

Vergaderjaar 1997–1998

25 638

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In de afgelopen jaren is het inzicht gegroeid, dat georganiseerde criminaliteit een grote bedreiging vormt voor de Nederlandse samenleving. Bij de aanpak van die georganiseerde criminaliteit vervult artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht een belangrijke rol, doordat het straf stelt op het enkele deelnemen aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt artikel 140 in twee opzichten te wijzigen, teneinde te bevorderen dat georganiseerde criminaliteit nog beter op basis van dit artikel kan worden bestreden. In de eerste plaats wordt voorgesteld de wettelijke strafbedreiging te verhogen. Thans staat vijf jaar gevangenisstraf op dit misdrijf; voorgesteld wordt dit te verhogen tot zes jaar. Voorts wordt voorgesteld de bedreigde boete te verhogen van de vierde naar de vijfde categorie. In de tweede plaats wordt voorgesteld het derde lid te herzien. Thans staan daarin slechts de bestuurders en oprichters vermeld. Verduidelijkt wordt dat ook de «leiders» van de organisatie de in het derde lid vermelde verhoging van de gevangenisstraf riskeren. De mogelijkheid tot verhoging van de geldboete wordt geschrapt, nu ingevolge het gewijzigde eerste lid al een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd.

Voorts wordt in dit wetsvoorstel een wijzigingsvoorstel meegenomen dat voortvloeit uit de standpuntbepaling ten aanzien van het onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden», uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken (brief van 21 maart 1995, nr. EA 94/U2330). Met mijn collega van Binnenlandse Zaken ben ik van oordeel dat de straf, gesteld op overtreding van een voorschrift, uitgevaardigd op basis van een noodbevoegdheid, in overeenstemming moet worden gebracht met de in artikel 154 Gemeentewet en artikel 184 Wetboek van Strafrecht bedreigde straf.

De wijziging van artikel 140 Wetboek van Strafrecht

Uit het onderzoek van de parlementaire enquetecommissie opsporingsmethoden komt naar voren dat de georganiseerde criminaliteit een grote bedreiging vormt voor de Nederlandse samenleving. Van georganiseerde criminaliteit is volgens de PEC sprake wanneer groepen van personen:

- a. primair gericht zijn op illegaal gewin;
- b. systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en
- c. in staat zijn deze misdrijven op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen. Zie kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 25.

De bedreiging schuilt in dit geval niet alleen in de misdrijven waarmee het illegaal gewin wordt behaald. De bedreiging gaat uit van de macht die de organisatie over haar leden en over delen van de samenleving uitoefent, met name ook door de corrumperende invloeden die van haar uitgaan.

Deze inzichten hebben hun weerslag gehad op de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De aandacht is niet meer uitsluitend gericht op de concrete misdrijven die door georganiseerde verbanden worden begaan. Het inzicht is gegroeid dat het enkele deelnemen aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft, bestrijding verdient. Dit deelnemen is strafbaar gesteld in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht; dit artikel speelt de laatste jaren dan ook een belangrijke rol in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De aard en de omvang van de bedreiging die van sommige georganiseerde verbanden uitgaan wordt naar mijn oordeel echter onvoldoende weerspiegeld in het strafmaximum dat dit artikel kent. Het eerste lid stelt op het deelnemen aan de organisatie vijf jaar gevangenisstraf, ingevolge het derde lid kan dit met een derde worden verhoogd ingeval het zijn van «bestuurder» van de organisatie is bewezenverklaard. Daarmee komt de maximale gevangenisstraf bij telastelegging van uitsluitend artikel 140 op zes jaar en acht maanden. Dat staat naar mijn oordeel onvoldoende in verhouding tot de ernst van het verwijt dat deze «bestuurder» treft.

Wel kan de straf hoger uitvallen indien ten laste van de verdachte bovendien het plegen van of deelnemen aan concrete misdrijven van de organisatie wordt bewezenverklaard. Gewoonlijk is de straf op die feiten echter lager dan zes jaar en acht maanden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de handel in en invoer van soft drugs, bij fraude in verband met EG-subsidies, en bij milieudelicten. In die gevallen ligt de maximale strafbedreiging ingevolge artikel 57 van het Wetboek van Strafrecht onder de negen jaar. Mijns inziens moet in dergelijke gevallen een gevangenisstraf mogelijk zijn die boven de tien jaar ligt. Het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt, dat een dergelijke straf mogelijk wordt: in dit soort gevallen komt de bovengrens te liggen op tien jaar en acht maanden gevangenisstraf.

De verhoging van de strafmaat van artikel 140 heeft een aantal niet onbelangrijke neveneffecten. Zo leidt zij ertoe dat ten aanzien van verdachten van artikel 140, ook als zij de criminele organisatie niet leiden, de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek mogelijk wordt. Juist omdat criminele organisaties zich dikwijls bezig houden met criminaliteit waarin veel geld kan worden gegenereerd, is een dergelijke bevoegdheid wenselijk. Voorts kan de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen (zie artikel 46 Wetboek van Strafrecht) toegepast worden in het geval van artikel 140 derde lid.

Artikel 140, eerste lid, Wetboek van Strafrecht omvat meer organisaties dan de criminele organisaties waar de definitie van de PEC op ziet. Het begrip «organisatie» wordt in de rechtspraak omschreven als «een samenwerkingsverband, waarin twee of meer personen samenwerken volgens door hen gestelde regels en voor een door hen gesteld doel» (vgl. onder meer HR 6 juni 1989, NJ 1990, 49). In HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 442 (Mariënburcht) spreekt de Hoge Raad van «een gestructureerd samenwerkingsverband». Dat zo'n samenwerkingsverband niet aan de definitie van de PEC hoeft te voldoen, blijkt bijvoorbeeld uit HR 29 januari

1991, NJB 1991, nr. 50 (Vredesactiekamp, waarin de verdachte een van de deelnemers was aan een te Vierhouten gehouden vredesactiekamp, waarbij door het knippen van gaten in hekwerken etc. actie werd gevoerd tegen militaire objecten). Ook het samenwerkingsverband waar bij de top van Amsterdam sprake van was, viel niet onder de definitie van de PEC.

Voor deze organisaties, en het deelnemen daaraan, is deze wetswijziging in de praktijk niet van belang. De onderhavige wetswijziging beoogt in geen enkel opzicht wijziging te brengen in de reikwijdte van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Slechts de strafmaat wordt verhoogd. Die strafverhoging speelt in gevallen waarin een organisatie niet aan de definitie van de PEC voldoet geen rol. De toepassing van artikel 140 Wetboek van Strafrecht op organisaties als die welke tijdens de Eurotop actief waren brengt echter wel aan het licht op welk een grote verscheidenheid aan organisaties het artikel inmiddels ziet.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van het derde lid worden naast de bestuurders en oprichters ook de leiders van criminele organisaties aldaar met een hogere straf bedreigd. Naar mijn mening omvat het begrip bestuurders ook thans reeds de leidinggevendenden aan een criminele organisatie. Artikel 140 ziet op organisaties die gewoonlijk geen bestuurders in de civielrechtelijke betekenis kennen. Dat brengt mee dat aan deze strafverhogingsgrond weinig betekenis zou toekomen, als slechts civielrechtelijke bestuurders bedoeld worden. Het komt mij echter raadzaam voor, hier ter voorkoming van misverstanden te verduidelijken dat elke persoon die leiding geeft de strafverhoging riskeert.

Gekozen is voor het begrip «leider». Dit is een ander begrip dan het begrip «feitelijke leiding geven», dat gebruikt wordt in artikel 51 lid 2 ten 2e van het Wetboek van Strafrecht. Deze andere term is bewust gekozen. Beide begrippen fungeren in een andere context. In artikel 51 gaat het om feitelijke leiding geven aan een door een rechtspersoon gepleegd strafbaar feit. Doorslaggevend voor de uitleg van dat begrip is de betrokkenheid van de leidinggever bij die strafbare gedraging. Hier gaat het niet om het leiding geven aan een feit, maar om het leiden van een organisatie. Dat vergt een andere invulling. De keuze voor een ander begrip bevordert, dat deze invulling niet wordt belast met dogmatiek die in een ander kader past.

De «leider» hoeft niet de hoogste leider te zijn, en het leiderschap hoeft op geen enkele wijze geformaliseerd te zijn. Van belang is, of andere deelnemers aan de organisatie op aanwijzing van de betrokkene handelen. «Leider» is diegene die bij het optreden van het verband initiatieven ontplooit waarnaar de andere deelnemers zich richten. Dit ontplooiën van initiatieven kan spontaan gebeuren.

De wijziging van artikel 443 Wetboek van Strafrecht

De wijziging van artikel 443 beoogt de strafmaat in dit artikel af te stemmen op die van artikel 154 Gemeentewet. Het laatste artikel geeft de gemeentelijke regelgever de mogelijkheid om op overtreding van bij gemeenteverordening strafbaar gestelde voorschriften een maximale straf te stellen van drie maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie. Deze maximale strafmaat is op 1 januari 1994 bij de inwerking-treding van de nieuwe Gemeentewet van kracht geworden.

Artikel 443 stelt straf – thans hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie – op overtreding van gemeentelijke noodverordeningen die op basis van artikel 176 Gemeentewet zijn uitgevaardigd. Er zijn geen argumenten om het verschil in strafmaat te handhaven tussen overtreding van «normale» gemeentelijke voorschriften, gesteld op basis van artikel 154 Gemeentewet, en overtreding van voorschriften in noodverordeningen. De aard van deze laatste voorschriften en de ernst van de situatie waarin de

noodverordeningen (uitsluitend kunnen) worden toegepast, pleiten er eveneens voor dat een overtreding in deze ernstige situaties niet minder zwaar gestraft kan worden dan overtreding van «normale» voorschriften.

Met de onderhavige wijziging wordt tevens het verschil in strafbedreiging tussen overtreding van een noodbevel en overtreding van een noodverordening gereduceerd. Overtreding van een noodbevel levert een misdrijf op en kan op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht worden gestraft met een maximale gevangenisstraf van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager