op te leggen (vrijheids)straf.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het voorstel een taakverzwaring voor het openbaar ministerie meebrengt en vroegen hoe is gewaarborgd dat het openbaar ministerie deze uitgebreide taak zal aankunnen. In antwoord hierop moge ik in de eerste plaats verwijzen naar paragraaf 14 van de memorie van toelichting evenals naar de eerste paragraaf van deze memorie waar nader is aangegeven welke versterking voor het openbaar ministerie wordt voorzien. In het desbetreffende gedeelte van de memorie van toelichting is reeds vermeld dat van het openbaar ministerie het initiatief is uitgegaan tot instelling van een projectgroep. Deze heeft onder meer ook advies uitgebracht over het voorontwerp van wet inzake de internationale samenwerking bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel; zij volgt en begeleidt voorts de voortgang van het onderhavige voorstel en is belast met het doen van voorstellen op het organisatorisch vlak. Deze projectgroep is thans bezig plannen te ontwikkelen voor de opzet en de planning van opleidingen voor leden van het openbaar ministerie en het ondersteunend personeel en voor de wijze waarop de parketorganisatie kan worden afgestemd op de te verwachten taken. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van draaiboeken en modellen voor de uitvoering van ontnemingsmaatregel in de praktijk. De projectgroep verricht haar werkzaamheden in nauw overleg met de desbetreffende sectoren van het departement.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA over het verdere verloop van het experiment met de Bureaus Financiële Ondersteuning kan ik in de eerste plaats mededelen dat de BFO's thans reeds regionaal zijn ingebed. Hierin zal door de nieuw te vormen regiokorpsen geen verandering komen; de BFO's zullen specialistische eenheden op regionaal niveau zijn. Met betrekking tot de termijn van instelling van de 25 BFO's en de financiering daarvan merk ik op dat de experimentele BFO's op 1 januari van dit jaar zijn geformaliseerd. Met de regio's waar nog geen BFO is en waar het district van het Korps Rijkspolitie kernkorps is, is overleg gevoerd over het tijdstip waarop zij in staat zijn om met een BFO te starten. Dit overleg zal waarschijnlijk dezer dagen worden afgerond waarna besluitvorming zal plaatsvinden.

Momenteel vindt binnen het Ministerie van Binnenlandse zaken overleg plaats over de financiering van door dat departement te betalen BFO's. De ten laste van Justitie komende BFO's worden gefinancierd uit de regeerakkoordgelden van 1986 die zijn bestemd voor fraudebestrijding. Gezien de opleidingscapaciteit van de Rechercheschool zal de totale invoering twee tot drie jaar in beslag nemen. Een aantal politieregio's heeft de voorkeur uitgesproken om gezamenlijk een BFO te formeren en aan de hand van de werkdruk de komende jaren de sterkte vast te stellen.

Het is niet mogelijk op dit moment, dus voordat de desbetreffende procedures tot definitieve beslissingen hebben geleid, al aan te geven welk percentage van de afgeroomde gelden ook daadwerkelijk zal worden geïnd.

Dat de leden van de CDA-fractie geïntrigeerd zijn gebleven door de opmerking in het advies van het openbaar ministerie betreffende de onvermijdelijkheid van een negatief uitvallende evaluatie van de Bureau's Financiële Ondersteuning, kan ik mij voorstellen. Inmiddels is, moet ik constateren, de voorspellende kracht van deze uitspraak gering gebleken.

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de relatie tussen dit wetsvoorstel en de instelling van de Financial Action Task Force, alsmede de acties van banken tegen witwassen. Voor de beantwoording van deze vraag zij verwezen naar de paragraaf in deze memorie betreffende de internationale en buitenlandse ontwikkelingen.

Ten aanzien van de nuttige effecten van de barcode op bankbiljetten, waarnaar door de leden van de evengenoemde fractie is gevraagd, wordt het volgende opgemerkt. Door zowel de Centrale Recherche Informatiedienst als De Nederlandse Bank (DNB) is in het recente verleden aandacht besteed aan de mogelijke functie en toepasbaarheid van «barcoding» op de Nederlandse bankbiljetten. Op het onlangs ingevoerde bankbiljet van f 25 is een barcode aangebracht waarin het serienummer is verwerkt. Dit is gedaan uit overwegingen van efficiëntie. DNB leest alle serienummers van bankbiljetten die uit de circulatie worden genomen, machinaal in. Met behulp van deze apparatuur (die alleen bij de DNB aanwezig is) kunnen bankbiljetten, waar tevoren het nummer is ingebracht, worden gedetecteerd. Tevens onderkent de apparatuur falsificaten, bijvoorbeeld doordat er een niet bestaand serienummer wordt herkend of doordat er twee of meermalen hetzelfde serienummer van de apparatuur passeert. Het gebruikmaken van «barcoding» heeft een sterk positieve invloed op de verwerkingssnelheid van het proces van inlezen.

Op advies van de CRI is daarnaast de normaal leesbare nummering gehandhaafd. Dit met name uit recherche-tactische overwegingen. In verschillende omstandigheden is het noodzakelijk dat de nummering van bankbiljetten op de gewone wijze kan worden vastgesteld. De apparatuur die in staat is om de barcode op de bankbiljetten te lezen is speciaal voor dat doel ontwikkelde apparatuur welke in Nederland alleen bij DNB aanwezig is.

Het is bekend dat thans in de Verenigde Staten van Amerika stemmen opgaan dat «barcoding» een middel kan zijn in de strijd tegen het witwassen van door misdrijf verkregen (chartale) gelden. Op de huidige bankbiljetten van de V.S. komt nog geen «barcoding» voor. In bepaalde omstandigheden acht men het in de V.S. bij de opsporing van money laundering van belang dat de opsporingsinstanties het spoor dat het chartale geld binnen het proces van witwassen aflegt, kan volgen. Dit kan dan inzicht verschaffen in de daad, de betrokkenen alsmede de toegepaste methodiek. Om die reden wordt de nummering van grote hoeveelheden bankbiljetten thans nog wel handmatig vastgelegd,

hetgeen een zeer arbeidsintensieve activiteit is. Nog arbeidsintensiever is vervolgens de activiteit om steeds de geregistreerde bankbiljetten terug te zoeken. Het achteraf kunnen identificeren van bankbiljetten is in de V.S. met name ook van belang omdat deze bankbiljetten steeds voor «civil forfeiture» in aanmerking komen, ongeacht in wiens handen deze zich bevinden; bij voorbeeld de verkoper die goederen aan de «witwasser» heeft geleverd en ieder na deze.

Door één van de octrooihouders van een barcode-systeem wordt met verschillende Amerikaanse overheidsinstellingen onderhandelingen gevoerd.

Het toepassen van «barcoding» op de Nederlandse bankbiljetten als middel in de strijd tegen het witwassen van door criminaliteit verkregen chartale gelden, lijkt weinig doelmatig te zijn. In de eerste plaats zullen de chartale gelden in het proces van witwassen in veel gevallen worden ingebracht in het girale circuit. Het is dan niet meer van belang om de chartale gelden te volgen, doch het volgen van de (veelheid van) girale transacties moet dan inzicht verschaffen omtrent de daad en de daders alsmede de toegepaste methodiek. In de tweede plaats kennen wij niet een zo ruime mogelijkheid om tot inbeslagneming over te gaan als in de V.S. ingevolge de «civil forfeiture».

De leden van de fractie van de PvdA hebben de verhouding tussen strafrechtelijk financieel onderzoek en gerechtelijk vooronderzoek en de rol van de rechter in het eerstgenoemde onderzoek aan de orde gesteld. Op de in dat verband gestelde vragen zal ik hieronder ingaan in reactie op de beschouwingen die door de fractie van D66 aan dit onderwerp zijn gewijd.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts gesteld dat de belangen van de verdediging van degene tegen wie een strafrechtelijk financieel onderzoek is ingesteld, worden geschaad doordat de termijn tussen de oproep voor behandeling van de vordering tot ontneming ter zitting en die terechtzitting is gesteld op tenminste tien dagen. Hoewel het gestelde met betrekking tot die termijn op zichzelf niet onjuist is, acht ik de daaruit getrokken conclusie omtrent de belangen van de verdediging niet overtuigend. Het komt mij voor dat daarbij uit het oog is verloren dat dat de tijdsduur tussen het uitbrengen van de vordering en de behandeling ter zitting desgeraden ook langer kan zijn dan tien dagen. In de praktijk zal deze termijn hoogstwaarschijnlijk aanmerkelijk langer zijn; de appointering van meervoudige-kamerzaken neemt thans in verband met de betekenisvoorschriften twee à drie maanden in beslag. Nog afgezien daarvan echter is het niet meer dan redelijk – en daarom ook te verwachten – dat het openbaar ministerie die termijn ruimer zal stellen in geval het dossier van het strafrechtelijk financieel onderzoek omvangrijk en ingewikkeld is. In verband hiermee wijs ik ook op het voorgestelde artikel 511d, eerste lid, Sv waarin is bepaald dat de rechtbank aan de behandeling ter zitting een schriftelijke voorbereiding kan doen voorafgaan. Uiteraard is het ook altijd mogelijk dat degene tegen wie de vordering is gericht, bij de behandeling daarvan ter zitting schorsing van het onderzoek vraagt indien de tijd om de verdediging deugdelijk voor te bereiden heeft ontbroken. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de rechter, zo deze daartoe al niet zelf aanleiding ziet, op een dergelijk verzoek niet zou ingaan wanneer hem dat redelijk voorkomt.

Voorts stellen deze leden dat de financieel onderzochte persoon in het onderzoek geen getuigen of deskundigen zal kunnen inbrengen. Daaraan verbinden zij de vraag wat zich verzet tegen het opnemen van de verplichting de onderzochte persoon te doen horen indien en zodra conservatoir beslag is gelegd. Wanneer ik de vraag goed versta, spreekt

daaruit reserve tegen de beperkte mogelijkheden die de onderzochte persoon in het strafrechtelijk financieel onderzoek heeft om aan het verloop daarvan bij te dragen c.q. daarop invloed uit te oefenen. In de eerste plaats merk ik daarbij op dat de onderzochte persoon inderdaad geen recht heeft getuigen en deskundigen te doen horen. Dat betekent evenwel niet dat hij in dat opzicht geen inbreng zou kunnen hebben. Wanneer wij uitgaan van de situatie dat conservatoir beslag is gelegd, moet worden aangenomen dat de onderzochte persoon om wiens vermogen het immers gaat, daarmee bekend is. Het staat hem dan uiteraard vrij zich met de officier van justitie te verstaan teneinde zijnerzijds aan het onderzoek bij te dragen. Ook in de bestaande regeling van het gerechtelijk vooronderzoek kan de verdachte de rechter-commissaris overigens niet dwingen tot het verhoor van getuigen of tot het verlenen van opdrachten aan een deskundige. Dat ligt ook voor de hand nu de leiding van het gerechtelijk vooronderzoek niet bij de verdachte maar bij de rechter-commissaris berust.

Met betrekking tot een eventuele verplichting tot verhoor van de onderzochte persoon op het moment dat conservatoir beslag wordt gelegd, rijst de vraag wat daarvan de meerwaarde zou zijn. Duidelijk is dat een verhoor van deze persoon altijd is toegelaten. Daartoe zal ook wel worden overgegaan in de gevallen dat zulks naar de opvatting van de officier van justitie in het belang is van het onderzoek. Indien evenwel de officier van justitie geen behoefte heeft aan het verhoor van de onderzochte persoon omdat daarvan geen bijdrage aan dit financiële onderzoek is te verwachten, komt het niet zinnig voor een verplichting daartoe op te nemen. Voldoening aan die verplichting krijgt dan al gauw het karakter van een inhoudsloos ritueel. In verband hiermee is het van belang erop te wijzen dat de aard van het strafrechtelijk financieel onderzoek afwijkt van die van het gerechtelijk vooronderzoek. Bij het eerst genoemde onderzoek gaat het niet om de waarheidsvinding ten aanzien van het delict en de schuld en strafbaarheid van daarbij betrokken personen, maar om het vinden van gegevens waaruit blijkt of en tot welk bedrag wederrechtelijk voordeel is verkregen. Bij dit laatste, de opheldering van de wegen waarlangs vermogensbestanddelen zijn gegaan, is de inbreng van de onderzochte personen niet per se onmisbaar. Naar mijn oordeel zou een plicht tot verhoor dus niet in een behoefte voorzien. Wel zie ik daaraan een duidelijk bezwaar verbonden. Ook wanneer ervan wordt uitgegaan dat de plicht geen absolute is, dat wil zeggen niet verder strekt dan de plicht de betrokkene indien zijn verblijfplaats bekend is voor verhoor op te roepen, wordt daarmee een vertragend element in het onderzoek gebracht. Bovendien valt te verwachten dat het bestaan van een dergelijke regel aanleiding kan geven tot debat over de vraag of de betrokkene op de juiste wijze is opgeroepen of hij aan de oproep gevolg had kunnen geven. Waar vaststaat dat het verhoor van de betrokkene, waar zinnig, mogelijk is, moet mijns inziens worden voorkomen de regeling zo in te richten dat de uitkomst van het onderzoek terzijde zou kunnen worden gesteld omdat een vormvoorschrift waarvan de materiële betekenis minst genomen twijfelachtig is, niet juist is nageleefd.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op de situatie waarin de verdenking waarop de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek berust, wegvalt. Indien gedurende een strafrechtelijk financieel onderzoek blijkt dat geen grond meer bestaat voor de verdenking van het feit in verband waarmee het onderzoek is ingesteld, vervalt de grondslag waarop het onderzoek berust. De officier van justitie sluit dan het onderzoek ingevolge art. 126f, eerste lid, Wetboek van Strafvordering. Een afschrift van deze

beschikking wordt gezonden aan degene tegen wie het onderzoek was gericht onder mededeling van diens recht op inzage van de stukken. Deze blijven dus daartoe beschikbaar.

In het door deze leden genoemde geval dat de oorspronkelijke verdenking vervalt, maar tijdens het strafrechtelijk financieel onderzoek een nieuwe verdenking van een feit van de vijfde categorie rijst, zal het ingestelde strafrechtelijk financieel onderzoek moeten worden gesloten. In verband met de nieuw ontdekte feiten kan uiteraard op de voet van artikel 126a Wetboek van Strafvordering met machtiging van de rechter-commissaris een tweede strafrechtelijk financieel onderzoek tegen dezelfde persoon worden ingesteld. De looptijd van dat onderzoek is, zoals deze leden ook hebben aangenomen, gerelateerd aan de veroorzaking wegens die nieuw ontdekte feiten. Met betrekking tot de informatiepositie van eventuele slachtoffers van laatstbedoelde feiten, geldt, dat deze niet afwijkt van de situatie dat een vervolging wordt ingesteld nadat een delict op andere wijze dan in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek is bekend geworden.

De leden van de fractie van de PvdA zagen graag nader aandacht besteed aan de wederrechtelijkheid van het verkrijgen van voordeel als bedoeld in het voorgestelde art. 36e, derde lid, Sr. Met betrekking tot het voordeel dat op de voet van die bepaling voor ontneming in aanmerking komt wijs ik er allereerst op dat ook vermogensobjecten die op zichzelf op rechtsgeldige titel zijn verkregen voor ontneming in aanmerking kunnen worden gebracht bij voorbeeld wanneer deze zijn verworven met de opbrengst van een criminele transactie: degene die de opbrengst van afdreiging zou besteden aan de overigens regelmatige aankoop van een antieke inventaris, kan worden geconfronteerd met een conservatoir beslag op die inventaris met het oog op het later verhaal daarop van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk voordeel. De (financiële) middelen waarmee het vermogensbestand in zijn bezit is kunnen raken, zijn immers het resultaat van zijn crimineel handelen. Wanneer deze inventaris tussen het moment van aankoop door de delinquent en het gelegde beslag in waarde is gestegen, is er geen reden de ontneming van voordeel te beperken tot het oorspronkelijke aankoopbedrag. Waar die aankoop eerst mogelijk was doordat de middelen daarvoor wederrechtelijk zijn verkregen, is niet in te zien waarom de betrokkene op waardevermeerdering van het gekochte enige aanspraak zou kunnen maken.

Uit de ratio van de oplegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel valt af te leiden wat voor ontneming in aanmerking komt. Genoemde maatregel strekt ertoe te bereiken dat de veroordeelde in de vermogenspositie wordt gebracht die zou hebben bestaan indien hij niet onrechtmatig had gehandeld. Uiteraard zal het in de praktijk niet altijd eenvoudig zijn te bepalen hoe deze positie zou zijn geweest. Wederrechtelijk vermogen kan worden vermengd met legale middelen die rente opbrengen, het kan – naar het voorbeeld dat de genoemde leden geven – worden gebruikt voor de aankoop van apparatuur waarmee niet criminele activiteiten worden verricht, en zo meer. In dergelijke gevallen dient uiteraard allereerst te worden bepaald welk gedeelte rechtstreeks wederrechtelijk was verkregen, vervolgens kan bij vermenging worden gezien welk gedeelte van het totale rendement aan het wederrechtelijke gedeelte moet worden toegeschreven. In het geval dat wederrechtelijk voordeel wordt aangewend voor investering in bedrijfsmiddelen voor een overigens legale productie behoeft niet op voorhand te worden uitgesloten dat de daarmee behaalde winst ook wederrechtelijk voordeel oplevert. Daarvan kan sprake zijn indien aannemelijk kan worden gemaakt dat deze winst zonder die investering niet of tot een lager bedrag zou zijn gemaakt. Men zou hierbij kunnen denken aan het geval dat een ondernemer voor het

behoud van de vergunning waarvan zijn bedrijf zijn afhankelijk is een aanzienlijke investering moet doen. Hem ontbreken echter de legale middelen voor de investering; hij verwerft deze dan ook door een overval, doet de investering en voert verder zijn bedrijf legaal en winstgevend. In dat geval was de illegaal gefinancierde investering een voorwaarde om winst te kunnen maken. Op rechtmatige wijze had geen winst kunnen worden gemaakt en er bestaat dan ook geen reden deze ondernemer in het genot daarvan te laten.

De leden van de fractie van de VVD hebben er in verband met de voorgestelde mogelijkheden tot het leggen van conservatoir beslag op gewezen dat inbeslagneming ook thans mogelijk is. Zij vroegen in hoeverre daarvan gebruik wordt gemaakt. Met betrekking tot deze vraag verdient allereerst de aandacht dat het bestaande artikel 94 Sv conservatoir beslag slechts in beperkte mate mogelijk maakt: voor inbeslagneming zijn vatbaar voorwerpen waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen. In het voorstel worden de mogelijkheden tot conservatoir beslag op twee manieren aanzienlijk uitgebreid. In de eerste plaats worden de gronden voor beslaglegging verruimd doordat beslag ook kan worden gelegd met het oog op de bewaring van het recht tot verhaal van een geldboete van de vijfde categorie, resp. tot verhaal voor de verplichting tot betaling van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de tweede plaats zijn de objecten waarop te dien einde beslag kan worden gelegd, anders dan in verband met latere verbeurdverklaring, niet gerelateerd aan het concrete delict waarvoor wordt veroordeeld. Naar uit het bovenstaande blijkt, is de voorgestelde regeling wezenlijk ruimer bruikbaar dan de bestaande.

Met betrekking tot het gebruik van de bestaande mogelijkheden tot beslag met het oog op latere verbeurdverklaring, moet worden opgemerkt dat geen statistiek wordt bijgehouden van de verschillende gronden waarop inbeslagneming plaatsheeft; wel kan worden aangegeven in hoeveel gevallen de rechter de verbeurdverklaring beveelt van inbeslaggenomen voorwerpen. Gegevens aangaande de voorwerpen die worden verbeurdverklaard ontbreken.

Uit de beschikbare statistische gegevens inzake het aantal uitgesproken verbeurdverklaringen blijkt het volgende. Voor de misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht is dit aantal toegenomen van 1427 in 1981 tot 1740 in 1988. Het aantal verbeurdverklaringen bij veroordelingen wegens vermogensmisdrijven in het algemeen is toegenomen van 864 in 1981 tot 1177 in 1988; binnen deze categorie vertonen verbeurdverklaringen in verband met gekwalificeerde diefstal eenzelfde trend: 537 in 1981 en 791 in 1988. Ook het aantal verbeurdverklaringen bij veroordelingen terzake van overtreding van de Opiumwet neemt toe: van 197 in 1981 tot 355 in 1988.

Met de leden van de fractie van de VVD ben ik van oordeel dat de procedure voor de beslissing over de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel aan een termijn dient te worden gebonden. Het voorstel voorziet daar ook in; in artikel 511b, eerste lid, Sv is bepaald dat bedoelde vordering zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twee jaren na de uitspraak (in de eigenlijke strafzaak) in eerste aanleg bij de rechtbank aanhangig moet worden gemaakt. Voor de duur van de behandeling is evenmin als dat bij een gewone strafzaak het geval is, een termijn gesteld; op de behandeling van de vordering tot ontneming is art. 277 Sv van overeenkomstige toepassing. In afwijking van het bepaalde in art. 345 Sv is de rechtbank niet gehouden binnen veertien dagen na de sluiting van het onderzoek ter zitting uitspraak te doen. De complexiteit van de materie en de aard van de procedure

brengen mee dat de rechtbank niet een bepaalde termijn dient te worden gebonden. Uiteraard geldt ook in deze procedure dat de zaak binnen redelijke termijn en zonder onredelijke vertraging dient te worden afgedaan.

Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de deskundigheid in het kader van opsporing en vervolging, zal in het vervolg van deze memorie nader worden ingegaan. Op deze plaats wordt erop gewezen dat het experiment met de Bureaus Financiële Ondersteuning aansluit op de taken die politie en openbaar ministerie ingevolge dit voorstel zullen krijgen. In het kader van dat experiment is ook onderzocht welke opleidingen noodzakelijk zijn om de deskundigheid van de politie te bevorderen. Dit heeft geleid tot een cursuspakket dat door de Rechterschool wordt aangeboden aan leden van de BFO's.

Verder is tijdens het experiment op detacheringsbasis gebruik gemaakt van financiële deskundigen van de ministeries van Financiën en Economische zaken. Met het Ministerie van Financiën is een principe-akkoord bereikt dat het ook in de toekomst deskundigen zal detacheren bij de BFO's. Teneinde voorbereid te zijn op de invoering van het wetsvoorstel is ook het openbaar ministerie doende te komen tot de nodige opleidingen en begeleiding.

De leden van de fractie van D66, evenals die van de PvdA, hebben bij hun beschouwing van de regeling van het strafrechtelijk financieel onderzoek betrokken het gerechtelijk vooronderzoek en het desbetreffende advies van de Commissie Moons. Beide fracties achten de rol die de rechter in het strafrechtelijk financieel onderzoek is toebedeeld, van geringe betekenis. Naar de opvatting van de fractie van D66 is in dat onderzoek van een werkelijke rechterlijke controle geen sprake nu de officier van justitie het moment van de sluiting van het onderzoek kan bepalen. Ook signaleren zij het gevaar van afbreuk aan de waarborgen van het gerechtelijk vooronderzoek doordat de resultaten van een strafrechtelijk financieel onderzoek mede kunnen worden gebruikt voor het bewijs van een strafbaar feit.

Naar mijn oordeel wordt met de opvatting van deze leden onvoldoende recht gedaan aan de rol die de rechter in de voorgestelde regeling van het strafrechtelijk financieel onderzoek heeft. Zo is mij niet helemaal duidelijk dat uit het feit dat de officier van justitie in beginsel inderdaad zelfstandig bevoegd is tot sluiting van het onderzoek over te gaan, kan worden afgeleid dat van een rechterlijke controle op dat onderzoek geen sprake is. In de eerste plaats moet er dan aan worden herinnerd dat het onderzoek niet wordt ingesteld dan nadat de officier van justitie van de rechter-commissaris gemotiveerd heeft gevorderd hem daartoe machtiging te verlenen. De beslissing op deze vordering acht ik een belangrijk moment van rechterlijke toetsing. Ook gedurende het strafrechtelijk financieel onderzoek behoeft de officier van justitie de medewerking van de rechter-commissaris in de gevallen dat hij gebruik zou willen maken van de bevoegdheden die de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek heeft. Het spreekt wel vanzelf dat de rechter-commissaris deze medewerking niet zonder inhoudelijke beoordeling zal verlenen. Ook de sluiting van het strafrechtelijk financieel onderzoek door de officier van justitie speelt zich niet volstrekt buiten het bereik van de rechter af. Het voorgestelde artikel 126e Sv geeft een garantie tegen nodeloze vertraging. Tegen een zijns inziens ontijdige sluiting kan de persoon tegen wie het onderzoek is gericht zich inderdaad niet rechtstreeks verzetten. Bij de behandeling ter zitting (in eerste aanleg en in hoger beroep) van de vordering tot ontneming kan de rechter evenwel, bij voorbeeld omdat de onderzochte persoon dat verzoekt, besluiten dat nader financieel onderzoek moet worden verricht

en de stukken daartoe in handen van de officier stellen (vgl. artt. 511d, tweede en derde lid, 511g, tweede lid sub d Sv, als voorgesteld).

De gevaren die zouden ontstaan door het gelijktijdig lopen van een strafrechtelijk financieel onderzoek en een gerechtelijk vooronderzoek, zijn in het betoog van de fractie van D66 niet gespecificeerd. Ik kan mij daarvan niet gemakkelijk een duidelijke voorstelling maken. Het is op zichzelf juist dat gegevens inzake strafbare feiten die in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek beschikbaar komen, in het gerechtelijk vooronderzoek een rol kunnen spelen. Dergelijke gegevens hebben in dat kader echter niet een andere status dan de overige die in dat onderzoek van belang zijn. Ook wanneer naast het gerechtelijk vooronderzoek geen strafrechtelijk financieel onderzoek loopt, kunnen buiten het verband van het gerechtelijk vooronderzoek gegevens betreffende het delict aan het licht komen. Het feit dat een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld, staat aan kennisneming daarvan niet in de weg en verhindert evenmin dat de loop van dat onderzoek mede daardoor kan worden bepaald. Naar mijn mening kan de situatie waarop het oog is gevestigd, worden vergeleken met de situatie waarin tijdens het gerechtelijk vooronderzoek gegevens uit een opsporingsonderzoek in een andere strafzaak naar voren komen, die voor het gerechtelijk vooronderzoek van belang zijn. Deze kunnen er uiteraard toe leiden dat de richting van dat onderzoek verandert (uitbreiding van dat onderzoek tot andere feiten kan worden gevorderd), of dat de reeds verkregen resultaten in een ander licht komen te staan. Niet duidelijk is echter welke (negatieve) invloed hiervan is te verwachten op de waarborgen waarmee de positie van de verdachte in dat gerechtelijk vooronderzoek is omgeven.

Met betrekking tot de verhouding tussen een (eventueel herzien) gerechtelijk vooronderzoek en het strafrechtelijk financieel onderzoek merk ik op dat het karakter van beide onderzoeken wezenlijk verschillend is. In het gerechtelijk vooronderzoek gaat het om de waarheidsvinding inzake een geconstateerd delict, om de rol van de daarbij betrokken personen, hun aandeel in het delict, de schuld, eventuele bijzondere psychische gesteldheden, de overige omstandigheden waaronder het feit is begaan e.d. Het strafrechtelijk financieel onderzoek daarentegen is bij uitstek een financieel onderzoek; het is gericht op de beantwoording van de vraag of iemand wederrechtelijk voordeel heeft behaald en zo ja voor welk bedrag. Het gaat dan om de herkomst van aangetroffen vermogensbestanddelen, de weg waarlangs die bij personen zijn beland, de eventuele aanwezigheid van legale bronnen waaruit de aanwezigheid van voorwerpen of middelen kunnen worden verklaard, etc. De onderscheiden vormen van onderzoek vragen elk hun eigen deskundigheid; zij kunnen dan ook vanwege het verschil in vraagstelling heel wel los van elkaar worden verricht. Zoals ook in de toelichting bij het voorstel is opgemerkt, staat het onderzoek naar het delict zeker in de gevallen waarin voorlopige hechtenis is toegepast, veel meer onder de druk van de eis van een snelle berechting dan het financiële onderzoek. Doordat de procedure voor de vordering tot ontneming van de eigenlijke strafzaak is afgescheiden, heeft ook het in verband daarmee vereiste onderzoek een eigen tijdpad.

Naar mijn opvatting is de scheiding die in dit voorstel wordt gemaakt tussen het onderzoek naar het strafbare feit en het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel ook niet in strijd met het systematiek in het advies van de Commissie Moons. Daarin wordt immers ook naast het gerechtelijk vooronderzoek ook ruimte gelaten voor onderzoek dat naar zijn aard minder past in de verhoudingen van het gerechtelijk vooronderzoek: de zogenoemde mini-instructie voor het af luisteren van telefoongesprekken.

In bovenstaande uiteenzetting vinden, naar ik vertrouw, ook de vragen die de leden van de fractie van Groen Links hebben gesteld over de rechterlijke toetsing van het strafrechtelijk financieel onderzoek en over het mogelijk misbruik van die onderzoeksvorm hun beantwoording.

Met betrekking tot de veronderstelling van de leden van de fractie van het GPV, dat het gerechtelijk vooronderzoek min of meer in onbruik zal geraken, merk ik nog op dat mij dat niet waarschijnlijk voorkomt. Zoals hierboven reeds is gesteld, heeft dat onderzoek een ander karakter dan het strafrechtelijk financieel onderzoek; ik zie geen gronden om aan te nemen dat in de toekomst minder behoefte zal bestaan aan deze vorm van voorbereiding van de behandeling ter zitting van de eigenlijke strafzaak.

7. Voorschriften op het gebied van de tenuitvoerlegging

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd de in de praktijk gevoelde behoefte om zonder verhaal te kunnen overgaan tot executie van de vervangende hechtenis, nader te onderbouwen. Met betrekking hiertoe wordt opgemerkt dat betaling van geldboete bij het aanvankelijk uitblijven daarvan, thans vrijwel altijd door middel van een arrestatiebevel alsnog wordt afgedwongen; er ontbreken cijfers die betrekking hebben op het aantal gevallen dat met succes verhaal wordt gehaald.

In de praktijk is de verhaalsprocedure te omslachtig gebleken om op grote schaal door de parketten te worden toegepast. De procedure van artikel 575 Sv (verhaal door middel van een dwangbevel door de deurwaarder) kan wel enig perspectief te bieden, zij het dat deze vaak extra kosten voor justitie oplevert indien de deurwaarder er niet in slaagt met succes verhaal te halen. De noodzaak van informatie-inwinning belemmert de toepassing artikel 576 Sv (verhaal op inkomsten uit arbeid, pensioenen, banktegoeden) in de praktijk vrijwel volledig; dat zou slechts anders zijn indien per parket een aparte incasso-afdeling werd opgericht. Thans wordt onderzocht of in navolging van het systeem van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften ook gecentraliseerd verhaal door deurwaarders voor strafrechtelijke boeten goede kansen biedt.

Ook wanneer dat het geval blijkt, blijft de behoefte bestaan in de executiefase zo flexibel mogelijk te kunnen optreden: het executie-apparaat moet slagvaardig kunnen handelen indien zij de wanbetaler, die zich nog al eens moeilijk vindbaar weet te maken, heeft getraceerd. Zou bij voorbeeld het dwangmiddel van de vervangende hechtenis uitsluitend mogen worden aangewend als het verhaalstraject volledig is doorlopen, dan zou voor diegenen die bij grenscontroles of aanhouding voor nieuwe strafbare feiten met een arrestatiebevel worden geconfronteerd, een nieuwe mogelijkheid tot verder uitstel worden ingebouwd. Naar mijn oordeel is daartoe geen aanleiding waar het gevallen betreft waarin de verplichting tot betaling evenals het nalaten daaraan te voldoen, vaststaat.

De leden van de fractie van D66 hebben gesteld dat het openbaar ministerie volgens het voorstel niet meer de rol van onafhankelijke rechtshandhaver heeft en dat een dergelijke partijdige rol gevolgen zal hebben voor de rol van het openbaar ministerie in het strafproces. Naar mijn oordeel kennen deze leden aldus aan de wijzigingen uit het voorstel terzake van de executie van vermogenssancties een te ver gaande betekenis toe. Deze wijzigingen brengen namelijk geen verandering in de, ook thans geldende, hoofdregel dat het openbaar ministerie met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen is belast (vgl. art. 553 Sv).

De aanscherping en rationalisering van het executierecht die wordt voorgesteld, verandert aan de taak en de positie van het openbaar ministerie op dit gebied niets. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de omschrijving van de rol van het openbaar ministerie in de executiefase als een partijdige geschikt is het misverstand op te roepen als zou in die fase van het strafproces nog een rechtsstrijd worden gevoerd waarin partijen – al dan niet op voet van gelijkheid – tegenover elkaar staan. Dat is echter niet het geval: het geding is reeds gevoerd en de rechter heeft de uitkomst vastgesteld. Het gaat in die fase niet om meer – en ook niet om minder – dan de uitvoering van die, in onpartijdigheid genomen, rechterlijke beslissing. Dat dit gevolgen zou hebben voor de rol van het openbaar ministerie in het strafproces, komt mij dan ook niet aanneemelijk voor.

Naar uit bovenstaande reactie op de stellingname van D66 zal zijn gebleken, kan ik de leden van de fractie van het GPV antwoorden dat ik niet hun vrees deel dat de rechter het openbaar ministerie steeds meer zal zien als de vertegenwoordiger van de overheid als belanghebbende. Voor een dergelijke zienswijze bestaat mijns inziens geen grond, nu immers het object van de tenuitvoerlegging niet is een beschikking van de uitvoerende macht maar een beslissing van de onafhankelijke rechter.

Voorzover niet zozeer de wijzigingen in het executierecht maar de voorgestelde regeling inzake de conservatoire dwangmiddelen bij de leden van D66 en het GPV tot het gestelde aanleiding heeft gegeven, wijs ik erop dat ook dat geen wijziging brengt in de positie die het openbaar ministerie inneemt. Deze conservatoire maatregelen strekken immers tot bewaring van het recht verhaal te nemen. De grondslag voor dat verhaal is echter niet het financiële belang dat «de staat» daarbij zou kunnen hebben, maar de rechterlijke beslissing tot oplegging van een bepaalde vermogenssanctie. Ter uitvoering daarvan kan desnodig verhaal worden genomen.

De vraag naar het onderscheid tussen de vervangende hechtenis van ten hoogste zes jaren en de gevangenisstraf is door de leden van de fractie van het GPV aan de orde gesteld. Deze leden kan worden toegegeven dat de vervangende hechtenis zich, overigens ongeacht de duur ervan, in de beleving van de gedetineerde mogelijk niet zal onderscheiden van de gevangenisstraf. Niettemin is de juridische status een geheel andere. Enkele punten van verschil zijn hier te noemen. In de eerste plaats uiteraard is de vervangende hechtenis de vervanging van de sanctie die primair voor executie in aanmerking komt, waartegenover de gevangenisstraf is bedoeld als zodanig te worden geëxecuteerd. Anders dan genoemde leden lijken te veronderstellen, behoeft de vervangende hechtenis ook niet steeds voor de volle duur te worden ondergaan: wanneer de veroordeelde volledig aan zijn betalingsverplichting voldoet, komt aan de hechtenis (die dan ook niets meer zou vervangen) een einde. Een ander verschil betreft nog de regeling die in het voorgestelde artikel 577b Sv is getroffen voor de vervangende hechtenis; die bepaling biedt de rechter de mogelijkheid een opgelegde maatregel tot ontneming te mitigeren en de duur van de hechtenis dienovereenkomstig te bekorten. Een soortgelijke voorziening voor de gevangenisstraf ontbreekt; daarvan kan uiteraard wel gratie worden gevraagd.

8. De procespositie van derden

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd naar de betekenis van de term «zo spoedig mogelijk» in artikel 552a Sv evenals naar de opvatting van het openbaar ministerie over de beklagregeling. In verband met de weergegeven term zij erop gewezen dat het voorstel wat dit betreft geen wijziging ten opzichte van de bestaande regeling

meebrengt. Met die term is aangegeven dat degene die zijn beklag wenst te doen daarvoor na het tijdstip waarop hem de grond daarvoor ter kennis kwam, niet meer tijd neemt dan hij in redelijkheid geacht kan worden nodig te hebben. Onder omstandigheden is denkbaar dat de rechter een kennelijk door nalatigheid vertraagde klacht op die grond niet ontvankelijk acht.

Met betrekking tot het standpunt van het openbaar ministerie over de beklagregeling kan worden vastgesteld dat blijkens het uitgebrachte advies geen aanleiding is gevonden daarop in te gaan.

De leden van genoemde fractie hebben zich voorts afgevraagd of het voorgestelde artikel 552ca Sv niet tot aanzienlijke werklastverzwaring bij het openbaar ministerie zal leiden. Het is duidelijk dat de opdracht aan het openbaar ministerie de nodige naspeuringen te doen naar derden die op inbeslaggenomen voorwerpen aanspraak kunnen maken, enige verzwaring van de werklast meebrengt. De te verwachten omvang daarvan laat zich moeilijk voorspellen. Vooralsnog heb ik, mede gelet op het advies van het openbaar ministerie waarin op dit element niet is ingegaan, geen aanleiding om aan te nemen dat deze taakuitbreiding niet met de versterking waarin dit voorstel voorziet, zou kunnen worden opgevangen. Het behoeft geen betoog dat de voorgestelde bepaling derden, waaronder ook slachtoffers, meer mogelijkheden biedt hun aanspraken geldend te maken.

In antwoord op de vraag dienaangaande gesteld door de leden van de CDA-fractie kan ik erop wijzen dat in het voorstel wordt voorzien in een termijn van drie jaren waarbinnen de benadeelde derde zich op grond van artikel 577b Sv tot de rechter moet hebben gewend (vgl. art. II GG sub 8 van het voorstel).

De leden van de fractie van het GPV vroegen naar de wenselijkheid derden te informeren omtrent eventuele conservatoire beslagen. In verband daarmee moge ik verwijzen naar artikel IV van het voorstel waarin voor het geval dat andere schuldeisers beslag leggen of hebben gelegd de informatie-uitwisseling nader is geregeld.

9. Transacties en schikkingen

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van oordeel dat geen misverstand in de hand mag worden gewerkt waar het gaat om de vraag of een transactie wordt aangeboden waarin de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel als voorwaarde voor het afzien van vervolging wordt gesteld, dan wel een schikking terzake van dat voordeel wordt voorgesteld. Onduidelijkheden in dit opzicht worden voorkomen wanneer de voorwaarden voor de schikking, evenals thans het geval is bij de voorwaarden voor de transactie, duidelijk schriftelijk worden vastgelegd waarbij eveneens melding wordt gemaakt van de rechtsgevolgen die zullen zijn verbonden aan de aanvaarding van de voorwaarden die terzake van het één of het ander zijn gesteld.

Voor het geval desondanks misverstand zou ontstaan en een transactie-aanbod zou worden opgevat als een schikkingsvoorstel, hoeft niet te worden gevreesd dat de burger in een slechtere positie kan komen dan waarop hij rekt. Bij voldoening aan de voorwaarde wordt hij immers, anders dan hij verwacht, niet vervolgd. Wanneer evenwel het schikkingsvoorstel is opgevat als een transactie-aanbod, zal de vervolging de verdachte voorkomen in strijd te zijn met een gedane toezegging en dus met beginselen van een behoorlijke procesorde. De verdachte zal in dat geval stellen dat het openbaar ministerie niet ontvankelijk behoort te worden verklaard in zijn vervolging. Het is dan uitein-

delijk aan de rechter om te beoordelen of de verdachte in het concrete geval de uitlatingen van het openbaar ministerie heeft kunnen opvatten als een toezegging die bij hem de gerechtvaardigde verwachting kon wekken dat hij niet zou worden vervolgd.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of een schikking ook mogelijk is tijdens het strafrechtelijk financieel onderzoek wordt bevestigend beantwoord. Het voorgestelde artikel 511c Sv bepaalt dat een schikking kan worden aangegaan zolang het onderzoek ter zitting (naar de vordering tot ontneming) niet is gesloten.

Het was de leden van de CDA-fractie niet helemaal duidelijk of de laatste zin van de tweede alinea op p. 51 van de toelichting spooft met de conclusie op p. 52 dat schikkingsvoorstellen niet aan een rechterlijke toetsing behoeven te worden onderworpen. De bedoelde zin op p. 51 van de toelichting stelt dat een rechterlijke toetsing en beslissing wenselijk is. Deze uitspraak heeft betrekking op de ontneming van voordeel zoals bedoeld in het voorgestelde art. 36e, derde lid, Sr, derhalve het wederrechtelijk voordeel dat op enigerlei andere wijze is verkregen. Ontneming daarvan is slechts mogelijk op grond van een beslissing van de rechter. De mogelijkheid een schikking aan te gaan is beperkt tot het voordeel verkregen door middel van of uit de baten van het feit waarvoor de betrokkene is vervolgd of soortgelijke feiten. De passages in de toelichting zijn derhalve niet tegenstrijdig.

De leden van de fractie van D66 meenden dat de voorgestelde figuur van schikking op het wederrechtelijk verkregen voordeel veel weg zou hebben van «plea bargaining» naar Amerikaans model. Het is mij niet onmiddellijk duidelijk waarop deze vergelijking berust. Onder «plea bargaining», zoals geregeld in Rule 11(e) van de Federal Code of Criminal Procedure van de VS, wordt verstaan een bereikte overeenstemming tussen openbare aanklager en verdediging, dat bij een bekentenis of een niet-bestrijden van de telastelegging de openbare aanklager bepaalde andere feiten niet zal vervolgen, een bepaalde door de verdachte aan de rechter voor te stellen straf zal ondersteunen of zelf een bepaalde straf zal eisen. De bereikte overeenstemming behoeft geenszins door de rechter te worden aanvaard. Is dat wel het geval, dan kan van het houden van een verdere terechtzitting (trial) worden afgezien en kan worden volstaan met een procedure voor strafoplegging.

Ik wijs er op dat de in het wetsvoorstel geïntroduceerde figuur van schikking geen betrekking heeft op het wel of niet afleggen van een bekentenis ten aanzien van de feiten waarvoor de betrokkene wordt of is vervolgd. Het gaat om het bepalen van een aan wederrechtelijk verkregen voordeel te betalen bedrag naar aanleiding van een of meer feiten waarvoor de betrokkene al veroordeeld kan zijn of, zo niet, waarvoor zijn berechting nog moet plaats vinden. Het aangaan van de schikking is niet onderworpen aan de goedkeuring van de rechter en heeft niet de strekking diens straftoemeting te beïnvloeden.

Als er al een figuur is in het Nederlandse recht die het Amerikaanse «plea bargaining» benadert, dan is dat veeleer de bestaande transactie, die tot voorkoming van de strafvervolgung leidt, dan de thans voorgestelde schikking.

Hoe deze figuur in strijd komt met artikel 68 Sr is mij evenmin duidelijk. Er is geen sprake van een «andermaal» vervolgen ter zake van eenzelfde feit; één en dezelfde vervolging leidt tot een aantal in tijd gescheiden beslissingen, te weten de veroordeling en de aan die veroordeling te verbinden sancties. Dat er naar aanleiding van één veroordeling meer dan één sanctie kan worden toegepast (hoofdstraf en bijkomende

straf, straf en maatregel) is door de wetgever nimmer als een met het ne-bis-in-idem-beginsel strijdige figuur aangemerkt.

10. Het «hybride» karakter van het wetsvoorstel

Voor de beantwoording van de vraag die de leden van de fractie van D66 hebben gesteld over de vaststelling door de rechter van de omvang van het wederrechtelijk voordeel moge ik verwijzen naar het antwoord hierboven gegeven op de vraag dienaangaande gesteld door de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van D66 hebben ook de vraag gesteld of het aangaat regels van burgerlijke rechtsvordering buiten toepassing te laten door een aanpassing van de regels van strafvordering. De reserve waaraan door deze vraag uiting wordt gegeven, kan erop berusten dat hetzij door de voorgestelde afwijkingen problemen zouden worden geschapen op het terrein van de burgerlijke rechtsvordering, hetzij belangen worden miskend die in de strafvordering verdienen te worden gehonoreerd. Naar mijn oordeel doet zich het één noch het ander voor. Zoals in de toelichting reeds uitgebreid is uiteengezet, vloeien de wijzigingen ten opzichte de regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voort uit het bijzondere karakter van de vordering in verband waarmee strafvorderlijk conservatoir beslag wordt gelegd. Naar de desbetreffende passages in de toelichting zij hier verwezen (vgl. 21 504, nr. 3, p. 23 e.v.).

De leden van de SGP-fractie hebben zich afgevraagd of de ervaringen met omvangrijke fraudezaken niet als een baken in zee moeten worden gezien bij een voorstel als het onderhavige. In reactie hierop merk ik allereerst op dat een systematisch onderzoek naar grote fraudezaken nog gaande is. Mij staan thans onvoldoende gegevens ter beschikking om op de uitkomsten daarvan vooruit te kunnen lopen. Wel wil ik erop wijzen dat ervaringen die inmiddels met de experimentele Bureau's Financiële Ondersteuning zijn opgedaan, geen aanleiding geven te vrezen dat het onderhavige voorstel in de praktijk onwerkbaar zal blijken.

Naar aanleiding van het gestelde in de toelichting dat de ontnemingsmaatregel strekt tot rechtsherstel, hebben deze leden nog gevraagd of het voorstel de staat niet belast met een te omvangrijke en complexe opdracht. Daarvan behoeft mijns inziens geen sprake te zijn. Wanneer het gestelde in de toelichting in zijn context wordt gezien, blijkt dat de omschrijving van strekking van de maatregel als «rechtsherstel» is gebruikt om deze te onderscheiden van de straf die op leedtoevoeging is gericht. De verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel moet niet worden opgevat als een generale opdracht aan de overheid tot herstel van onrecht in het algemeen. In de paragraaf van de toelichting die betrekking heeft op de procespositie van derden is ook uiteengezet dat het voorstel er niet toe strekt de staat de rol en de verantwoordelijkheid van derden te doen overnemen. Naar mijn oordeel behoeft dan ook niet te worden verwacht dat de staat zich zal verstrikken in een netwerk van relaties dat meer of minder ver buiten het strafwaardig circuit ligt.

11. Toetsing aan het Europees Mensenrechtenverdrag

De leden van de CDA-fractie hebben twijfels geuit ten aanzien van het gestelde in paragraaf 11.6 van toelichting met betrekking tot het beginsel van de «equality of arms». Zij gingen ervan uit dat de verdachte

in ons rechtsstelsel ook voor de terechtzitting in beginsel een gelijke positie heeft of moet hebben als de vervolgende instantie en meenden dat de regering die gelijkheid alleen vanaf de terechtzitting noodzakelijk achtte. Met betrekking tot het onderwerp dat deze leden aan de orde hebben gesteld, zou ik het volgende willen opmerken. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat niet als juist kan worden aanvaard de stelling dat de positie van de verdachte in ons rechtsstelsel vóór de behandeling ter zitting gelijk is of (op grond van het EVRM) gelijk zou moeten zijn aan die van het openbaar ministerie. Reeds in de memorie van toelichting op het wetboek van 1926 is de regeling van het strafproces in zijn geheel gekenmerkt als gematigd accusatoir. Het is niet zuiver accusatoir omdat met name in het voorbereidend onderzoek niet geldt dat de verdachte, hoewel hem belangrijke rechten zijn toegekend, volkomen als procespartij wordt erkend. Tegen hem kunnen, zoals bekend, dwangmiddelen worden toegepast, hetgeen hij in beginsel heeft te dulden. Ook kan hem in die procesfase informatie worden onthouden wanneer dat in het belang van het onderzoek nodig is. Zijn positie is niet gelijk aan die van het openbaar ministerie. De eisen die in het EVRM worden gesteld aan een eerlijke strafprocedure brengen ook niet mee, dat dat zo zou moeten zijn. Het vereiste van een «fair and public hearing» in het kader waarvan het beginsel van de «equality of arms» van betekenis is, heeft in het bijzonder betrekking op het onderzoek ter zitting. Daaruit kan niet de verplichting worden afgeleid de verdachte (of de degene tegen wie het strafrechtelijk financieel onderzoek is gericht) reeds in het voorbereidend onderzoek in dezelfde positie te brengen als hem ter zitting toekomt.

De leden van de fractie van het CDA hebben de toelichting bij het voorstel terecht aldus opgevat dat daarin is aangegeven dat een evenwicht tussen de procespositie van de persoon die in het strafrechtelijk financieel onderzoek en de ontnemingsprocedure is betrokken, en het openbaar ministerie eerst volledig wordt bereikt in de fase van de behandeling van de vordering tot ontneming ter terechtzitting. Daaruit mag evenwel niet worden afgeleid dat de onderzochte persoon in de fase daaraanvoorafgaand, tijdens het strafrechtelijk financieel onderzoek, elke rechtsbescherming moet ontberen terwijl het openbaar ministerie over een volledig wapenarsenaal beschikt. Het strafrechtelijk financieel onderzoek wordt immers niet ingesteld dan na machtiging van de rechter-commissaris en voor de toepassing van dwangmiddelen als huiszoeking en het af luisteren van telefoons blijft diens medewerking vereist. Voorts zijn aan degene tegen wie het strafrechtelijk financieel onderzoek is gericht, de rechten toegekend die de verdachte als zodanig toekomen (vgl. art. 27, derde lid, Sv, als voorgesteld). De regelen voor het strafrechtelijk financieel onderzoek en de behandeling van de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in hun samenhang overziende, kan mijns inziens de conclusie, getrokken in de toelichting, dat geen sprake is van strijd met het «equality of arms»-vereiste worden gehandhaafd.

12. Internationale en buitenlandse ontwikkelingen

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de relatie tussen dit wetsvoorstel en de instelling van de Financial Action Task Force, alsmede de acties van banken tegen witwassen.

In haar rapport van april 1990 heeft de Financial Action Task Force onder meer aanbevelingen opgenomen met betrekking tot het invoeren van de nodige wettelijke voorzieningen in de deelnemende landen met betrekking tot de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van illegaal verkregen vermogenswinsten. In de brief aan de Tweede Kamer waarin de Minister van Financiën namens het Kabinet de activiteiten van

de Financial Action Task Force uiteenzet is aangegeven dat vele van de door deze groep van landen gedane aanbevelingen voor Nederland in feite een ondersteuning van reeds bestaande beleidsvoornemens inhielden (kamerstukken 21 513, nr. 1). Het rapport is op 19 april 1990 openbaar gemaakt; twee weken voordien werd het onderhavige wetsvoorstel, na geruime tijd van voorbereiding, bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Vele van de aanbevelingen van de Task Force hebben betrekking op de relatie tussen de overheid en financiële instellingen, in het bijzonder voor wat betreft de rol die deze instellingen kunnen spelen bij de preventie van en onderzoek naar witwas-activiteiten. Ter uitvoering van die aanbevelingen is nog wetgeving in voorbereiding waarin een stelsel van meldingen van ongebruikelijke financiële transacties door de betrokken instellingen wordt uitgewerkt.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt met het op de financiële instellingen gerichte nog in te dienen wetsvoorstel in zoverre verband dat zij beide, samen met nog andere, ook in deze memorie genoemde wetsvoorstellen, kunnen worden gezien als te behoren tot een pakket aan wettelijke voorzieningen waarmee financieel lucratieve criminaliteit beter kan worden aangepakt.

De vraag van de leden van de CDA fractie naar de Verdragen en afspraken met andere, meest betrokken landen, moge goeddeels beantwoording vinden in de antwoorden op soortgelijke vragen van leden van de fracties van de VVD en D66. Ik voeg daar nog aan toe dat het Koninkrijk, als lid van de Financial Action Task Force, zich er ook voor inzet de aanbevelingen van die groep van landen bredere bekendheid en acceptatie te geven. Zo heeft een Koninkrijksdelegatie met vertegenwoordigers uit alle drie de Rijksdelen zich actief ingezet tijdens een Conferentie over het onderwerp witwassen van drugsgelden in de Caraïbische en Midden-Amerikaanse regio, gehouden te Aruba in Juni 1990 en is zij voornemens een even actieve rol te spelen bij vervolgconferenties over dat onderwerp.

Het in punt 5 van de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën over de Financial Action Task Force bedoelde wetsvoorstel strekt inderdaad ter uitvoering van het op 8 november 1990 ondertekende verdrag van de Raad van Europa inzake witwassen. Dit wetsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt (kamerstukken 22 083).

Op de vraag van dezelfde leden over de verhouding van diverse internationale afspraken kan wellicht beter worden ingegaan bij de behandeling van de op die afspraken betrekking hebbende onlangs ingediende goedkeuringswetsvoorstellen.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de stand van zaken in het internationale overleg over internationale samenwerking bij voordeelsontneming en de in het vooruitzicht gestelde aanvullende wetgeving op dit gebied. Voorts vroegen zij of het onderhavige wetsvoorstel niet verder gaat, op onderdelen, dan de wetgever op grond van de thans vigerende verdragen verplicht is. Voor de beantwoording van deze vragen moge allereerst worden verwezen naar de op 25 april j.l. aanhangig gemaakte wetsvoorstellen, waarvan ook in het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie gewag is gemaakt. Het betreft de wetsvoorstellen tot goedkeuring van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen met bijlagen (kamerstukken 22 080 (R 1406)), tot goedkeuring van het op 8 november 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van

opbrengsten van misdrijven (kamerstukken 22 081 (R 1407)) en tot wijziging van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (kamerstukken 22 083).

Na de totstandkoming van het VN-Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 20 december 1988 is in het kader van de Raad van Europa het Verdrag van 8 november 1990 inzake witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven vastgesteld.

Of in het VN-Verdrag van 1988 een beperktere toepassing van het «principe» van de omkering van de bewijslast is opgenomen dan in het voorliggende wetsvoorstel, zoals de leden van de D66 fractie stellen, is te betwijfelen. In het zevende lid van artikel 5 van dat Verdrag wordt immers bepaald dat elke Partij kan bepalen dat de bewijslast wordt omgedraaid ten aanzien van de wettige oorsprong van vermeende opbrengsten of andere voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie, in de mate waarin zulks strookt met de beginselen van haar nationale wetgeving en met de aard van de gerechtelijke en andere procedures. In het voorliggende wetsvoorstel, in het bijzonder in het derde lid van artikel 36e WvSr, is geen sprake van een volledige omkering van de bewijslast, doch van een bewijslastverdeling tussen partijen, waarbij degene die iets stelt zulks zal moeten bewijzen, doch waarin de wederpartij in een positie kan geraken waarin zozeer de schijn tegen haar is gewekt, dat alleen een ontkrachting van het gestelde de aannemelijkheid daarvan kan doen wegnemen. De rechter heeft hier te oordelen door een afweging van aannemelijkheden («balance of probabilities»).

Ook op andere onderdelen gaat het voorliggende wetsvoorstel niet verder dan de thans vigerende verdragen verlangen. Er zij op gewezen, dat die verdragen de inrichting van het procesrecht volgens hetwelk tot de opsporing, beslaglegging en confiscatie van opbrengsten van misdrijven wordt gekomen, aan het nationale recht van de betrokken Verdragspartijen overlaat. Die Partijen kunnen derhalve zelfstandig tot het oordeel geraken dat de door de Verdragen beoogde doelstellingen alleen doeltreffend zijn te verwezenlijken met de invoering van nieuwe strafvorderlijke voorzieningen.

Het is juist, zoals de leden van de D66 fractie stellen, dat de twee meest relevante Verdragen op dit gebied nog niet voor het Koninkrijk gelden. Echter, de parlementaire goedkeuring is aanhangig, zodat er van mag worden uitgegaan, dat binnen afzienbare tijd zulks wel het geval zal zijn.

Het door de genoemde leden aangehaalde wetsvoorstel 21 057 is inmiddels tot wet verheven (Wet van 19 december 1990, Stb. 1991, 10). De bij die wet doorgevoerde aanvulling van artikel 4 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging straffonnissen heeft een functie in de nadere wijzigingen in die Wet, welke worden voorgesteld in het wetsvoorstel gericht op de internationale samenwerking bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (kamerstukken 22 083). Immers voor de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van buitenlandse ontnemings-sancties in Nederland wordt niet de eis gesteld dat degene aan wie de sanctie in het buitenland is opgelegd, Nederlander is of vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats hier te lande.

13. Artikelsgewijze toelichting

De fractieleden van de PvdA hebben terecht geconcludeerd dat ook zonder dat een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt ingesteld, beslag kan worden gelegd als bedoeld in artikel 94a Wetboek van Strafvordering. In dat geval is wel vereist dat de rechter-commissaris

machtiging verleent tot handhaving van het beslag (vgl. voorgesteld art. 103, eerste lid Sv).

Deze leden stellen terecht vast dat artikel 126e, tweede lid, Wetboek van Strafvordering als voorgesteld, niet tot toepassing zal kunnen komen in die gevallen dat degene tegen wie het strafrechtelijk financieel onderzoek is gericht, daarvan eerst na sluiting kennis neemt. Daarmee behoeft de in dit artikel verleende bevoegdheid nog niet als praktisch illusoir te worden bestempeld, aangezien de onderzochte persoon in al die gevallen dat in het kader van het strafrechtelijk financieel onderzoek conservatoir beslag wordt gelegd, van de instelling van dat onderzoek wel op de hoogte zal zijn gekomen.

De misstelling die de leden van de PvdA in het voorgestelde artikel 126f, tweede lid, Wetboek van Strafvordering hebben aangewezen, is in de bijgevoegde nota van verbetering hersteld.

In antwoord op de vraag gesteld door deze leden met betrekking tot de voorgestelde aanvulling van artikel 311 Sv merk ik op dat deze bepaling is bedoeld als waarborg voor de belangen van de verdachte; daarin wordt het uiterste moment vastgelegd waarop de officier van justitie kenbaar kan maken dat hij voornemens is een vordering tot ontneming aanhangig te maken. Het komt niet noodzakelijk voor mededeling van dit voornemen in alle gevallen voor te schrijven zodat ook de rechter altijd is geïnformeerd; in de praktijk zal deze informatie in het algemeen wel zijn gegeven en voorzover dat niet mocht zijn gebeurd, is het de rechter wel toevertrouwd daarnaar te vragen.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 511c Sv hebben de leden van de fractie van de PvdA zich afgevraagd waarom daarin wordt gesproken van «soortgelijke feiten» nu het strafrechtelijk financieel onderzoek juist aannemelijk moet maken dat de veroordeelde op enigerlei andere wijze wederrechtelijk voordeel heeft behaald. Naar mijn indruk is deze vraag gebaseerd op de vooronderstelling dat een strafrechtelijk financieel onderzoek slechts kan worden ingesteld met het oog op de latere toepassing van artikel 36e, derde lid, Wetboek van Strafrecht. Deze vooronderstelling is evenwel onjuist. Bij de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek zal vaak nog niet duidelijk zijn wat de herkomst en de omvang van het vermoede wederrechtelijk voordeel is. Wanneer blijkt dat de vordering tot ontneming slechts aan het tenlastegelegde feit en soortgelijke feiten kan worden gerelateerd, kan terzake daarvan een schikking worden aangegaan.

14. Gevolgen op fiscaal en financieel gebied, werklust, deregulering

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar wijze waarop zal worden voorzien in de versterking van het openbaar ministerie wordt verwezen naar hetgeen hierover eerder in deze memorie is opgemerkt.

Voor de beantwoording naar de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de inpassing van de Bureau's Financiële Ondersteuning kan worden verwezen naar het antwoord dat hierop in de paragraaf inzake het strafrechtelijk financieel onderzoek is gegeven.

De leden van fractie van het CDA hebben voorts gevraagd naar de dekking van de geraamde kosten van f 40 mln, naar de begroting waarop deze lasten verschijnen, de situatie na de totstandkoming van de politie-

regio's en naar de bestemming van de opbrengsten. In reactie hierop kan ik meedelen dat in overleg met het ministerie van Financiën over de mogelijke financiële gevolgen van dit voorstel voor justitie en politie, de kosten zijn geraamd op een bedrag van uiteindelijk – omstreeks 1995 – f 40 mln. op jaarbasis. Deze kosten komen voor een bedrag van circa f 21 mln. ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie (politie, rechtspleging en rechtshulp) en voor een bedrag van ongeveer f 19 mln. ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De uitgavenbegroting van Justitie is met het bedrag van f 21 mln. verhoogd onder gelijktijdige verhoging van de middelenraming boeten en transacties met eenzelfde bedrag. Wat betreft Justitie worden de extra kosten hieruit gefinancierd. Over de financiering van de extra kosten voor Binnenlandse Zaken vindt nog overleg plaats.

Na in werkingtreding van de nieuwe Politiewet zullen de extra kosten voor de politie ten laste komen van de begroting van Binnenlandse Zaken, in casu de budgetten van de regionale korpsen. De extra kosten voor de rechtspleging en rechtshulp blijven ten laste van de justitiebegroting.

Het ontnomen wederrechtelijk verkregen voordeel zal deels in de vorm van fiscale opbrengsten toevloeien aan de algemene middelen via de begroting van Financiën, deels in de vorm van geïnde vermogenssancties toevloeien aan de begroting van Justitie. Over de verhouding waarin dit het geval zal zijn, kan echter nog geen uitspraak worden gedaan. Periodieke evaluatie van de resultaten met de experimentele Bureaus Financiële Ondersteuning, aangevuld met gegevens van de Belastingdienst, zal naar verwachting een nader inzicht opleveren. Gegeven deze onzekerheid is de financiering van de extra kosten voor Justitie ad f 21 mln. voorlopig uitsluitend voorzien uit de extra opbrengsten boeten en transacties.

Bij de leden van de CDA-fractie leeft twijfel of, gelet op de jurisprudentie, zonder nadere voorziening een logische en rechtvaardige fiscale behandeling van de gevolgen van de ontnemingsmaatregel zal worden gerealiseerd. Met name aan het geval waarin de onrechtmatig verworven voordelen belastbare inkomsten uit arbeid anders dan in dienstbetrekking hebben opgeleverd, zou, zo versta ik hen, meer aandacht moeten worden besteed. Naar aanleiding hiervan breng ik het volgende naar voren.

De Hoge Raad heeft in een constante jurisprudentie het standpunt ingenomen dat op onzedelijke of onrechtmatige wijze verkregen baten volgens de normale regels als winst uit onderneming dan wel als inkomsten uit arbeid in de heffing van inkomstenbelasting worden betrokken. Dit standpunt is recentelijk nog bevestigd in HR 6 januari 1988, nr. 25 074, Fed 1988/253 en 254, in HR 30 november 1988, BNB 1989/20 en HR 3 mei 1989, BNB 1989/256. Daarbij zij aangetekend dat het in de door de Hoge Raad berechte gevallen tot nu toe steeds ging om situaties waarin wederrechtelijk verkregen voordeel in het ruilverkeer is gerealiseerd. In het door deze leden genoemde geval van Hof 's-Hertogenbosch 11 oktober 1989, nr. 3868/1987, Vakstudienieuws 1990, blz. 2023, is in zekere zin sprake van een afwijkende situatie. In dat geval is naar de overtuiging van de fiscus een aandeel in de geldopbrengst van diefstal in een bank te kwalificeren als inkomsten uit arbeid. Naar het oordeel van het Hof echter is het zich toeëigenen van de betrokken gelden door diefstal niet te rangschikken onder een van de in de wet genoemde bestanddelen van het onzuiver inkomen. De Staatssecretaris van Financiën deelt de visie van het Hof niet en heeft beroep in cassatie ingesteld.

Eveneens volgens vaste jurisprudentie, blijven bij de fiscale inkomensbepaling boeten en dergelijke die overwegend in de persoonlijke sfeer liggen, evenals andere uitgaven die in de persoonlijke sfeer liggen, buiten aanmerking. Dit wordt mijns inziens geïllustreerd in de ook door deze

leden genoemde arresten HR 21 september 1954, BNB 1955/332 en HR 28 oktober 1959, BNB 1959/375. Een duidelijke toepassing van deze gedachtengang is voorts de eveneens door deze leden genoemde uitspraak van het Hof Leeuwarden van 28 oktober 1977, nr. 520/75, Vakstudienieuws 1978, blz. 1923, punt 8. Het Hof wijst er daarbij op dat de boete een in de persoonlijke sfeer opgelegde straf is en dat redelijkerwijs dient te worden aangenomen dat belanghebbende bij het plegen van bedoelde misdrijven niet uit zakelijke overwegingen als manufacturier, doch uit persoonlijke motieven heeft gehandeld.

Buiten de ondernemings sfeer ligt de door deze leden genoemde zaak van de ambtenaar die gedurende een aantal jaren steekpenningen aannam en bij wie bij huiszoeking f 51 000 in contant geld in beslag werd genomen en vervolgens door de strafrechter verbeurd verklaard. Het verlies ingevolge de verbeurdverklaring mocht belanghebbende niet als aftrekbare kosten of als negatieve inkomsten uit arbeid in mindering brengen op zijn inkomen. Hof 's-Gravenhage, 23 januari 1990, nr. 795/88 (Vakstudienieuws 1990, blz. 1559) achtte, wat dit laatste betreft, de inbeslagneming en verbeurdverklaring in een te ver verwijderd verband te staan met de verwerving van de steekpenningen, omdat de verbeurdverklaring het karakter van straf heeft (en dus niet dat van een maatregel) en niet van een – door de rechter opgelegde verplichting tot restitutie of vrijwillige teruggaaf van het onrechtmatig verkregen voordeel.

De mogelijkheid dat bepaalde op onrechtmatige wijze verkregen voordelen niet als winst uit onderneming doch als inkomsten uit arbeid gekwalificeerd dienen te worden, heb ik niet geheel verwaarloosd. Zoals op blz. 80 van de memorie van toelichting is aangegeven, is de beschouwing eenvoudigheidshalve geënt op de situatie waarin winst wordt genoten. Op die bladzijde heb ik voorts op gewezen dat de verrekening van verliezen in de zin van artikel 51 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 evengoed geldt voor gevallen waarin inkomsten uit arbeid worden genoten. Voorts wijs ik, in verband met het door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeeld van degenen van wie wordt nagevorderd met 100 procent boete en bij wie een ontnemingsmaatregel niet daadwerkelijk tot compensatie leidt, op het gestelde in de memorie van toelichting op blz. 80 onderaan en blz. 81 bovenaan. Daar heb ik vermeld dat de fiscale gevolgen van de ontnemingsmaatregel niet hetzelfde bedrag behoeven uit te maken als de fiscale gevolgen van het belasten van het aanvankelijk genoten voordeel als een algemeen gevolg van sterk fluctuerende fiscale inkomens. Niettemin geef ik de leden van de CDA-fractie toe dat de memorie van toelichting zeker geen uitputtende behandeling bevat van alle verwickelingen die in de praktijk kunnen optreden en waarvan niet op voorhand is aan te geven hoe uiteindelijk de belastingrechter daarover zal oordelen. Een voorbeeld is het geval waarin de ontnemingsmaatregel mede betrekking heeft op voordelen verworven in jaren waarover de fiscus niet meer kon navorderen. Het zou bepaald onbevredigend zijn indien de ontnemingsmaatregel dan toch tot het volle bedrag een negatieve post in de fiscale inkomensbepaling zou opleveren. Meer in het algemeen bestaat er vooralsnog onzekerheid of de causaliteit die ten grondslag ligt aan de ontnemingsmaatregel in alle opzichten en op dezelfde wijze toepasselijk is in het fiscale recht. Naar het zich laat aanzien, zal de praktijk zeer casuïstisch van aard zijn. Ik meen dat de ontwikkelingen in de praktijk afgewacht moeten worden en dat nadere regelgeving of de uitvaardiging van resoluties eerst in aanmerking komt indien blijkt dat de rechter onvoldoende mogelijkheden ziet om tot bevredigende oplossingen te komen.

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