

Samenvatting

Inleiding

Bij een ontzetting uit beroep of ambt wordt iemand de bevoegdheid ontzegd om een bepaald beroep of ambt voor een zekere periode uit te oefenen. Ontzettingen worden vaak opgelegd in een situatie waarin de veroordeelde er blijk van heeft gegeven minder geschikt te zijn om zijn beroep of ambt uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat hij zijn delict juist in de uitoefening van dat recht heeft begaan. Dan moet hij uit de uitoefening van dat beroep of ambt kunnen worden ontzet.

In de 19^e eeuw was de leidende gedachte dat personen die bepaalde straffen kregen voor de misdrijven die zij hadden begaan, hierdoor automatisch ook 'onteerd' zouden zijn en daarmee hun rechten op het uitoefenen van bepaalde beroepen of ambten zouden verliezen. Later, na een wetwijziging, werd het meer aan de beslissing van de rechter overgelaten om iemand wel of niet te 'ontzetten'.

Deze ontzettingen (niet alleen uit beroep of ambt, maar ook uit andere rechten) zijn geregeld in het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht (art. 28 Sr. e.v.). De toepasselijkheid van de ontzetting uit beroep of ambt wordt in andere delen van het Wetboek van Strafrecht geregeld bij de individuele delicten. Ook andere wetten dan het Wetboek van Strafrecht kennen de ontzetting van rechten, evenals het tuchtrecht van een aantal beroepsgroepen. Het in dit rapport beschreven onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt, niet op de ontzetting uit andere rechten. De ontzetting door de tuchtrechter wordt in het rapport zijdelings behandeld. Ook wordt kort aandacht besteed aan andere methoden om te bewerkstelligen dat een persoon niet meer werkzaam zal zijn in een functie waarin een bepaald strafbaar feit is begaan, zoals de Verklaring omtrent het Gedrag (VoG).

Vraagstelling onderzoek

In het hier beschreven onderzoek is getracht om met behulp van studie van de wetshistorie, analyse van databestanden en rechterlijke uitspraken, interviews, vignettenonderzoek en het verspreiden van een vragenlijst via internet, meer zicht te krijgen op de omvang van de zaken waarin een ontzetting speelde, de doelpercepties van de betrokken officieren van justitie en rechters, en de naleving van de ontzetting. De centrale vraagstelling van het onderzoek was:

Welke overwegingen spelen een rol voor het OM bij het eisen en voor de rechter bij het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep of ambt, bij wie en in welke situaties wordt deze straf opgelegd en bereikt deze zijn doel?

Wetgever

De wetgever heeft vanaf de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht in 1886 een weinig inzichtelijke systematiek gehanteerd bij het aanwijzen bij welke strafbaarstellingen een ontzetting mogelijk gemaakt zou worden en bij welke de niet, zo blijkt uit de analyse van de wetshistorie. Ook de redenen om daarna een ontzetting mogelijk te maken bij (nieuwe) strafbare feiten, waren niet altijd helder. De wetgever heeft bovendien niet duidelijk gemotiveerd waarom het aan de wetgever voorbehouden blijft en niet - in grotere mate - aan

de rechter is overgelaten om te beslissen bij welke strafbare feiten ontzettingen mogelijk zouden moeten zijn en bij welke niet.

Uit het onderzoek blijkt dat officieren van justitie en rechters vaak onbekend zijn met de modaliteiten waarin een ontzetting kan worden opgelegd (behalve onvoorwaardelijk, ook in voorwaardelijke vorm) en de lengte (maximum en minimum) van de ontzetting. De wettelijke formulering in artikel 31 Sr. van de lengte en het ingangstijdstip van de ontzetting zorgt voor veel verwarring bij rechters en officieren van justitie. Hieruit, en uit het feit dat slechts weinig ontzettingen worden gevorderd en opgelegd, mag worden geconcludeerd dat de mogelijkheden die de ontzetting biedt, weinig leven bij de functionarissen in de rechtspraak.

Overzicht zaken

Uit de verschillende bronnen die zijn geraadpleegd is gebleken dat sinds 1995 ongeveer 123 zaken bekend zijn geworden waarin een ontzetting speelde.¹ Daarnaast zijn uit een vragenlijst die is verspreid onder officieren van justitie en advocaten generaal nog 27 zaken naar boven gekomen waarin een ontzetting was gevorderd. Deze zaken overlappen voor twee-derde met eerdergenoemde 123 zaken.

Ontzettingen worden veelal opgelegd in zedenzaken en in fraudezaken. De feiten in de zedenzaken zijn voornamelijk gepleegd door leraren, artsen en fysiotherapeuten of andere soorten therapeuten. De slachtoffers zijn in veel van deze zaken minderjarig, gehandicapt, afhankelijk van de verdachte of anderszins kwetsbaar. Naast de zeden- en de fraudedelicten is er een groep zaken waarin een feit uit de Wet Economische Delicten (WED) speelt, en een groep overige. De laatste laten een aanzienlijke variëteit aan soorten daders en soorten feiten zien. Voor zover er gegevens bestaan over eerdere veroordelingen, geven die aan dat ruim een kwart van de uit hun beroep of ambt ontzette, eerder veroordeeld is geweest voor een strafbaar feit. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de vraag in hoeverre de uit het beroep of ambt ontzette personen eerder zijn veroordeeld binnen het kader van het beroep of ambt waaruit is ontzet.

Definitie 'beroep' en 'ambt'

Wettelijk bestaan er ruimere mogelijkheden bij de ontzetting uit het ambt dan bij ontzetting uit het beroep. Het aantal soorten feiten dat aanleiding kan geven tot een ontzetting uit het ambt is groter dan bij beroep, en er kan worden ontzet uit *alle* ambten, terwijl ontzetting uit alle beroepen niet mogelijk is. Het onderscheid tussen de twee is derhalve van belang voor zowel verdachten als officieren van justitie en rechters.

Aan respondenten (officieren van justitie en rechters) is gevraagd welke definitie van 'beroep' en 'ambt' zij hanteren als zij met een zaak worden geconfronteerd waarin zij een ontzetting overwegen. De antwoorden op deze vraag laten veel onduidelijkheid bij de respondenten zien. Een aantal respondenten merkt op dat als zij voor het probleem zouden worden gesteld of zij een bezigheid als ambt of als beroep zouden definiëren, dat zij dan de jurisprudentie zouden raadplegen.

Het hebben van een 'publieke taak' zou volgens verschillende respondenten een belangrijk kenmerk zijn van een ambt, evenals het zijn van 'ambtenaar'. De definitie van 'ambt' is niet eenvoudig volgens respondenten, er zijn volgens hen veel definities in omloop. Onder 'beroep'

¹ Waarschijnlijk is het aantal zaken waarin een ontzetting speelde in werkelijkheid iets groter.

zouden volgens verschillende respondenten alle bezigheden te vatten zijn die niet onder 'ambt' vallen. Sommigen vinden het ontvangen van loon een essentieel onderdeel van het begrip 'beroep', anderen vinden dat juist niet.

De meeste rechters die meewerkten aan het onderzoek zouden het 'beroep' strikt willen omschrijven, omdat anders de verdachte of veroordeelde niet weet waar hij aan toe is. Zij zijn echter wel te bewegen tot een ruimere omschrijving als dat zou helpen om te voorkómen dat een veroordeelde elders weer aan de slag gaat en daarmee de mogelijkheid krijgt om opnieuw soortgelijke feiten te plegen. Van de officieren van justitie vindt een opmerkelijk groter deel dat het 'beroep' ruim mag worden omschreven. Dit zou nodig zijn om het doel van de ontzetting, het voorkomen van toekomstige gedragingen binnen de beroepsuitoefening, te bereiken. Zij merken echter wel op dat zij er niet op uit zijn om de verdachte 'brodeloos' te maken; er zit dus wat hen betreft wel een grens aan het oprekken van de definitie.

Strafdoelen en redenen om een ontzetting wel of niet op te leggen

Rechters en officieren van justitie hebben als belangrijkste strafdoel bij de ontzetting het voorkómen van soortgelijke strafbare feiten in het kader van beroep of ambt. De beschermingsgedachte staat voorop bij het overwegen van een ontzetting. Velen vinden dan ook dat de ontzetting meer het karakter van een maatregel heeft dan van een straf. Echter, doelen die kenmerkend zijn voor straf, zoals vergelding en normbevestiging, spelen zeker ook een rol in de overwegingen van de respondenten. De respondenten vermoeden dat de verdachte een ontzetting wel degelijk als straf zal ervaren.

Het 'voorkómen van recidive' maakt een kwart uit van alle motiveringen die rechters gebruikten voor het opleggen van een ontzetting, en is in 45% van alle onderzochte dossiers genoemd. De andere motiveringen voor het opleggen van een ontzetting verwijzen naar het justitieel verleden van de verdachte; als hij al eerdere veroordelingen voor soortgelijke feiten heeft, zou dat een reden kunnen zijn voor een ontzetting. De afwezigheid van inzicht in het foute van het eigen handelen kan eveneens een reden zijn om een ontzetting op te leggen. Respondenten zijn soms van mening dat kenbaar moet worden gemaakt aan de maatschappij dat bepaalde feiten niet worden geduld. Officieren van justitie en rechters verschillen in hun overwegingen voor een ontzetting niet van elkaar, zo blijkt uit het onderzoek.

Als een verdachte géén eerdere veroordelingen heeft, of als hij niet meer werkzaam is in het beroep, vinden rechters soms dat hij niet in aanmerking komt voor een ontzetting, ook als die wél is geëist. Daarnaast houden rechters ook rekening met de activiteiten van de beroepsgroep; als er al een tuchtprocedure loopt ziet de rechter soms af van het opleggen van een ontzetting.

Opmerkelijk is dat het hebben van een justitieel verleden bij zedenzaken van groter belang wordt gevonden voor het opleggen of vorderen van een ontzetting dan bij fraudezaken. Het minimaliseren van de mogelijkheid op toekomstige recidive wordt bij de zedenzaak kennelijk zwaarder gewogen.

Toezicht op naleving

Er is weinig bekend over de naleving van de ontzetting. Controle op de tenuitvoerlegging ervan vindt vrijwel niet plaats, althans niet door de organisaties die daar in de regel mee zijn belast zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de reclassering. Andere organisaties, zoals de Inspectie van het onderwijs, de Amsterdamse Orde van Advocaten, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) en het Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie (KNGF), spelen indirect een zekere rol bij het toezien op de naleving, maar ook deze is beperkt. De inspectie van het onderwijs is nog het meest actief op het punt van toezicht op ontzettingen. Veelal geschiedt dat echter via de band van de Verklaring omtrent het Gedrag (VoG).

De Verklaringen omtrent het Gedrag (VoG) en het tuchtrecht lijken een prominentere rol te spelen bij het voorkómen van soortgelijke feiten in het kader van de beroeps- of ambtsuitoefening. Maar de respondenten geven aan dat ook de dekking door deze instrumenten niet altijd volledig is. Niet alle werkgevers vragen een VoG aan, en het niet kunnen overleggen ervan vormt niet altijd een belemmering voor een dienstverband. En tuchtzaken zijn afhankelijk van klachten die worden ingediend. Echter, niet iedere gebruiker van de diensten van een beroepsbeoefenaar die een klacht heeft, wil het traject van het tuchtrecht ingaan.

Er is twijfel of opgelegde ontzettingen wel worden nageleefd door de veroordeelden. Afgezien van de mogelijkheid een beroepsbeoefenaar uit een register (bijvoorbeeld het BIG-register) te schappen, lijkt de controle of een via het strafrecht uit zijn beroep of ambt gezet persoon weer aan het werk is geraakt in dezelfde sector gebrekkig of afwezig te zijn. Vonnissen waarin deze bijkomende straf is opgelegd, worden niet automatisch aan de beroepsorganisaties gestuurd. Dit heeft als gevolg dat deze organisaties niet altijd bekend zijn met opgelegde strafrechtelijke ontzettingen, en dus geen passende maatregelen (kunnen) nemen. De geïnterviewden geven voorbeelden waarbij veroordeelden weer een andere functie aanvaarden, of op een andere plek een nieuwe praktijk openen, waardoor zij mogelijk toch weer in een situatie komen waarin zij soortgelijke feiten kunnen plegen. Er lijken uitwijkmogelijkheden te zijn voor de veroordeelden. Toch verwacht een deel van de respondenten wel dat opgelegde ontzettingen effectief zijn.

Ontslagprocedures worden veelvuldig gestart als het feit bekend is geworden dat ook aanleiding is voor een mogelijke ontzetting. Daarentegen blijkt wel een kleine kwart van de verdachten ten tijde van de strafprocedure nog werkzaam te zijn in zijn functie.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag voor het onderzoek was, kort gezegd, welke overwegingen er zijn voor de ontzetting, in welke zaken de ontzetting wordt opgelegd en of deze haar doel bereikt. Het antwoord op deze vraag is hieronder samengevat weergegeven.

Overwegingen van OM en rechter

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat preventie en bescherming de belangrijkste doelen zijn bij het vorderen en opleggen van ontzettingen. Er zijn hierbij geen verschillen aangetroffen tussen officieren van justitie en rechters.

Soort zaken

Ontzettingen uit het beroep komen veel vaker voor dan uit het ambt. Zedenzaken en fraudezaken komen het meest voor. Leraren, artsen, fysiotherapeuten en andere therapeuten vormen de grootste groep functionarissen aan wie een ontzetting wordt opgelegd. Daarnaast is er nog een diversiteit aan andere functies waarbij ontzettingen spelen. Vaak is er in deze zaken sprake van overwicht op het slachtoffer of van misbruik van machtspositie. De slachtoffers zijn in de meeste zaken kwetsbaar, hetzij omdat ze jong zijn, hetzij omdat ze gehandicapt zijn, hetzij omdat ze afhankelijk zijn van de dader.

Doelbereiking

Het is niet mogelijk gebleken om vast te stellen of de meestgenoemde doelen van de ontzetting uit beroep of ambt, preventie en bescherming, worden bereikt. Systematische informatie over de naleving van ontzettingen ontbreekt. Er bestaat onder de personen die meewerkten aan het onderzoek twijfel over de naleving van de ontzetting in dit opzicht, mede omdat er weinig actief toezicht op de ontzetting wordt gehouden en bovendien de registratie van en de informatieverschaffing over opgelegde ontzettingen beperkt zijn. Tegelijkertijd verwachten diverse respondenten wel dat ontzettingen effectief zijn.

De Verklaring omtrent het Gedrag (VoG) en het tuchtrecht spelen eveneens een zekere rol bij het voorkómen dat een veroordeelde weer een functie aanvaardt waarbij recidive binnen de beroeps- of ambtsuitoefening wordt gefaciliteerd. Rechters en officieren van justitie geven aan dat zij soms afzien van het vorderen of opleggen van een ontzetting als het tuchtrechtelijke traject is ingezet.