

Vergaderjaar 2004–2005

**28 484**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima**

**D**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 juni 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de in het voorlopig verslag door de Commissie, alsmede door de aan het woord zijnde fracties gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Graag ga ik hieronder in op deze opmerkingen en vragen.

#### **Inleiding**

De **Commissie** wijst op de wijzigingen in het Wetboek van Militair Strafrecht die ten onrechte in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij vroeg of ik bereid ben deze wijzigingen door middel van een novelle uit dit wetsvoorstel te lichten voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer plenair wordt behandeld.

Ik kan na ampele overweging de wens van de Commissie onderschrijven om de besproken wijzigingen uit het wetsvoorstel te lichten. Ik zal dan ook het artikel inzake het Wetboek van Militair Strafrecht door middel van het binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel voor een Reparatiewet II Justitie uit het onderhavige wetsvoorstel halen, waardoor de door de Commissie gesignaleerde omissie zal worden hersteld. Dat reparatiewetsvoorstel leent zich daar bij uitstek voor, nu deze aanpassing wetgevingstechnisch eenvoudig is. In aansluiting op mijn brief van 19 april 2005 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer zij voor alle duidelijkheid herhaald, dat de wijzigingen in het Wetboek van Militair Strafrecht op afzienbare termijn alsnog kunnen worden gerealiseerd via het voorstel voor een rijksbrede reparatierijkswet, dat inmiddels om advies bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig is.

#### **Inhoud wetsvoorstel**

Het verheugt mij dat de leden van de **CDA**-fractie het wenselijk vonden een aantal wettelijke strafmaxima te herijken. Het verheugt mij eveneens dat de leden van de fractie van de **PvdA** het waardeerden dat door dit wetsvoorstel ernst is gemaakt met de uitvoering van de motie Dittrich/Kalsbeek-Jasperse waarin om een herijking van de wettelijke strafmaxima werd gevraagd, en dat zij contateerden dat de regering na een grondige voorbereiding een afgewogen voorstel tot een proportionele herijking van deze wettelijke strafmaxima in dit wetsvoorstel heeft neergelegd.

De leden van de fractie van het **CDA** constateerden dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een groot aantal amendementen is ingediend en aanvaard waarvan een deel naar het oordeel van deze leden de oorspronkelijke strekking van het wetsvoorstel te buiten gaat. Deze leden gingen in op een drietal wijzigingen die door aangenomen amendementen in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Deze leden verwezen in de eerste plaats naar de voorgestelde aanvullingen van de artikelen 5, eerste lid, onderdeel 3°, en 5a, eerste lid, Sr die als gevolg van het aangenomen amendement onder nummer 41 in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij vroegen nader in te gaan op concrete gevallen waarin de toepassing van de nieuwe regeling in strijd zou kunnen komen met het zogenoemde nulla poena-beginsel.

Naar aanleiding daarvan kan ik het volgende naar voren brengen. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, geldt het vereiste van de dubbele strafbaarheid niet voor seksueel misbruik van personen onder de 18 jaar, door een Nederlander buiten Nederland gepleegd. Ingevolge artikel 5a, eerste lid, is er rechtsmacht ten aanzien van voornoemd seksueel misbruik en terroristische misdrijven, gepleegd buiten Nederland.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, kan vervolging ook plaatsvinden, in de gevallen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdelen 2° en 3°, indien de verdachte eerst na het begaan van het feit Nederlander is geworden.

Ingevolge artikel 5a, tweede lid, kan vervolging ook plaatsvinden, in de gevallen waarin de vreemdeling eerst na het begaan van het feit in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft gekregen.

De voorgestelde uitbreiding betreft de afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid voor meisjesbesnijdenis, gepleegd door Nederlanders buiten Nederland, en de vestiging van rechtsmacht voor meisjesbesnijdenis, gepleegd buiten Nederland door vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Voor de toepassing van de artikelen 5, eerste lid, onderdeel 3°, en 5a, eerste lid, is niet relevant of het desbetreffende feit naar het recht van de plaats delict al dan niet strafbaar is, en dus ook niet de omstandigheid dat in het desbetreffende land voor de strafbaarheid van meisjesbesnijdenis een lagere leeftijdsgrens geldt dan wel dat meisjesbesnijdenis in brede lagen van de bevolking van het desbetreffende land gebruikelijk is en aanvaardbaar wordt geacht. Van belang is dat de verdachte weet of kan weten dat hij ter zake van dat feit aan vervolging in Nederland kan blootstaan.

Strijdigheid met het nulla poena-beginsel zou kunnen ontstaan bij de toepassing van de artikelen 5, tweede lid, en 5a, tweede lid. Ingevolge die bepalingen is de rechtsmacht als gezegd uitgebreid tot personen die pas na het begaan van het feit een formele band met de Nederlandse rechtsorde hebben verkregen door verwerving van het Nederlanderschap of het verkrijgen van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Daarbij is het volgende van belang.

In de eerste plaats is de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht tot meisjesbesnijdenis buiten Nederland gepleegd, van toepassing op meisjesbesnijdenis die is gepleegd op of na het tijdstip van inwerking-treding van de onderhavige wetgeving.

In de tweede plaats is het verwerven van het Nederlanderschap dan wel het verkrijgen van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland het gevolg van een persoonlijke keuze, door welke motieven deze ook is geleid. Er is dus wetenschap vooraf, of die kan er zijn, dat het aanknopen van banden met de Nederlandse rechtsorde met zich kan brengen dat een vervolging wordt ingesteld terzake van strafbare feiten die in Nederland als zeer ernstig worden aangemerkt, waaronder meisjesbesnijdenis.

Het antwoord op de vraag of er bij de toepassing van de artikelen 5, tweede lid, en 5a, tweede lid, strijdigheid kan optreden met het nulla

poena-beginsel, hangt af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. In het algemeen gesproken kunnen de volgende vragen van belang zijn: had de verdachte ten tijde van het plegen van het feit reeds banden met Nederland; was de verdachte bij het plegen van het feit ermee bekend of kon hij ermee bekend zijn dat Nederland voor meisjesbesnijdenis een ruime rechtsmacht kent; is het verkrijgen van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland het gevolg van een vrije keuze. Het is denkbaar dat het openbaar ministerie bij ontkennende beantwoording van een of meer van die vragen tot het oordeel komt dat vervolging achterwege moet blijven of dat de strafrechter het openbaar ministerie in de ingestelde vervolging niet-ontvankelijk verklaart.

In de tweede plaats stelden de leden van de fractie van het **CDA** een vraag over het amendement onder nummer 46. Bevestigd kan worden dat ook het «zeer dicht achter een ander voertuig gaan rijden» strafbaar is. Deze gedraging kan gevaar of hinder op de weg veroorzaken, hetgeen strafbaar is op grond van artikelen 5 j°. 177, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994). Voorts valt deze gedraging onder het krachtens die wet gestelde Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Artikel 19 RVV 1990 bepaalt dat de bestuurder in staat moet zijn om «zijn voertuig tot stilstand te brengen binnen de afstand waarover hij de weg kan overzien en waarover deze vrij is». Dit wettelijke voorschrift wordt deels via het strafrecht (artikel 177, eerste lid, WVW 1994) en deels via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften gehandhaafd.

In de derde plaats stelden de leden van de fractie van het **CDA** vragen over het amendement onder nummer 15. Deze leden merkten terecht op dat dit amendement de duur van de proeftijd afhankelijk stelde van de vordering van de officier van justitie. De Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer heeft de wijziging die dit amendement in het wetsvoorstel heeft teweeggebracht echter op een aantal punten gecorrigeerd (zie het stuknummer 50). Daardoor is deze wijziging uiteindelijk als volgt komen te luiden: «De proeftijd kan ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen». Hieruit kan worden afgeleid dat het de rechter is die onafhankelijk van de vordering van de officier van justitie de proeftijd bepaalt. Verder bevat de wijziging zoals deze na correctie door de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer luidt niet langer een expliciete verplichting om aan te geven welke de redenen zijn die hebben geleid tot het vaststellen van een langere proeftijd. Dat neemt naar mijn mening niet weg dat de rechter die van zijn bevoegdheid gebruik maakt om een langere proeftijd vast te stellen, zal dienen te motiveren waarom er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam. Dat volgt uit de algemene motiveringssystematiek van artikel 359 van het Wetboek van Strafvordering. Het aanmerkelijk langer vaststellen van de proeftijd dan twee of drie jaren is, zo meen ik met deze leden, geen beslissing die met een standaardmotivering kan worden afgedaan.

De leden van de fractie van de **PvdA** gaven aan dat na de grondige voorbereiding die het wetsvoorstel heeft gekend het wetgevingsproces in een stroomversnelling is geraakt en daarbij vele veranderingen in het wetsvoorstel zijn aangebracht. De proportionaliteit is daarbij volgens deze leden «volledig uit het zicht» geraakt; naar deze proportionaliteit is naar hun oordeel ook geen onderzoek gedaan. De aan het woord zijnde leden vonden deze gang van zaken bedenkelijk. Het is om die reden dat deze

leden vroegen om een visie op de proportionaliteit van elk van de aangenomen amendementen en op de verhouding van deze amendementen en de nota's van wijziging tot het systeem van de wettelijke strafmaxima. Bovendien leek het deze leden gewenst om rechtsvergelijkend onderzoek te verrichten naar strafmaxima van met name vuurwapenbezit en dierenmishandeling.

In reactie op deze opmerkingen van de leden van de **PvdA**-fractie breng ik graag naar voren dat de beoordeling of de inhoud van een wetsvoorstel, dat door amendering is gewijzigd, nog proportioneel is en of naar de proportionaliteit van een wetsvoorstel voldoende onderzoek is gedaan, uiteindelijk aan de beide Kamers der Staten-Generaal is. Ik teken daarbij aan dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel zoals het door aangenomen amendementen en nota's van wijziging is gewijzigd, met algemene stemmen heeft aanvaard. Ik wijs er bovendien op dat de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer een zevental amendementen heeft ingediend dan wel medeondertekend, en voorts vóór vrijwel alle ingediende en gehandhaafde amendementen heeft gestemd.

De aan het woord zijnde leden wezen er terecht op dat de Raad van State in een laat stadium om spoedadvies is gevraagd en dat de Raad het in die fase van het wetgevingsproces nog slechts opportuun vond om te adviseren over de vraag of het wetsvoorstel spoort met de Grondwet en de internationale verdragen en zich derhalve niet over de proportionaliteit van de verschillende wijzigingen heeft uitgelaten. In reactie daarop wil ik opmerken dat de Raad van State zelf de inhoud van zijn adviezen bepaalt. In het licht van het voorgaande komt het niet noodzakelijk voor in deze memorie een verderstreckende visie op de aangenomen amendementen op te nemen dan voortvloeit uit het verslag van het wetgevingsoverleg (nummer 34) en uit mijn brief van 25 juni 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (nummer 43) waarin ik een uitvoerige reactie heb gegeven op de ingediende amendementen. Voor het rechtsvergelijkende onderzoek waar deze leden om vroegen, zie ik onvoldoende aanleiding. Dit wetsvoorstel dient op de eigen merites worden beoordeeld. Ik teken daarbij aan dat het amendement inzake het wapenbezit (nummer 35) en het amendement inzake dierenmishandeling (nummer 42) relatief bescheiden aanscherpingen behelzen van de desbetreffende wettelijke strafmaxima. Deze aanscherpingen komen bovendien alleszins gewenst voor.

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen voorts om een staatsrechtelijke toelichting op hun indruk dat het amendement onder nummer 45 in het licht van de strekking van het wetsvoorstel wellicht een ontoelaatbaar amendement zou kunnen worden genoemd en een kwestie betreft die een afzonderlijk wetsvoorstel zou hebben vereist.

Graag grijp ik de vraag van deze leden aan om enkele opmerkingen van staatsrechtelijke aard te maken. De leden van de Tweede Kamer hebben een grondwettelijk verankerd recht van amendement. De Grondwet stelt geen nadere voorwaarden aan de uitoefening van dit recht. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is in artikel 97, eerste lid, bepaald dat amendementen ontoelaatbaar zijn wanneer zij een strekking hebben die tegengesteld is aan die van het wetsvoorstel of wanneer er geen rechtstreeks verband bestaat tussen het onderwerp van deze amendementen en dat van het wetsvoorstel. De beslissing over de toelaatbaarheid van een amendement is aan de Tweede Kamer. Een amendement wordt toelaatbaar geacht zolang de Tweede Kamer het niet ontoelaatbaar heeft verklaard, zo bepaalt het tweede lid van artikel 97 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Uit de omstandigheid dat de Tweede Kamer het amendement onder nummer 45, waarnaar deze leden in dit verband vroegen, niet ontoelaatbaar heeft verklaard – integendeel: het amendement is door een zeer ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen – mag worden afgeleid dat de Tweede Kamer

het amendement toelaatbaar oordeelde. De wijzigingen die door dit amendement in het wetsvoorstel zijn opgenomen betreffen een verhoging van het wettelijke maximum van de tijdelijke gevangenisstraf van twintig tot dertig jaar bij die misdrijven waarop naast tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter levenslange gevangenisstraf is gesteld. Deze wijzigingen zijn blijkens de toelichting op het aangenomen amendement bedoeld om het verschil tussen de tijdelijke en de levenslange gevangenisstraf te verkleinen. Naar mijn oordeel kan niet worden gezegd dat het aangenomen amendement een ander onderwerp heeft dan het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, dan wel een daaraan tegengestelde strekking. Om die reden meen ik dat de Tweede Kamer terecht heeft geoordeeld dat het amendement toelaatbaar is.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner