

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 22 september 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden de doelstellingen van het wetsvoorstel te ondersteunen om de georganiseerde criminaliteit beter en waar nodig scherper te kunnen bestrijden.

Volgens de memorie van toelichting is het wetsvoorstel alleen gericht op het verhogen van de strafmaat in de desbetreffende artikelen. Daarnaast wordt het begrip leidinggeven aan een verboden organisatie geïntroduceerd. Zij hadden echter behoefte aan verduidelijking met name inzake de scherpere van de juridische begrippen in het wetsvoorstel en de afstemming met andere wetsvoorstellen.

Met betrekking tot artikel 140 Sr is van belang dat de aanpassing van de strafmaat zodanig is, dat deze past in de nieuwe systematiek die door de wetgever is gekozen voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Daarbij is gekozen voor inzet van zware opsporingsmethoden en opnemen in de nieuwe cid-bestanden, wanneer het om bepaalde zware delicten gaat. De nieuwe term daarbij is dat het gaat om een ernstige inbreuk op de rechtsorde. In het wetsvoorstel politieregisters wordt dit gelijkgesteld met misdrijven met een strafbedreiging van 8 jaar of meer. De leden van de CDA-fractie vroegen of de afstemming tussen de wetsvoorstellen opsporingsmethoden en wijziging politieregisters voldoende is. Zij achtten het met name van belang een situatie te voorkomen waarin – ondanks de verhoging van de strafmaat – de verdenking van 140 Sr. onvoldoende is om in aanmerking te komen voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden of opnemings in het zware cid-register. (Zie o.m. memorie van toelichting bij wetsvoorstel 25 403, § 3.1.2.). Het valt te betwijfelen of de in de memorie van toelichting weergegeven berekening door de strafrechters gevolgd zal worden. Dit klemt te meer omdat verdenking van artikel 140 Sr. in een aantal gevallen de enige basis is voor een gerechtelijke actie. Graag vernamen de leden van de CDA-fractie of de regering deze bedenkingen bij nader inzien deelt.

¹ Samenstelling: Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD) en Ruers (SP).

* Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EKn. 376, vergaderjaar 1997–1998.

Ten aanzien van de in het voorliggende wetsvoorstel geïntroduceerde begrippen oprichters, leiders of bestuurders werkt de memorie van toelichting niet erg verhelderend. Op zichzelf was enige duidelijkheid verkregen door de arresten van de Hoge Raad inzake deze begrippen. Een zwaardere bestraffing van leidinggevend en aan verboden organisaties is een goed uitgangspunt. Alleen, het zou de duidelijkheid van de gekozen systematiek ten goede gekomen zijn wanneer bij de bestaande arresten zou zijn aangesloten. De nu gekozen tekst geeft aanleiding tot een nieuwe reeks van arresten, waarbij de vraag centraal zal staan in hoeverre verdachte als leider als bedoeld in 140 Sr. kan worden aangewezen.

Mede hierom zagen de leden van de CDA-fractie belangrijke argumenten om de uitleg/toepassing van artikel 140 Sr. toe te spitsen op criminele organisaties, opgevat in de thans gebruikelijke betekenis, waarnaar ook de memorie van toelichting (stuk nr. 3, blzz. 1–2) verwijst.

Toepassing van artikel 140 Sr. ten aanzien van krakers, vredesactivisten e.d., voorzover daarbij geen sprake is van het hoofdzakelijk stelselmatig en gedurende langere tijd plegen van misdrijven vertroebelt de uitleg van artikel 140 en het debat over de strafmaat. Een ruimere uitleg van de bepaling roept immers vragen op en schept onduidelijkheid voor politie en justitie wat betreft de reikwijdte van hun bevoegdheden. Juist om situaties zoals de arrestaties tijdens de Eurotop te voorkomen is het gewenst voor strafbare feiten die «in turba», dus wel in groepsverband maar niet door criminele organisaties worden begaan, een afzonderlijke regeling te overwegen. Daarvoor had aansluiting kunnen worden gezocht bij de wijziging van artikel 141 Sr.

Op zichzelf hebben beide artikelen hun geheel eigen bereik, maar dat neemt niet weg dat de bepalingen elkaar beïnvloeden: door de beperkte mogelijkheden van artikel 141 Sr. wordt bij ordeverstoringen «uitgeweken» naar artikel 140 Sr. Artikel 141 Sr. zou beter kunnen worden toegesneden op de aanpak van groepsgeweld, artikel 140 Sr. zou zich alleen kunnen richten op de georganiseerde misdaad, terwijl artikel 51 Sr. voldoende mogelijkheden creëert voor de aanpak van strafbare feiten plegende ondernemingen. Bij de wettelijke regeling met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden zou dan, voor zover toepassing van deze methoden beperkt zouden blijven tot de «georganiseerde misdaad», verwezen kunnen worden naar artikel 140 Sr. De leden van de CDA-fractie zouden graag van de minister van Justitie vernemen of dit niet ook naar zijn inzicht aan de wettelijke systematiek ten goede zou komen. Bovendien zou worden voldaan aan de door de opvallenderwijs ook van regeringszijde geuite wens de toepassing van artikel 140 Sr. meer te richten op georganiseerde criminaliteit, en minder op grootschalige ordeverstoringen (nota naar aanleiding van het verslag stuk nr. 6, blz. 7). Ook in de memorie van toelichting (blz. 3) wordt gesteld dat de wetswijziging niet van belang is voor organisaties die niet vallen onder de door de parlementaire enquêtecommissie gegeven omschrijving van georganiseerde criminaliteit. Het is echter de vraag of dit in feite niet anders ligt; de leden van de CDA-fractie zeiden daarop verderop te zullen terugkomen.

In de memorie van toelichting wordt als motief voor strafverhoging aangevoerd de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Bij de omschrijving wat moet worden verstaan onder «georganiseerde criminaliteit» wordt aangesloten bij het onderzoek van de PEC (memorie van toelichting blzz. 1–2), maar artikel 140 Sr. beslaat een veel ruimer terrein. De strafverhoging zal dan toch ook voor deze organisaties gelden. Uiteraard heeft de rechter binnen het wettelijk strafsysteem bij de strafoplegging voldoende beleidsruimte om te differentiëren naar gelang de aard van de organisatie waaraan wordt deelgenomen en de aard van de deelnemingshandeling, maar nu het «Hakkelaarproces» de aanleiding vormde voor dit wetsvoorstel zou het in de rede hebben gelegen ook de

straffen op de handel in soft-drugs te verhogen. Door de verhoging van de strafmaat in artikel 140 Sr. wordt de discongruentie tussen de straf welke wordt gesteld op deelneming aan de organisatie op zich en de straf, gesteld op de concrete delicten zelf, alleen maar groter. Deelt de regering bij nader inzien deze bezwaren?

De strafverhoging, zo constateerden de leden van de CDA-fractie heeft een aantal belangrijke effecten:

- Toepassing van het meest ingrijpende dwangmiddel, voorlopige hechtenis, wordt eenvoudiger, nu ook van de in artikel 67, tweede lid, onderdeel 2 Sv genoemde grond sprake kan zijn (recidivegevaar ter zake van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld). Dit geldt onverkort voor deelnemers aan organisaties die niet onder de PEC-omschrijving vallen. Het voorstel heeft dus wel degelijk consequenties voor laatstgenoemde organisaties.
- Voorbereidingshandelingen (artikel 45 Sr) ten aanzien van artikel 140, tweede lid Sr worden nu strafbaar. Het bereik van artikel 140 Sr wordt daarmee misschien niet formeel, maar wel materieel uitgebreid. Artikel 140 Sr omvat zelf al voorbereidingshandelingen (bijvoorbeeld: het voorbereiden van een concreet delict levert «deelneming» op). Strafbaar wordt dan het voorbereiden van het voorbereiden. In de Mariënburchtzaak omschreef de Hoge Raad de deelneming als *het hebben van een aandeel in of het ondersteunen van gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het in artikel 140 Sr omschreven oogmerk van de organisatie*. Dit omvat reeds tal van – ook voorbereidende – gedragingen, doch via artikel 46 Sr wordt de aansprakelijkheid nog verder uitgebreid.

In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 5) wordt gesteld dat de toepassing van artikel 46 Sr in combinatie met artikel 140 Sr een voldoende duidelijk verwijt oplevert. Een persoon die tezamen met één of meer anderen voorbereidingen treft om een criminele organisatie in het leven te roepen, wordt strafbaar. Door toepassing van artikel 46 Sr wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid nog verder naar de voorfase verschoven en wordt het strafrechtelijk verwijt er beslist niet duidelijker op. Het treffen van voorbereidingen om een criminele organisatie op te richten – van een criminele organisatie is dus vooralsnog geen sprake! – is kennelijk al strafbaar. Een redelijk vermoeden van schuld kan dan de basis vormen voor de toepassing van tal van dwangmiddelen (telefoontap, huiszoeking, in verzekeringstelling, voorlopige hechtenis).

Stel: een aantal personen wil harde acties gaan voeren tegen een mogelijke ontruimingsactie door de politie en gaat op zoek naar sympathisanten. Bij politie en justitie zou dan een redelijk vermoeden kunnen ontstaan van voorbereiding van het oprichten van een criminele organisatie, waarna ingrijpende dwangmiddelen kunnen worden toegepast. (Vgl. de Mariënburchtzaak waarbij het door de krakers gepleegde verzet tegen de ontruiming werd aangemerkt als overtreding van artikel 140 Sr.). De leden van de CDA-fractie zouden willen vernemen of de minister dit effect van het wetsvoorstel onderkent, of het ook is beoogd, en hoe hij het beoordeelt. Aan dit belangrijke aspect is naar de indruk van de leden van de CDA-fractie in elk geval onvoldoende aandacht besteed.

Hierbij wilden de leden van de CDA-fractie nog aantekenen dat op zichzelf de verhoging van de geldboete van de vierde naar de vijfde categorie terecht is, gezien de enorme winsten die door criminele organisaties gemaakt worden. Dat daardoor een strafrechtelijk financieel onderzoek kan worden ingesteld is een wenselijk «neveneffect».

In de huidige jurisprudentie wordt de term «bestuurders» uitgelegd als leidinggevend. Het opnemen van de term «leider» in het derde lid achtten de leden van de CDA-fractie op zichzelf correcter. De omschrijving in de memorie van toelichting, het ontplooiën van initiatieven (memorie van toelichting blz. 3) roept echter in vergelijking met de bestaande jurisprudentie vragen op: door – vrijwel – iedereen worden wel eens initiatieven ontplooid. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt deze zaak wel verduidelijkt. Het gaat erom of de betrokkene binnen de organisatie een bepaalde macht heeft, een bepaald gezag bezit (blz. 2). Betekent deze verduidelijking dat men door het opnemen van de term «leider» geen wijziging heeft willen aanbrengen in de bestaande rechtspraak? In verband hiermee is wel de vraag gerezen of de term «bestuurders» dan nog een zelfstandige betekenis heeft. Kennelijk krijgt deze term nu een formele betekenis: de term slaat namelijk op een «legale organisatie» (Handelingen II, blz. 87–5920): wie is als bestuurder benoemd?

Betekent dit nu dat ook personen die puur op papier bestuurder zijn van een onderneming, die verder geen enkele feitelijke zeggenschap uitoefenen, zich niet bemoeien met de activiteiten van de onderneming, ook onder de strafverhoging van het derde lid van artikel 140 Sr vallen? Zo ja, zou dit dan terecht zijn? Het gaat er toch juist om de initiatiefnemers zwaarder te straffen. Van een puur formeel bestuurder kan niet worden gezegd dat hij initiatiefnemer is. Zo nee, heeft de term «bestuurder» dan nog zelfstandige betekenis?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij wilden nog een aantal vragen voorleggen.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt in antwoord op vragen van de PvdA opgemerkt, dat de gedachte de strafmaat te verhogen is opgekomen naar aanleiding van het proces tegen de Hakkelaar. Zij 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 ervaringen in één strafproces. Heeft de behoefte tot een verhoging van de strafmaat zich ook bij andere gelegenheden doen voelen? Zo ja, welke? Kan de regering gegevens verstrekken over de straffen die zijn opgelegd bij veroordeling voor artikel 140 Sr, die duiden op een behoefte aan strafmaat verhoging?

De voornaamste reden voor strafverhoging is volgens de toenmalige minister, dat een maximum van zes jaar en vijfde categorie beter past bij het misdrijf waar het om gaat. De leden van de PvdA-fractie zouden liever zien, en de leden van de fractie van D66 sloten zich hierbij aan, dat wijziging van strafmaxima plaats heeft naar aanleiding van meer systematische reflectie over de strafmaxima, zoals die nu geschiedt in onderzoeken in Tilburg en Leiden naar aanleiding van een motie Dittrich/Kalsbeek (TK 1997). Is de regering het hier mee eens?

Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister opgemerkt, dat de verhoging van de maximaal toegelaten gevangenisstraf tot zes jaar nodig is om een SFO mogelijk te maken. Is deze mededeling wel juist?

In de Tweede Kamer is gerefereerd aan het oneigenlijk gebruik, dat van artikel 140 Sr. is gemaakt o.m. bij gelegenheid van de Eurotop. Gesproken is ook over de grote reikwijdte van het artikel. Zou het, zeker nu voorgesteld wordt de straf te verhogen, niet zinvol zijn om de reikwijdte van het artikel te beperken tot organisaties die zich bezig houden met het plegen van ernstiger misdrijven, bv. door in het artikel aan te geven, dat het alleen om bepaalde zwaardere misdrijven gaat of door aan te geven, dat het gaat om misdrijven, waarop een gevangenisstraf van zes of acht jaar of meer staat?

De leden van de fracties van **SGP, RPF** en **GPV** hadden in overwegende mate met instemming van het wetsvoorstel 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.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat de reikwijdte van artikel 140 niet wordt uitgebreid, maar dat zulks wel geldt voor de reikwijdte van de strafwet. Moet dit effect, zo vroegen deze leden, worden verklaard uit de (beoogde) neveneffecten van de strafmaatverhoging. Impliceert de mogelijkheid van voorlopige hechtenis dat grond voor het opleggen daarvan gelegen kan zijn in de vrees dat de verdachte weer aan dezelfde of een andere organisatie zal deelnemen?

Wat betreft het voorstel om het derde lid van artikel 140 het begrip «leiders» op te nemen, naast de begrippen «oprichters» en «bestuurders», vroegen deze leden, mede naar aanleiding van uitspraken van de (voormalige) minister van Justitie tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het voorstel (Handelingen Tweede Kamer, 17 juni 1998, blz. 87–5920, l.k.), of het begrip «bestuurder» is gereserveerd voor de leidinggevende in civielrechtelijke zin van een legale rechtspersoon.

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk