

**25 638**

## **Wijziging van de artikelen 140 en 443 van het Wetboek van Strafrecht**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 november 1998

Op 22 september is door de Vaste Commissie voor Justitie van Uw Kamer een Voorlopig Verslag uitgebracht. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om de daarin gestelde vragen te beantwoorden.

Het verheugt mij, dat de leden van de CDA-fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel ondersteunden om de georganiseerde criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Zij vroegen zich echter af of de afstemming tussen dit wetsvoorstel en de wetsvoorstellen bijzondere opsporingsbevoegdheden en wijziging politieregisters voldoende is. Zij achtten het van belang een situatie te voorkomen waarin de verdenking van artikel 140 Sr onvoldoende is om te komen tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden of opneming in het register zware criminaliteit. Naar mijn mening is het niet opportuun, bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel vooruit te lopen op criteria voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals deze in het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn geformuleerd. Het onderhavige wetsvoorstel heeft slechts een zeer beperkte strekking. Voorgesteld wordt, de strafmaxima in artikel 140, eerste lid, Wetboek van Strafrecht te verhogen. Verder wordt voorgesteld, het begrip «leider» in te voegen in het derde lid. Het verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en de wetsvoorstellen bijzondere opsporingsbevoegdheden en wijziging politieregisters is dan ook betrekkelijk gering.

De leden van de CDA-fractie betwijfelden voorts of de in de memorie van toelichting weergegeven berekening door de strafrechters gevolgd zal worden. Deze twijfel deel ik niet. De berekening van strafmaxima vloeit dwingend voort uit de toepasselijke strafrechtelijke bepalingen, waarmee strafrechters en officieren van justitie bekend mogen worden verondersteld.

Ten aanzien van de in het voorliggende wetsvoorstel geïntroduceerde begrippen oprichters, leiders en bestuurders werkt de memorie van toelichting, zo meenden deze leden, niet erg verhelderend. Naar hun mening was enige duidelijkheid verkregen door de arresten van de Hoge Raad inzake deze begrippen, en zou het de duidelijkheid ten goede gekomen zijn wanneer bij de bestaande arresten zou zijn aangesloten. In de Nota naar aanleiding van het Verslag is reeds aangegeven, dat met de onderhavige wetwijziging bij bestaande arresten wordt aangesloten. Gewezen is met name op HR 18 januari 1994, DD94.199, waarin is

uitgemaakt dat degene die het in de organisatie feitelijk voor het zeggen heeft als «bestuurder» conform artikel 140 lid 3 Sr kan worden aangemerkt. De toevoeging van het begrip «leider» in artikel 140 lid 3 Sr strekt er toe de aansprakelijkheid van degene die het in de organisatie feitelijk voor het zeggen heeft duidelijker in de wet vast te leggen.

De leden van de CDA-fractie zouden voorts graag willen vernemen of het niet wenselijk zou zijn dat artikel 141 Sr beter wordt toegesneden op de aanpak van groepsgeweld, artikel 140 Sr zich richt op de georganiseerde misdaad, en artikel 51 Sr voldoende mogelijkheden creëert voor de aanpak van strafbare feiten plegende ondernemingen. Bij de wettelijke regeling met betrekking tot bijzondere opsporingsbevoegdheden zou dan, voor zover toepassing van deze bevoegdheden beperkt zou blijven tot de «georganiseerde misdaad», verwezen kunnen worden naar artikel 140 Sr. Ook naar mijn mening is het wenselijk dat artikel 141 Sr beter toegesneden wordt op de aanpak van groepsgeweld. Een voorstel tot aanpassing van artikel 141 Sr met dat oogmerk zal binnenkort voor advies naar de Raad van State worden gezonden. De mogelijkheden die artikel 140 Sr biedt bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad worden door het onderhavige wetsvoorstel verbeterd; met deze leden meen ik dat artikel 51 Sr voldoende mogelijkheden biedt voor de aanpak van strafbare feiten plegende ondernemingen.

Overigens is het niet zo dat tussen het werkingsgebied van artikel 51 Sr en dat van artikel 140 Sr een scherpe scheiding bestaat. Organisaties die het plegen van misdrijven tot oogmerk hebben kunnen zich bedienen van rechtspersonen. Bij de aanpak van georganiseerde misdaad kan ook artikel 51 Sr onder omstandigheden derhalve dienen bewijzen. De wettelijke regeling met betrekking tot bijzondere opsporingsbevoegdheden vormt het onderwerp van een afzonderlijk wetsvoorstel. Graag zou ik de leden van de CDA-fractie daarnaar willen verwijzen.

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit het motief voor de voorgestelde strafverhoging is, maar dat artikel 140 Sr een veel ruimer terrein bestrijkt. De facto zal de voorgestelde strafverhoging naar mijn verwachting slechts effect sorteren in de gevallen waarin van georganiseerde criminaliteit sprake is. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken heeft de rechter binnen het wettelijke strafsysteem bij de strafoplegging voldoende beleidsruimte om te differentiëren naar gelang van de organisatie waaraan wordt deelgenomen. Anders dan deze leden zie ik in het «Hakkelaarproces» geen reden om de straffen op handel in soft-drugs te verhogen. Juist het georganiseerde karakter van de handel in soft-drugs bepaalt in sterke mate haar strafwaardigheid.

Deze leden meenden voorts dat door de verhoging van de strafmaat in artikel 140 Sr de discongruentie tussen de straf welke wordt gesteld op deelneming aan de organisatie op zich en de straf, gesteld op de concrete delicten, groter wordt. Naar mijn mening is het minder gelukkig in dit verband van discongruentie te spreken. Artikel 140 Sr is een eigensoortige strafbaarstelling van het deelnemen aan de organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft. De strafwaardigheid van het misdrijf van artikel 140 Sr wordt slechts voor een deel bepaald door de straf die de wet stelt op de misdrijven die de organisatie nastreeft. Het aantal van die misdrijven en de aard van die organisatie zijn bijvoorbeeld ook factoren die meewegen.

De leden van de CDA-fractie zouden voorts van de Minister willen vernemen of hij onderkent dat artikel 140 Sr na aanpassing van de strafmaat als door dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, in samenhang met artikel 46 Sr kan worden toegepast, of dit ook beoogd is, en hoe hij het beoordeelt. De formulering van artikel 46 Sr maakt het mogelijk, dit artikel in samenhang met artikel 140, derde lid, Sr toe te passen. Beoogd is dit neveneffect niet, onwenselijk acht ik het echter ook niet. Denkbaar is bijvoorbeeld, dat langs deze weg strafrechtelijk kan worden ingegrepen in

het geval een organisatie wordt gevormd die over een lange periode op grote schaal soft drugs wil invoeren. Het verheugt mij, dat de leden van de CDA-fractie de verhoging van de geldboete van de vierde naar de vijfde categorie terecht achten. Met hen ben ik van mening dat de mogelijkheid om bij verdenking van het misdrijf van artikel 140, eerste lid, Sr een strafrechtelijk financieel onderzoek in te stellen een wenselijk neveneffect is. Ook verheugt het mij, dat de onderhavige leden het opnemen van de term «leider» in het derde lid correcter vinden. Inderdaad is door het opnemen van deze term geen wijziging beoogd van de reikwijdte van artikel 140, derde lid, Sr. De onderhavige wetswijziging sluit juist aan bij rechtspraak van de Hoge Raad, met name het eerder vermelde arrest HR 18 januari 1994, DD94.199. Deze leden vragen zich voorts af of de term «bestuurder» nog wel een zelfstandige betekenis heeft. Naar mijn mening is dit wel degelijk het geval; bij een geformaliseerde criminele organisatie, die bijvoorbeeld min of meer met een rechtspersoon samenvalt, zal het meer voor de hand kunnen liggen om van een «bestuurder» te spreken. Van een scherpe scheiding tussen de begrippen «bestuurder» en «leider» is ook geen sprake; zeer wel denkbaar is dat een leidinggevende in de criminele organisatie als oprichter, als bestuurder en als leider kan worden aangemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich met de leden van de D66-fractie af, of het wel zinnig is tot verhoging van de strafmaat te besluiten naar aanleiding van de ervaringen in één strafproces. Zij vroegen zich af of de behoefte aan een verhoging van de strafmaat zich ook bij andere gelegenheden heeft doen gevoelen, en of de regering gegevens kan verstrekken over de straffen die zijn opgelegd bij een veroordeling voor artikel 140 Sr, die duiden op een behoefte aan strafmaatverhoging. Het is niet goed mogelijk, dergelijke gegevens boven tafel te krijgen. De indruk bestaat echter dat het geldend strafmaximum in de grote meerderheid van de strafzaken waarin artikel 140 Sr wordt telastegelegd niet als klemmend wordt ervaren. Een strafmaximum van vijf jaar gevangenisstraf is gewoonlijk meer dan toereikend. De argumentatie voor de onderhavige wetswijziging is dan ook niet kwantitatief van aard. Vanuit het OM is enkele malen – ook publiekelijk – het signaal afgegeven dat het strafmaximum in zaken waarin op grote schaal in georganiseerd verband soft drugs worden ingevoerd betrekkelijk laag is, gelet op de ernst van deze zaken. Ik deel die mening: de ervaring leert dat bij grote strafzaken betreffende georganiseerde in- en uitvoer van soft drugs de strafmaat niet toereikend is.

Inderdaad is dit wetsvoorstel het gevolg van ervaringen, opgedaan in een concrete strafzaak; het is echter niet ongebruikelijk dat de ontoereikendheid van een regel zich demonstreert aan de hand van een incident. Vastgesteld is bovendien, dat er ook andere misdrijven zijn waarop een betrekkelijk laag strafmaximum staat, maar die in georganiseerd verband begaan een ernstige bedreiging voor de samenleving vormen. De onderhavige wetswijziging brengt mee dat ook in die gevallen een hogere straf kan worden opgelegd.

De leden van de fracties van PvdA en D66 vroegen voorts, of de regering wijziging van strafmaxima niet liever zou willen baseren op meer systematische reflectie over de strafmaxima, zoals die nu geschiedt in onderzoeken in Tilburg en Leiden naar aanleiding van een motie Dittrich/Kalsbeek. Naar mijn mening is de aangekondigde systematische reflectie over de strafmaxima inderdaad van groot belang; de wenselijkheid van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde strafverhogingen laat zich evenwel ook los van deze systematische reflectie beoordelen. De leiders van organisaties die in soft drugs handelen dienen een gevangenisstraf van meer dan tien jaar te riskeren. Teneinde dat te bereiken wordt een beperkte verhoging van de bedreigde gevangenisstraf voorgesteld: een

verhoging met een jaar tot zes jaar gevangenisstraf. Er is echter wel degelijk een verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en de aangekondigde systematische reflectie op de strafmaxima. Het wetsvoorstel illustreert dat de geldende strafmaxima niet overal meer als passend worden ervaren, en vormt aldus een aanleiding en een aansporing om ook over het geldend systeem van strafmaxima na te denken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of de verhoging van het strafmaximum naar zes jaar nodig is om een SFO mogelijk te maken, zoals mijn ambtsvoorganger in de Tweede Kamer heeft opgemerkt. Bedoeld is, naar ik aanneem, dat een verhoging van de bedreigde geldboete naar de vijfde categorie noodzakelijk is om een SFO mogelijk te maken.

Deze leden vroegen tenslotte of het niet zinvol zou zijn om de reikwijdte van artikel 140 Sr te beperken tot organisaties die zich bezig houden met het plegen van ernstiger misdrijven, bijvoorbeeld door in het artikel aan te geven dat het gaat om misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes of acht jaar of meer staat. Naar mijn mening ligt een dergelijke inperking van de reikwijdte van artikel 140 Sr niet voor de hand. Juist ook het in georganiseerd verband begaan van misdrijven waarop een lichtere straf is gesteld kan een grote bedreiging voor de samenleving vormen. Ter illustratie kan worden gewezen op de Hakkelaarzaak, die de aanleiding vormde tot deze wetswijziging. In die zaak was van grootschalige invoer van soft drugs sprake.

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV in overwegende mate met instemming van het wetsvoorstel hadden kennis genomen. Deze leden hadden begrepen dat het wetsvoorstel een oplossing wil bieden voor de beperkingen waar politie en justitie tegen aanlopen op basis van de huidige regeling. Zij vroegen of de regering meer in concreto een aantal van deze beperkingen kan noemen. Een neveneffect van dit wetsvoorstel kan inderdaad zijn, dat een beperking waar politie en justitie op basis van de huidige regeling tegen aanlopen wordt opgeheven.

Zo kan, zo werd reeds gemeld, voortaan in beginsel een SFO worden geopend bij verdenking van het misdrijf van artikel 140, eerste lid, Sr. Het oplossen van beperkingen van deze aard is evenwel niet beoogd. Beoogd is slechts, de maximumstraffen te verhogen opdat artikel 140 Sr een betere bestraffing mogelijk maakt van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit.

Een neveneffect van de voorgestelde strafverhoging is dat, zoals deze leden terecht stelden, de reikwijdte van de strafwet enigszins wordt uitgebreid. Aangestipt werd bijvoorbeeld reeds, dat artikel 46 Sr in combinatie met artikel 140, derde lid, Sr kan worden toegepast. Voorts wordt de grond van artikel 67a, tweede lid, ten tweede Sv toepasselijk. Dat betekent, zoals deze leden terecht stelden, dat de vrees dat de verdachte bij vrijlating het misdrijf van artikel 140 Sr zal plegen grond kan gaan vormen voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Daarnaast dient aan de eisen van artikel 67 Sv voldaan te zijn: er moet niet alleen een grond maar ook een geval van voorlopige hechtenis te zijn.

Tenslotte vroegen deze leden of het begrip «bestuurder» gereserveerd is voor de leidinggevende in civielrechtelijke zin van een legale rechtspersoon. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het antwoord, gegeven op een vraag van de leden van de CDA-fractie: bij een geformaliseerde criminele organisatie, die bijvoorbeeld min of meer met een rechtspersoon samenvalt, zal het meer voor de hand kunnen liggen om van een «bestuurder» te spreken.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals