

Vergaderjaar 1997–1998

25 638

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 december 1997

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De wijziging van artikelen 140 en 433 Wetboek van Strafrecht

De leden van de PvdA-fractie hebben op zichzelf geen moeite met het verhogen van de strafmaat dan wel het afstemmen van de strafmaat op de Gemeentewet, zoals in onderhavig wetsvoorstel gebeurt. Wel vinden zij dat een en ander wel zeer summier wordt onderbouwd. Met betrekking tot artikel 140 daarom de volgende vragen. Waarom wordt nu het strafmaximum verhoogd? Waarom is er niet de voorkeur aan gegeven deze wijziging aan te brengen op een moment dat meer zicht is op wetgeving die beoogt het begaan van strafbare feiten in groepsverband afzonderlijk strafbaar te stellen? Waarom vindt slechts een verhoging van het strafmaximum met 1 jaar plaats? Kan aangegeven worden welke dwangmiddelen nu wel van toepassing zijn?

In artikel 140 wordt tevens een wijziging aangebracht die expliciet duidelijk maakt dat het bij de term «bestuurders» en «oprichters» niet alleen gaat om diegenen die die functie in civielrechtelijke zin hebben, maar om de feitelijk leidinggevenden. Dit achten de leden van de PvdA-fractie een verbetering.

Van belang voor het begrip «leiden» is of andere deelnemers op aanwijzing van de betrokkene handelen, volgens de memorie van toelichting. Doet het er daarbij niet toe of deze aanwijzing met meer of minder dwang wordt gegeven?

Ook wordt het «ontplooiën van initiatieven» in de toelichting genoemd. Hoe verhoudt deze aanduiding van leiderschap zich tot het geven van aanwijzingen?

Kan worden aangegeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de andere wetgeving die het gevolg is van de parlementaire enquetecommissie opsporingsmethoden (commissie-Van Traa)?

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).
Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), vacature PvdA, Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Apostolou (PvdA), Meyer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

Verwarrend achten de leden van de PvdA-fractie hetgeen gesteld wordt over de definitie van georganiseerde criminaliteit. Aan de ene kant wordt uitdrukkelijk de definitie van de commissie-Van Traa van georganiseerde criminaliteit aangehaald, terwijl aan de andere kant wordt gesteld dat het niet de bedoeling is de reikwijdte van artikel 140 te wijzigen. Kan hierop worden ingegaan? Wat is de winst van het niet definiëren van het begrip «georganiseerde criminaliteit»? Kan worden ingegaan voor wat betreft dit punt op de relatie met overige wetgeving waarin het begrip «georganiseerde criminaliteit» voorkomt? Verder zouden deze leden graag een toelichting zien op het in de memorie van toelichting gestelde, dat artikel 140 ook van toepassing is op organisaties als die welke tijdens de Europese top in Amsterdam actief waren. Is die stelling nog overeind te houden, nu geen vervolging heeft plaatsgevonden op basis van artikel 140?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 140 en 443 kunnen zij instemmen. Zij vragen de regering of er enig inzicht bestaat in het aantal veroordelingen op grond van artikel 140. Is ook bekend hoe vaak dit artikel ten laste is gelegd? Zij vragen dit omdat zij over het gebruik van artikel 140 mede naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de Europese top in Amsterdam uitvoerig met de regering van gedachten willen wisselen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen instemmen met een verhoging van de wettelijke strafbedreiging. Wel hebben zij leden hierover nog een aantal vragen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat wetswijziging in geen enkel opzicht wijziging beoogt te brengen in de reikwijdte van artikel 140. De voorgestelde wetswijziging is volgens de regering niet van belang voor de toepassing van artikel 140 in verband met ordeverstoringen als die welke bij de Europese top in Amsterdam aan de orde waren. De strafverhoging is in de praktijk slechts relevant voor criminele organisaties waar de definitie van de commissie-Van Traa op ziet. De strafverhoging speelt in de gevallen waarin een organisatie niet aan deze definitie voldoet geen rol.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of de verbreding van de ruimte waarbinnen de strafmaat dient te worden bepaald geen «aantrekkelijke» werking op de straftoemeting zal hebben. Zij kunnen zich voorstellen dat ook groepen van personen die niet vallen onder de definitie van de commissie-Van Traa negatieve gevolgen zullen ondervinden van de verhoging van het strafmaximum. Het artikel onderscheidt immers niet naar strafmaxima voor verschillende soorten organisaties. Wil de regering hierop reageren?

Ook vragen deze leden of de voorgestelde wijziging van het derde lid van artikel 140 niet een uitbreiding betekent van de groep personen op wie het artikel van toepassing is. In het derde lid worden naast de bestuurders en oprichters ook de leiders van een criminele organisatie met een hogere straf bedreigd. «Leider» is volgens de memorie van toelichting degene die initiatieven ontplooit waarnaar de andere deelnemers zich richten. Dit ontplooiën van initiatieven kan spontaan gebeuren, aldus de memorie van toelichting op blz. 3. Kan de regering voorbeelden geven van spontane leidersinitiatieven? Betekent dit niet dat in de praktijk bijna alle deelnemers binnen een organisatie vroeger of later als leider kunnen worden aangemerkt? Wat is de meerwaarde van het opnemen van dit – vage – begrip in de wettekst, nu de regering zelf aangeeft dat de jurisprudentie onder bestuurders thans reeds leiders verstaat? Hier komt bij dat deze groep tevens het plegen van voorbereidingshandelingen ten laste kan worden gelegd. Onder voorbereidingshandelingen ten aanzien van

deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, kunnen alle mogelijke handelingen worden begrepen. De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat naast de neveneffecten die in de memorie van toelichting worden genoemd de verhoging van de strafmaat ook gevolgen heeft voor de toepassing van de voorlopige hechtenis (artikel 67a, tweede lid, onder 2, Wetboek van Strafvordering). Immers, de voorgestelde strafverhoging brengt mee dat voor al diegenen die worden verdacht van deelneming aan een criminele organisatie van welke soort dan ook een extra grond voor het toepassen van voorlopige hechtenis wordt gecreëerd. Kan de regering hierop reageren? Kan de regering aangeven of de definitie van het voorgestelde artikel 140 kan dienen als voorbeeld voor de Europese definitie van georganiseerde criminaliteit, zoals daar over wordt gesproken in het kader van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en in relatie tot de Europol-overeenkomst? De leden van de fractie van D66 kunnen instemmen met de voorgestelde wijziging van artikel 443 Wetboek van Strafrecht.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij kunnen op zichzelf genomen, instemmen met de wens om een betere bestrijding van de georganiseerde criminaliteit mogelijk te maken en, meer concreet, met de wens om de straffen, dat op de handel in softdrugs staan, te verhogen. Het wetsvoorstel heeft evenwel een aantal vragen bij hen opgeroepen.

Deze leden kunnen de op blz.3 van de memorie van toelichting voorkomende mededeling dat «de onderhavige wetswijziging in geen enkel opzicht beoogt wijziging te brengen in de reikwijdte van artikel 140 Wetboek van Strafrecht» niet zo goed plaatsen. Zij menen dat de aldaar ingenomen stelling zich ook niet verdraagt met de – terechte – mededeling, voorkomend op blz. 2 van de memorie van toelichting, dat de verhoging van de strafmaat van artikel 140 «een aantal niet onbelangrijke neveneffecten heeft». Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorgestelde wettelijke omschrijving, bedoeld of onbedoeld, tot gevolg heeft dat de reikwijdte van artikel 140 wel degelijk aanmerkelijk wordt vergroot. Daartoe wijzen deze leden op het voorstel om in het derde lid, naast de termen «bestuurders» en «oprichters», de term «leiders» op te nemen. Worden de bestaande begrippen door de rechter reeds ruim geïnterpreteerd, in de memorie van toelichting wordt aan het begrip «leiders» wel een zeer ruime uitleg gegeven. Betekent de aldaar gegeven uitleg niet dat bijna alle deelnemers binnen een organisatie vroeger of later als «leider» kunnen worden aangemerkt? En dat alleen de deelnemers in de allerlaagste regionen, die nooit enig initiatief nemen, buiten de gegeven omschrijving vallen?

Verder wijzen de leden van de SGP-fractie in dit verband op de mededeling, voorkomend op blz. 2 van de memorie van toelichting, dat in geval van artikel 140, derde lid, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen (artikel 46 Wetboek van Strafrecht) kan worden toegepast. Zij vragen of de regering erkent dat in artikel 140 sowieso een zekere spanning ligt met het legaliteitsbeginsel en dat bij toepassing van artikel 46 het strafrechtelijk verwijt nog diffuser wordt. Leidt de combinatie in de toepassing van de artikelen 140 en 46 er niet toe dat onder voorbereidingshandelingen ten aanzien van deelneming aan een organisatie, die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, zo ongeveer alle mogelijke handelingen kunnen worden begrepen? Indien de vraag bevestigend moet worden beantwoord, levert de koppeling van artikel 46 met artikel 140 dan geen strijd met het lex certa-beginsel op?

Deze leden wijzen nog op een neveneffect dat op blz. 2 van de memorie van toelichting niet wordt genoemd, namelijk dat als gevolg van de

voorgestelde strafverhoging van artikel 140 een extra grond voor het toepassen van voorlopige hechtenis wordt gecreëerd. Is deze zienswijze juist?

Voorts merken de leden van de SGP-fractie op dat op blz. 2 van de memorie van toelichting wordt gemeld dat artikel 140, derde lid, meer organisaties omvat dan de criminele organisaties waar de definitie van de commissie-Van Traa op ziet. Deze leden willen graag vernemen hoe het (criminele) organisatiebegrip van artikel 140 zich verhoudt tot de omschrijving van dat begrip in wetsvoorstel 25 403 (bijzondere opsporingsmethoden) en welke consequenties eventueel bestaande verschillen hebben ter zake van de opsporingsmethoden.

De leden van de SGP-fractie, die zich kunnen verenigen met de wijziging van artikel 443, verzoeken om uitleg van het verschil in strafbedreiging tussen overtreding van een noodbevel en overtreding van een noodverordening.

De leden van de GPV-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen instemmen met de voorgestelde verhoging van de wettelijke strafbedreiging voor het deelnemen aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft. De wijziging van het derde lid van artikel 140 roept bij deze leden enige vragen op over de precieze reikwijdte van dit artikel, het onderscheid dat gemaakt wordt tussen verbanden die al dan niet voldoen aan de definitie van georganiseerde criminaliteit, zoals die door de commissie-Van Traa is omschreven, en de neveneffecten van het wetsvoorstel.

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel is de hogere strafbedreiging niet van toepassing in gevallen waarin een organisatie niet aan de definitie van de commissie-Van Traa voldoet. Is het daarmee uitgesloten dat verbanden, die niet onder de definitie van genoemde commissie vallen, negatieve gevolgen zullen ondervinden van de niet voor hen bedoelde strafverhoging? Is daarvoor het onderscheid tussen verschillende soorten criminele organisaties, alsmede de daaraan verbonden strafmaxima, in dit artikel voldoende duidelijk omschreven? Het zou volgens de leden van de GPV-fractie de voorkeur verdienen wanneer artikel 140 zou zien op een meer beperkte en nauwkeurig omschreven groep criminele organisaties. Valt in de wettekst een zodanig onderscheid aan te brengen? Hoe verhoudt een en ander zich tot de discussie over de betekenis van artikel 140 voor strafrechtelijk optreden tegen grootschalige en gewelddadige acties, zoals tijdens de Europese top in Amsterdam? De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat de introductie van het begrip «leider» een meerwaarde kan opleveren, maar dat dan wel duidelijkheid moet bestaan over de uitleg van dit begrip. Deze leden hebben de indruk dat het begrip dusdanig ruim zou kunnen worden geïnterpreteerd dat bijna alle deelnemers aan een criminele organisatie op enig moment zouden kunnen worden aangemerkt als leider. Deze leden suggereren het uitoefenen van feitelijke zeggenschap bij de uitleg van het begrip leider centraal te stellen in plaats van over leiderschap te spreken wanneer men initiatieven ontplooit waarnaar de andere deelnemers zich richten. Een dergelijk ruime uitleg van het begrip leider zou volgens de leden van de GPV-fractie wel degelijk kunnen betekenen dat artikel 140 een ruimere reikwijdte krijgt.

Gelet op het slechts in algemene bewoordingen gemaakte onderscheid tussen criminele organisaties, waarop de definitie van de commissie-Van Traa al dan niet van toepassing is, vragen deze leden of het wel wenselijk is dat ook de voorbereidingshandelingen ten aanzien van deelneming aan een organisatie, die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, strafbaar kunnen worden gesteld wanneer sprake is van een criminele organisatie in de zin van het derde lid van artikel 140. Is het wel wenselijk dat in beginsel alle denkbare voorbereidingshandelingen hieronder zouden kunnen vallen?

De leden van de SP-fractie hebben twijfels over het nut van de onderhavige wetswijziging. De in de memorie van toelichting gegeven argumentatie vinden zij niet overtuigend. De leden vragen zich in dat opzicht af waarom de regering meent dat de georganiseerde criminaliteit beter te bestrijden zou zijn door de strafbedreiging met één jaar te verhogen. Graag vernemen zij een nadere argumentatie van de regering. Het valt de leden van de SP-fractie op dat een groot deel van de argumentatie in de memorie van toelichting ingaat op de georganiseerde criminaliteit. Echter, in de toepassing van artikel 140 in de praktijk is inmiddels wel gebleken dat niet elke criminele organisatie ook georganiseerde misdaad betreft. Integendeel, uit de praktijk blijkt dat artikel 140 in steeds meer situaties wordt toegepast. De leden vinden dit zorgwekkend. Tevens vinden zij het een gemis dat de regering in dit wetsvoorstel niet ingaat op de reikwijdte van het artikel en de ontwikkeling daarin. Op zijn minst is het curieus dat de regering het gebruik van artikel 140 tijdens de Europese top in Amsterdam van afgelopen juni als voorbeeld noemt, terwijl juist het gebruik van het onderhavige artikel in die situatie zeer is bekritiseerd door verschillende strafrechtdeskundigen. De leden verzoeken daarom de regering alsnog haar visie te geven op de verschillende toepassingsmogelijkheden van artikel 140, met name wat betreft de interpretatie van het deelnemingscriterium en het criterium criminele organisatie. De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de voorgestelde strafverhoging geen rol speelt in de gevallen waarin een organisatie niet aan de definitie van de commissie-Van Traa voldoet. Zij begrijpen dit niet. Is het immers niet zo dat de strafverhoging geldt voor alle situaties waarin het bestaan van een criminele organisatie kan worden aangetoond, dus ook als dit niet de georganiseerde misdaad betreft? Graag zien de leden een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,
Nava