

Vergaderjaar 2003–2004

28 484

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

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2004

Tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel herijking strafmaxima (Kamerstukken II, 28 484) dat op 1 juni jl. plaatsvond heeft de Vaste Commissie voor Justitie in de Tweede Kamer aangegeven prijs te stellen op een brief waarin op een aantal onderwerpen die tijdens dat overleg ter sprake kwamen, nader zou worden ingegaan. Graag voldoe ik hierbij aan dit verzoek. In het hierna volgende komen eerst de bij dit wetsvoorstel ingediende, inmiddels veelal gewijzigde, amendementen ter sprake (paragraaf 1). Daarna zal ik aandacht schenken aan enkele vraagpunten die zijn blijven liggen met betrekking tot de inhoud van het wetsvoorstel (paragraaf 2). Vervolgens geef ik aan welke verdere procedure naar mijn oordeel in de rede ligt (paragraaf 3).

1. Amendementen

Bij het wetsvoorstel herijking strafmaxima is een negentiental amendementen ingediend waarvan een aantal na het wetgevingsoverleg is gewijzigd. Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg heb aangegeven, sta ik positief tegenover het amendement van mevrouw Vos (nr. 38) dat ertoe strekt om de bijkomende straf van de rijontzegging ook mogelijk te maken bij het delict bedreiging. Hetzelfde geldt voor het amendement van de heer Eerdmans (nr. 35) om het strafmaximum dat in de Wet wapens en munitie is gesteld op het voorhanden hebben van wapens van de eerste categorie te verhogen van drie naar negen maanden. Voorts kan ik mij, zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg al heb aangegeven, zonder meer vinden in de strekking van het gewijzigde amendement van de heer Wolfsen tot uitbreiding van de rechtsmacht in geval van meisjesbesnijdenis. Het amendement ligt in de lijn met hetgeen ik met betrekking tot dit onderwerp heb aangegeven in de aan de Tweede Kamer gezonden notitie die handelt over de vraag in welke gevallen het vereiste van dubbele strafbaarheid dient te vervallen (Kamerstukken II 2003/04, 29 451, nr. 1). In die notitie heb ik aangegeven dat genitale vermindering van een meisje in het buitenland begaan door een persoon die in Nederland woont zonder meer een dergelijk geval is. Omdat het amendement uitvoe-

ring geeft aan de in de eerdergenoemde notitie neergelegde gedachten, sta ik er positief tegenover. Het oordeel over dit amendement laat ik dan ook aan de Kamer.

Wat het amendement van de heer Wolfsen en mevrouw Griffith (nr. 17) betreft – dat strekt tot verzwarening van een aantal motiveringsplichten in het Wetboek van Strafvordering merk – ik op dat de daarin aan de orde gestelde onderwerpen inmiddels zijn betrokken bij het wetsvoorstel verkorte motivering bekende verdachten, aangezien bij dat wetsvoorstel een amendement is ingediend waarin deze onderwerpen zijn verwerkt (Kamerstukken II 2003/04, 29 255, nr. 8). Het laatstgenoemde wetsvoorstel is inmiddels (22 juni) door de Tweede Kamer aangenomen. Mijn opstelling tegenover dit amendement was positief. Gelet op het feit dat de materie waarop amendement nr. 17 ziet inmiddels geregeld is bij dat wetsvoorstel ga ik ervan uit dat het amendement zoals dit bij het wetsvoorstel herijking strafmaxima is ingediend achterhaald is.

Mevrouw Griffith heeft tijdens het wetgevingsoverleg een motie ingediend (nr. 31) waarin de regering wordt verzocht om te bezien of de gevallen van voorlopige hechtenis moeten worden uitgebreid. Dit onderwerp is inmiddels betrokken bij het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de voorlopige hechtenis (Kamerstukken II 2003/04, 29 253), dat inmiddels eveneens is aangenomen. Ik heb bij de behandeling van dat wetsvoorstel aangegeven, dat ik aan deze motie gevolg zal geven en de regeling van de gevallen van voorlopige hechtenis aan een onderzoek zal onderwerpen. Naar verwachting zal ik bij de behandeling van de komende Justitiebegroting inzicht kunnen geven in de opzet van dat onderzoek.

Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg reeds heb aangegeven zou ik ten aanzien van de volgende amendementen het oordeel daaromtrent willen overlaten aan de Tweede Kamer. Het gaat daarbij om het amendement van de heer De Wit (nr. 16) dat ertoe strekt om het strafmaximum van het openbaar maken van valse jaarrekeningen te verhogen tot zes jaar, het amendement van mevrouw Vos (nr. 37) dat strekt tot introductie van de mogelijkheid om iemand uit zijn beroep te ontzetten indien hij schuldig is aan moord of doodslag, alsmede het amendement van mevrouw Vos (nr. 39) dat ertoe strekt om door middel van een wijziging in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een geldboete van de naast hogere categorie te kunnen opleggen bij beroepsmatige dieren mishandeling of dierenverwaarlozing.

De amendementen van de heer Wolfsen (nrs. 14 en 15) die strekken tot introductie van een ruimer voorwaardelijk deel van de straf en een ruimere proeftijd (maximaal tien jaar) bij een voorwaardelijke veroordeling, alsook het amendement van mevrouw Vos (nr. 18) tot introductie van de mogelijkheid om een taakstraf te kunnen combineren met een langere jeugddetentie, vallen naar mijn mening buiten de orde van het wetsvoorstel en betreffen onderwerpen waarover in het kader van de modernisering van de sanctietoepassing wetgeving in voorbereiding is of een onderzoek naar de wenselijkheid van wetgeving is ingesteld. Deze amendementen lopen vooruit op de afweging die in dat kader moet worden gemaakt. Om deze reden ben ik er voorstander van om de gedachten die ten grondslag liggen aan deze amendementen te betrekken bij de komende modernisering van de sanctietoepassing en er nu niet op vooruit te lopen.

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik in reactie op het amendement van de heer Wolfsen en mevrouw De Pater-Van der Meer (nr. 21) dat ertoe strekt om een bestuursrechtelijk ingekaderd puntenstelsel rijbewijzen voor alcoholdelicten in te voeren, gewezen op de brief die ik, mede namens

mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb gestuurd en waarin het kabinetsplan is opgenomen voor een strafrechtelijk ingekaderd puntenstelsel rijbewijzen (brief van 19 mei 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 6). Mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat en ik hebben inmiddels op 15 juni 2004 een Algemeen Overleg gehad met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer over onder andere deze brief. Ik heb bij die gelegenheid gewezen op de verschillen tussen de uitwerking zoals deze door het kabinet wordt voorgestaan en de uitwerking die in het amendement is gekozen. Voorts heb ik aangegeven dat en om welke reden de uitwerking van het kabinet de voorkeur verdient. Niettemin zijn wij bereid de gedachten achter de alternatieve regeling van het puntenstelsel, zoals dat in het amendement is neergelegd, te betrekken bij het wetsvoorstel tot invoering van het puntenstelsel rijbewijzen dat op dit moment in voorbereiding is. Zoals wij eerder aan de Kamer berichtten, ligt het in ons voor-nemen dat wetsvoorstel begin volgend jaar te doen indienen. Gelet op het bovenstaande blijf ik het amendement dan ook sterk ontraden.

Het amendement van de heren Van Haersma Buma en Eerdmans (nr. 12) dat ertoe strekt om de mogelijkheid te introduceren om in de toekomst de strafmaxima te kunnen verhogen tot maximaal twintig jaar bij delicten waarop niet mede levenslange gevangenisstraf is gesteld, alsook het amendement van de heer Wolfsen (nr. 19) dat ertoe strekt om een afzonderlijke strafbaarstelling van kunstvernieling in te voeren met een strafmaximum van vier jaar, heb ik om de redenen die ik tijdens het wetgevingsoverleg heb genoemd, moeten ontraden. Ik moge daarnaar verwijzen.

Mevrouw Vos heeft een amendement ingediend (nr. 40) dat ertoe strekt om bij veroordeling voor dierenmishandeling en dierenverwaarlozing in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de bijkomende straf op te nemen van ontzetting van het recht tot het houden van dieren voor de duur van ten hoogste een jaar. Een verbod op het houden van dieren kan reeds nu worden opgelegd in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een geheel of ten dele voorwaardelijke veroordeling. Dat is in zoverre effectiever, dat tegen een beslissing tot het alsnog ten uitvoer leggen van het voorwaardelijk gedeelte van de straf geen rechtsmiddel openstaat, terwijl bij het overtreden van het zelfstandige verbod op het houden van dieren opnieuw een vervolging zou moeten worden ingesteld voor het nieuwe feit, waarover vervolgens tot in hoogste instantie zou kunnen worden geprocedeerd. Om deze redenen zie ik de toegevoegde waarde van het amendement niet onmiddellijk in, terwijl het amendement wel lastige afbakeningsvragen met zich zou kunnen brengen ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling. Om deze redenen moet ik het amendement ontraden.

Mevrouw Griffith heeft een amendement ingediend (nr. 29) dat ertoe strekt om het strafmaximum van negen jaar in de Wegenverkeerswet 1994 ook te laten gelden voor «andere onheilsgedragingen zoals bumperklevens, het niet verlenen van voorrang of gevaarlijk inhalen». Tijdens het wetgevingsoverleg kwam reeds aan de orde dat de woorden «andere onheilsgedragingen» te onbepaald en te vaag zijn om – gelet op het legaliteitsbeginsel – als bestanddelen van een delictsomschrijving te kunnen functioneren. Bovendien zouden daaronder praktisch gezien alle roekeloze gedragingen vallen, zodat het amendement het in het wetsvoorstel voorgestelde strafmaximum van dood door roekeloos rijgedrag in het verkeer – zes jaar – in feite naar negen jaar verhoogt. Naar ik in het wetgevingsoverleg heb begrepen lijkt dit niet de strekking van het amendement te zijn.

Denkbaar zou wellicht zijn om het amendement aldus te wijzigen, dat daarin enkele, reeds elders in de Wegenverkeerswet 1994 expliciet omschreven, gedragingen aan de delicten van het onder invloed rijden en veel te hard rijden worden toegevoegd. In de toelichting zou dan wel overtuigend moeten worden beargumenteerd waarom – naast het onder invloed rijden en het veel te hard rijden – ook deze gedragingen – en andere niet – het hogere strafmaximum van negen jaar rechtvaardigen. Zonder een dergelijke aanpassing blijf ik van mening dat het amendement moet worden ontraden.

Mevrouw Griffith en de heer Eerdmans hebben een amendement ingediend (nr. 36) dat ertoe strekt om de strafmaxima in het bouwwerk van de mishandelingsdelicten uit het Wetboek van Strafrecht systematisch met een of twee jaar te verhogen. Het resultaat is dat op de lichtste mishandelingsvariant een strafmaximum van vier jaar komt te staan en op de zwaarste mishandelingsvariant zeventien jaar. Het wetsvoorstel bevat alleen verhogingen aan de onderkant van het bouwwerk van de strafmaxima van de geweldsmisdrijven. In de middenbouw en aan de bovenkant van het bouwwerk acht ik geen verhoging noodzakelijk omdat de strafmaxima daar al zwaar zijn en passende bestraffing mogelijk maken. Daarbij teken ik aan dat in geval van samenloop, recidive, en ook indien het feit wordt begaan tegen bijvoorbeeld de echtgenoot of het kind, alle strafmaxima uit het bouwwerk reeds met een-derde worden verhoogd. Het strafmaximum van de lichtste mishandelingsvariant verhogen naar vier jaar, zoals het amendement beoogt, is vanuit een oogpunt van de toepassing van dwangmiddelen praktisch niet nodig. In het wetsvoorstel inzake de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is (Kamerstukken I 2003/04, 28 980, A), wordt ook deze lichtste mishandelingsvariant aangemerkt als een geval waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast, waardoor dwangmiddelen zoals aanhouding buiten heterdaad en inverzekeringstelling mogelijk worden.

Om verschillende redenen past het amendement niet bij de huidige structuur van het Wetboek van Strafrecht. De eerste reden is dat strafmaxima zouden worden geïntroduceerd die de wet niet kent. De «sprongen» die worden gemaakt tussen de strafmaxima in het wetboek worden groter naarmate de strafmaxima zwaarder zijn. Tussen de twaalf en de vijftien jaar en tussen de vijftien en de twintig jaar worden thans geen strafmaxima gevonden. De veertien en zeventien jaar die het amendement voorstelt als strafmaxima voor zware mishandeling met voorbedachten rade onderscheidenlijk zware mishandeling met voorbedachten rade die de dood tot gevolg heeft, zijn in dat opzicht een novum en staan op gespannen voet met het doel van het wetsvoorstel: het verbeteren van de consistentie van het stelsel van strafmaxima. Daar komt nog bij, dat het strafmaximum van zeventien jaar indruist tegen het systeem van het wetboek waarin het uitgangspunt is dat de maximale tijdelijke gevangenisstraf vijftien jaar is, en alleen tot twintig jaar kan uitlopen, indien er bijvoorbeeld sprake is van samenloop, of wanneer op het feit mede levenslange gevangenisstraf is gesteld. Om al deze redenen koester ik ernstige bezwaren tegen het amendement en moet ik het dan ook ontraden.

Het amendement van de heren Van Haersma Buma, Wolfsen en Eerdmans en van mevrouw Griffith (nr. 32) strekt ertoe om de tijdelijke gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar te verhogen bij misdrijven waarop mede levenslange gevangenisstraf is gesteld. In het wetgevingsoverleg heb ik aangegeven kanttekeningen bij dit amendement te hebben. Mochten de indieners achter hun amendement blijven staan dan zou ik in overweging willen geven dat in het amendement zoals het thans luidt misdrijven over het hoofd zijn gezien waarop levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van

maximaal twintig jaar is gesteld. Het betreft enkele misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, de Wet terroristische misdrijven, het Wetboek van Militair strafrecht, de Wet oorlogsstrafrecht en de Kernenergiewet. Het amendement behoeft derhalve technische bijstelling. Onder handhaving van mijn eerdere kanttekeningen laat ik, na technische bijstelling, het oordeel over dit amendement aan de Tweede Kamer.

Tenslotte kom ik bij het amendement van de heer Eerdmans (nr. 27) dat ertoe strekt om het strafmaximum, dat in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is gesteld op dierenmishandeling en dierenverwaarlozing te verhogen van twee naar vijf jaar. Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik aangegeven dat ik de in dit amendement voorgestelde verhoging van het strafmaximum te fors vind. Wel wil ik samen met mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onderzoeken of een heroriëntatie op de strafmaxima van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing wenselijk is. Na afronding van dit onderzoek – naar verwachting dit najaar – zullen mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en ik de Tweede Kamer daarover informeren. Om die reden moet ik het amendement op dit moment ontraden.

2. Andere onderwerpen die verband houden met de inhoud van het wetsvoorstel

Roekeloosheid en een stelsel van afzonderlijk omschreven gedragingen

De heer Wolfsen vroeg tijdens het wetgevingsoverleg om een uiteenzetting van de redenen die hebben geleid tot de keuze voor de roekeloosheid in plaats van een stelsel – met dat van de gemeengevaarlijke misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht vergelijkbaar – van afzonderlijk omschreven gedragingen, met daaraan gekoppeld de dood of het zwaar lichamelijk letsel als strafverhogende gevolgen. Graag zal ik hieronder hetgeen ik tijdens het wetgevingsoverleg naar voren heb gebracht nader preciseren.

De centrale reden om in het wetsvoorstel het bestanddeel «roekeloosheid» op te nemen is dat zeker wordt gesteld dat iedere roekeloze gedraging onder het hogere strafmaximum valt. Indien men de roekeloosheid wettelijk zou inkaderen door middel van een stelsel van afzonderlijk omschreven gedragingen, dan zou het gevaar ontstaan dat tal van gedragingen buiten de strafverhoging vallen, aangezien van tevoren niet alle vormen van roekeloos gedrag door de wetgever zijn te voorzien, terwijl een hoger strafmaximum ook voor deze gedragingen gerechtvaardigd zou zijn. Ter illustratie moge het volgende dienen: in de rechtsliteratuur is wel gesteld dat men notoir gevaarlijke verkeersgedragingen zou kunnen uitschrijven: onder invloed rijden, veel te hard rijden, bumperkleven, gevaarlijk inhalen, rijden met onaangepaste snelheden, snijden. Andere gedragingen die ook als roekeloos kunnen worden beoordeeld, zijn daarbij evenwel niet genoemd, bijvoorbeeld achteruit rijden op de snelweg en spookrijden. Ook zulke gedragingen moeten naar mijn oordeel onder het hogere strafmaximum kunnen vallen. De in het wetsvoorstel voorgestelde, strafverhogende roekeloosheid voorziet daarin. Het genoemde bezwaar tegen een stelsel van afzonderlijk omschreven gedragingen speelt wellicht in nog sterkere mate bij het commune strafrecht, nu roekeloosheid zich buiten de context van het verkeer in zeer uiteenlopende gedragingen kan manifesteren.

Kaapvaart

De heer Van Haersma Buma vroeg tijdens het wetgevingsoverleg of de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die betrekking hebben op de kaapvaart niet zouden kunnen vervallen. Bij nadere overweging kost het

mij geen moeite zijn vraag bevestigend te beantwoorden. Heden heb ik dan ook een vierde nota van wijziging ingediend waarin aan deze wens tegemoet wordt gekomen. In de toelichting op deze nota van wijziging is nader ingegaan op de redenen die aan het vervallen van de kaapvaartbepalingen ten grondslag liggen.

Het nodeloos bellen van alarmnummers

De heer Wolfsen wees tijdens het wetgevingsoverleg naar mijn oordeel terecht op de grote overlast die het nodeloos bellen van alarmnummers met zich brengt. In dat verband vroeg de heer Wolfsen hoe vaak voor dit soort gedrag wordt vervolgd. Uit de gegevens van het Openbaar Ministerie blijkt dat de zaken die de politie inzendt vrijwel altijd leiden tot een vervolging (op grond van artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). Wel betreft het aantal ingezonden zaken (rond de honderdvijftig per jaar) maar een klein deel van de vele duizenden valse meldingen. Dit heeft voornamelijk zijn oorzaak in het gebruik van prepaid toestellen, waardoor de identiteit van de beller vrijwel nooit valt te achterhalen. Overigens zal dit onderwerp aan de orde zijn in het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 24 juni jl. dat handelt over meerdere onderwerpen die op de politie betrekking hebben.

3. De verdere procedure met betrekking tot het wetsvoorstel

Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg heb aangegeven zou ik het procedurevoorstel willen doen om over het door de amendementen en de nota's van wijziging gewijzigde wetsvoorstel pas te stemmen, nadat de Raad van State over dit gewijzigde wetsvoorstel een spoedadvies heeft uitgebracht. Pas na ommekomst van dit advies en het uitbrengen van het nader rapport zou dan de eindstemming over het wetsvoorstel volgen.

Ik hoop u met het vorenstaande voldoende te hebben ingelicht. Ik spreek het vertrouwen uit dat de Tweede Kamer thans tot een spoedige afronding van het wetsvoorstel zal kunnen overgaan.

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