

Vergaderjaar 2007–2008

**31 386**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van onze strafwetgeving in verband met aanpassing van deze wetgeving aan recente rechtsontwikkelingen in de maatschappij en de rechtspraktijk of aan ontwikkelingen op internationaal terrein. Met het merendeel van deze voorstellen wordt uitvoering gegeven aan reeds door het kabinet in overleg met de Tweede Kamer aangekondigde maatregelen of door de Tweede Kamer aangenomen moties. Voorts gaat het om enkele wijzigingen waarmee tegemoet wordt gekomen aan wensen vanuit de rechtspraktijk.

Kortgezegd gaat het om de volgende wijzigingsvoorstellen:

- verlenging verjaring vrouwelijke genitale verminking;
- strafbaarstelling deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme;
- uitbreiding mogelijkheden ontzetting uit het beroep bij misdrijven tegen de openbare orde;
- verruiming mogelijkheden ontzetting uit het beroep met betrekking tot bestuurders;
- verruiming strafvorderlijke bevoegdheid opsporing en vervolging kinderpornografie (verhoging strafmaat artikel 240b, tweede lid, Sr);
- aanpassing strafbaarstelling oplichting;
- verruiming strafbaarheid internationale ambtenaren terzake ambtsmisdrijven;
- invoering mogelijkheid tot het geven van een bevel tot opnemen van vertrouwelijke communicatie aan opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee;
- doorberekening administratiekosten bij boetes;
- strafbaarstelling wederrechtelijk betreden luchtvaartterreinen.

Met het oog op de leesbaarheid en overzichtelijkheid is er wat betreft de toelichting op de wijzigingen voor gekozen om, indien op de beschrijving van het algemeen beleidskader van het betreffende wijzigingsvoorstel nog een artikelsgewijze toelichting volgt, deze toelichting direct aansluitend op te nemen.

### *Adviezen*

Over het concept-wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (RvR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM) en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Deze adviezen<sup>1</sup> hebben op een enkel punt geleid tot wijziging van de tekst van het wetsvoorstel en op een aantal punten tot verduidelijkingen en aanvullingen in de tekst van de memorie van toelichting.

Het College van procureurs-generaal heeft de consultatie over het onderhavige wetsvoorstel aangegrepen om aandacht te vragen voor enkele additionele onderwerpen die volgens het College eventueel in het wetsvoorstel zouden kunnen worden ondergebracht. Een van deze onderwerpen, te weten het voorstel tot aanpassing van de strafbaarstelling van oplichting (artikel 326 Sr), is in dit wetsvoorstel opgenomen. Een ander onderwerp dat door het College naar voren is gebracht, betreft het helen van computergegevens. Het College stelt dat de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 416 en 417bis Sr) onvoldoende zijn toegesneden op computercriminaliteit. Dit onderwerp heeft mijn aandacht. Gelet op het bijzondere karakter van gegevens, vereist het strafbaar stellen van het helen van gegevens echter een nadere verdieping van de mogelijkheden daartoe. Om die reden verdient het de voorkeur dit onderwerp niet in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen, maar binnen het breder kader van de bestrijding van cybercrime te betrekken.

### **Verlenging verjaring vrouwelijke genitale verminking**

*Artikel I onderdeel B Wetboek van Strafrecht*  
*Artikel IV Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek*

Vrouwelijke genitale verminking (meisjesbesnijdenis) is een vorm van geweld die het kabinet krachtig wil aanpakken. Om die reden heeft het vorige kabinet, mede naar aanleiding van het advies «Bestrijding vrouwelijke genitale verminking» van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, aangekondigd een aantal maatregelen te nemen om vrouwelijke genitale verminking effectief te bestrijden (Kamerstukken II 2004/05, 22 894, nr. 66). Een van die maatregelen is reeds getroffen en betreft een wijziging van de artikelen 5 en 5a Sr. Het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt sinds 1 februari 2006 niet meer voor (zware) mishandeling, voor zover oplevend genitale verminking van meisjes, gepleegd door een Nederlander buiten Nederland. Er bestaat vanaf die datum ook rechtsmacht, wanneer deze feiten zijn gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, 11). Bij die gelegenheid heeft het begrip genitale verminking van een persoon van het vrouwelijk geslacht als een species van mishandeling zijn intrede in onze strafwetgeving gedaan.

Een andere maatregel betreft het verlengen van de verjaring voor vrouwelijke genitale verminking. Voorgesteld wordt de verjaringstermijn pas te laten ingaan op het moment dat het slachtoffer van meisjesbesnijdenis de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt. Dit vergroot de kans op aangifte. Het slachtoffer krijgt immers meer tijd om als volwassene na te denken over de besnijdenis en zich bewust te worden van de mogelijkheid van aangifte, haar wensen daaromtrent en de gevolgen dienaangaande.

Vrouwelijke genitale verminking is als mishandeling strafbaar gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 van het Wetboek van Strafrecht. De verjaringstermijnen hangen in het strafrecht af van de ernst van het strafbare feit: de hoogte van de maximale gevangenisstraf voor dat delict (artikel 70 Sr). De verjaringstermijn begint, zo luidt de hoofdregel van artikel 71, aanhef, Sr, te lopen op de dag na het plegen van het feit. De verjaringstermijn voor de in artikel 300, eerste lid, Sr strafbaar gestelde eenvoudige

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mishandeling bedraagt zes jaar. De verjaringstermijn voor de overige in de artikelen 300 tot en met 302 Sr omschreven vormen van mishandeling bedraagt op grond van artikel 70, onderdeel 3°, twaalf jaren. Voor de in artikel 303 Sr strafbaar gestelde mishandeling met voorbedachten rade, geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten (Wet van 16 november 2005, *Stb.* 2005, 595) een verjaringstermijn van twintig jaren. Ten aanzien van artikel 302 Sr merk ik op dat indien de in artikel 304 Sr genoemde strafverzwarende omstandigheden van toepassing zijn, hetgeen bij vrouwelijke genitale verminking gelet op artikel 304, onderdeel 1°, Sr veelal het geval is, de verjaringstermijn ook twintig jaar bedraagt. Een aantal vormen van vrouwelijke genitale verminking verjaart derhalve pas na twintig jaar.

Artikel 71 Sr voorziet ten aanzien van een aantal strafbepalingen in een specifiek verjaringsregime. Onderdeel 3° van het artikel bepaalt dat ten aanzien van seksueel misbruik van kinderen geldt dat de verjaringstermijn aanvangt wanneer het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren bereikt. De reden hiervoor is dat wetenschappelijk onderzoek laat zien dat seksueel misbruikte kinderen lange tijd nodig hebben om het (in hun vroege jeugd) opgelopen trauma te verwerken. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, geldt ook ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking dat de (vaak jeugdige) slachtoffers de tijd nodig hebben om als volwassene een verantwoorde beslissing te nemen over het doen van aangifte. Ik acht het om die reden gewenst dat deze slachtoffers in alle gevallen van vrouwelijke genitale verminking verzekerd zijn van de mogelijkheid om ook na het bereiken van de leeftijd van achttien jaren aangifte te doen. Het gewone verjaringsregime biedt doorgaans voldoende mogelijkheden om vrouwelijke genitale verminking te vervolgen. Niettemin zie ik aanleiding om voor vrouwelijke genitale verminking te kiezen voor het verjaringsregime zoals dat thans geldt voor seksueel misbruik van kinderen. De voorgestelde wijziging van artikel 71 Sr voorziet hier in.

*Artikel 310, vierde lid van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek*

In artikel 3:310 BW is de verjaring van rechtsvorderingen geregeld. Ten aanzien van rechtsvorderingen tot vergoeding van schade als gevolg van een zedenmisdrijf, gepleegd tegen een minderjarige, is in artikel 3:310, vierde lid, BW een bijzondere regeling opgenomen. Een rechtsvordering tot vergoeding van schade tegen de schuldige aan het misdrijf verjaart niet zolang het recht tot strafvordering niet door verjaring is vervallen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1992/93, 22 889, nr. 3) werd voor deze regeling destijds de volgende argumentatie gegeven: «(...) nu juist op het onderhavige terrein het strafrecht aan goedmaking van het door het slachtoffer geleden onrecht nauwelijks kan bijdragen en het hier om navrante gevallen van geheel eigen aard gaat, die een afwijking van de in het burgerlijk recht in het algemeen bestaande behoefte aan een korte verjaring terzake van rechtsvorderingen betreffende schadevergoeding rechtvaardigen. Het betreft immers niet alleen opzettelijk toegebracht leed, maar ook een leed van een soort dat voor het slachtoffer het moeilijkst te verwerken pleegt te zijn, terwijl deze verwerking dan ook veel tijd pleegt te kosten. Voordat het verwerkingsproces is beëindigd, zal het slachtoffer in het algemeen nauwelijks in staat zijn een weloverwogen beslissing over het al of niet vragen van schadevergoeding te nemen.» Vergelijkbare argumenten gelden ten aanzien van een mogelijke vordering tot vergoeding van schade – men denke hierbij vooral aan vergoeding van nadeel dat niet uit vermogensschade bestaat (smartengeld) – als gevolg van vrouwelijke genitale verminking. Om die reden wordt voorgesteld ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking in een verlenging van de civielrechtelijke verjaringstermijn te voorzien. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de recentelijk in artikel 71 Sr

aangebrachte vervanging van «minderjarige» door «persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt» ook door te voeren in artikel 3:310 BW.

Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies dat de wijze waarop de verlenging van de verjaringstermijn bij vrouwelijke genitale verminking is vormgegeven, een registratieprobleem voor het openbaar ministerie met zich meebrengt. Graag merk ik daarover het volgende op. In zijn algemeenheid geldt dat de strafrechtelijke verjaringstermijn afhangt van de kwalificatie van het gepleegde feit. Vrouwelijke genitale verminking is als mishandeling strafbaar gesteld. Ook nu zal in het geval van mishandeling, los van de vraag of het daarbij vrouwelijke genitale verminking betreft, voor een bepaalde kwalificatie moeten worden gekozen en hangt de lengte van de verjaringstermijn af van een waardering van de soort mishandeling. Immers, bij mishandeling verschilt de verjaringstermijn al naar gelang het feit wordt gekwalificeerd als eenvoudige mishandeling, zware mishandeling of (zware) mishandeling onder strafverzwarende omstandigheden. Op dit punt is geen sprake van een breuk met het huidige systeem en zal het voorstel niet leiden tot een wijziging van de praktijk. In de systemen van het openbaar ministerie en de politie zal de verjaring nog steeds kunnen worden geregistreerd aan de hand van het desbetreffende artikel in het Wetboek van Strafrecht. Overigens verdient het aanbeveling dat in het geval van vrouwelijke genitale verminking bij de juridische kwalificatie van de ernst van de mishandeling altijd de officier van justitie wordt betrokken.

Wat het voorstel beoogt, is aanpassing van de ingangsdatum van de verjaringstermijn. In het geval de mishandeling vrouwelijke genitale verminking betreft, gaat de verjaringstermijn conform dit voorstel in op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Los van de vraag naar de kwalificatie van de mishandeling, zal derhalve moeten worden aangetekend dat de mishandeling een vorm van vrouwelijke genitale verminking betreft. Of in het gegeven geval sprake is van vrouwelijke genitale verminking, laat zich voldoende objectief vaststellen. De opvatting van het College dat het voorstel af zou doen aan de rechtszekerheid deel ik dan ook niet.

### **Strafbaarstelling deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme**

*Artikel 1 onderdelen A, D, G, O, P onder 2, Q, R onder 1 en 4 en T*

Sinds 11 september 2001 is in hoog tempo gewerkt aan wetgeving die beter is toegesneden op de bestrijding van terroristische aanslagen. Kern van het strafrechtelijk instrumentarium is een adequate strafbaarstelling van terroristische aanslagen. Het Wetboek van Strafrecht voorzag op dat punt reeds in een groot aantal strafbaarstellingen. De Wet terroristische misdrijven, op 10 augustus 2004 in werking getreden, heeft tal van strafbepalingen, op de voet van het EU-kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, verder aangescherpt.

Het strafrecht heeft een functie bij het reageren op gepleegd onrecht, maar ook bij het voorkomen daarvan. Het materiële strafrecht kent delictsomschrijvingen die op het voorkomen van strafbare feiten toegesneden zijn. Van belang zijn vooral de strafbaarstellingen van poging, voorbereiding, samenspanning en deelneming aan een criminele organisatie. Bij terroristische misdrijven zijn deze bepalingen van groot belang, nu het voorkomen van terroristische aanslagen centraal staat.

Op het gebied van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen zijn met het oog op een adequate terrorismebestrijding reeds de nodige verruiming gerealiseerd. Zo heeft de eerdergenoemde Wet terroris-

tische misdrijven de samenspanning tot het plegen van de ernstigste terroristische misdrijven in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. Eerder al werd in het kader van de goedkeuring en uitvoering van het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (*Trb.* 2000, 12) het bereik van artikel 46 Sr uitgebreid. Verder bracht ook de Wet van 20 november 2006 ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580) een wijziging in artikel 46 Sr aan.

De strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen is ook op een ander punt nog voor verbetering vatbaar. Dat betreft de strafbaarheid van het deelnemen en meewerken aan kort gezegd training voor terrorisme. De strafbaarstelling van het *deelnemen* aan een terroristisch trainingskamp vormde onderwerp van een motie, ingediend tijdens het debat over terrorismebestrijding op 9 februari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 13). Toegezegd is dat aan deze motie gevolg zou worden gegeven (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 60). Met het onderhavige voorstel wordt die toezegging gestand gedaan.

De voorgestelde aanvulling, die verband houdt met de strafbaarheid van het *meewerken* aan training voor terrorisme, heeft een internationale achtergrond. Zij hangt samen met artikel 7 van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34) dat de verdragspartijen verplicht «training voor terrorisme» in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen.

Teneinde te voorzien in strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het deelnemen én het meewerken aan training voor terrorisme in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen stel ik voor een nieuw artikel 134a in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Daarin wordt strafbaar gesteld het zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen. Het voorgestelde artikel 134a Sr verwijst naar de terroristische misdrijven zoals genoemd in artikel 83 Sr én de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf zoals genoemd in een nieuw voorgestelde definitiebepaling, artikel 83b Sr. In het navolgende licht ik dit voorstel nader toe.

#### *Strafbaarheid van het deelnemen aan training voor terrorisme*

Strafbaarheid van het deelnemen aan training voor terrorisme, zoals het deelnemen aan een terroristisch trainingskamp, zal dikwijls kunnen worden aangenomen op grond van de strafbaarstellingen van deelneming aan een terroristische organisatie, samenspanning en/of strafbare voorbereiding. Maakt betrokkene deel uit van een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, en laat hij zich in dat kader bekwamen in bepaalde vaardigheden of technieken, dan kan dergelijk gedrag strafbaar zijn op grond van het huidige artikel 140a Sr. Het volgen van een opleiding tot het plegen van een terroristische daad levert onder omstandigheden ook samenspanning tot het plegen van een bepaald terroristisch misdrijf op. Bepaalde personen worden bijvoorbeeld «opgeleid» tot het plegen van een terroristische daad waaraan een plan ten grondslag ligt. Het deelnemen aan een training illustreert in die gevallen de vastheid van het voornemen om de overeenkomst tot het plegen van een terroristisch misdrijf ten uitvoer te brengen. Tenslotte zullen veelal informatiedragers of voorwerpen (bijvoorbeeld houdende instructies) bij het volgen van een training worden verworven of voorhanden zijn. In dat geval kan sprake zijn van strafbare voorbereiding ingevolge artikel 46 Sr.

Het is echter denkbaar dat iemand in het kader van een door hem zelf voorgenomen terroristische aanslag naar een terroristische training gaat. De vraag is of de bestaande strafbaarstellingen in een dergelijk geval toereikend zijn, althans ter zake voldoende duidelijkheid scheppen. Van een georganiseerd verband is dan geen sprake, van samenspanning evenmin en als betrokkene geen voorwerpen «bestemd tot het begaan» van de aanslag meeneemt van het trainingskamp lijkt ook strafbare voorbereiding niet te kunnen worden aangenomen. De voorbereiding heeft zich immers niet geconcretiseerd in het opzettelijk voorhanden hebben van voorwerpen, stoffen, informatiedragers, middelen etc, bestemd tot het begaan van het misdrijf.

De strafbare voorbereiding van artikel 96, tweede lid, onder 2°, Sr voorziet daarnaast nog in strafbaarheid van het zich trachten te verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van het misdrijf. Maar ook als de omschreven casus naast deze bepaling wordt gelegd, kan de vraag gesteld worden in hoeverre het bestanddeel «het zich inlichtingen trachten te verschaffen tot het plegen van het misdrijf» alle strafwaardige gedragingen in verband met training voor terrorisme dekt. Bij deze stand van zaken acht ik het, mede in het licht van eerdergenoemde motie en de strafbaarstellingsverplichting voortvloeiend uit het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme, wenselijk op dit punt meer duidelijkheid te creëren. Deze duidelijkheid wordt bereikt door het voorgestelde artikel 134a Sr. Daarin wordt naast het zich verschaffen of trachten te verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen ook het verwerven van kennis of vaardigheden tot het plegen van terroristische misdrijven of misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan strafbaar gesteld.

Voor de uitvoering van de motie had kunnen worden volstaan met een aanvulling van artikel 96, tweede lid, onder 2°, Sr. Maar uit het navolgende zal blijken dat uitvoering van de verplichting tot strafbaarstelling van het geven van training voor terrorisme als bedoeld in artikel 7 van het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme vergt dat aan de strafbaarstelling een ruimer toepassingsbereik wordt gegeven dan uitsluitend de terroristische misdrijven waartoe ook de samenspanning strafbaar is. Het College van Procureurs-generaal vestigde daar in zijn advies terecht de aandacht op.

Na ampele overweging is er voorts voor gekozen zowel het deelnemen als het meewerken aan training voor terrorisme in één delictsomschrijving onder te brengen. Daardoor krijgen beide gedragingen – deelnemen én meewerken – dezelfde reikwijdte. Dit verdient uit wetsystematisch oogpunt de voorkeur en wordt naar mijn oordeel ook gerechtvaardigd door het feit dat beide gedragingen nauwe verwantschap vertonen.

#### *Strafbaarheid van het meewerken aan training voor terrorisme*

Hetgeen hierboven met betrekking tot de toepasselijkheid van de bestaande strafbaarstellingen van het deelnemen aan een terroristisch opleidingskamp is opgemerkt, geldt grotendeels ook voor de mogelijkheden om het meewerken aan training voor terrorisme onder een vigerende delictsomschrijving te brengen. Artikel 7 van het eerdergenoemde Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme verplicht tot het strafbaar stellen van «het geven van instructie voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van of bijdragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf, in de wetenschap dat beoogd wordt de verstrekte vaardigheden daarvoor in te zetten». Voor welke terroristische misdrijven bedoelde strafbaarstelling moet gelden, blijkt uit artikel 1 van het Verdrag. Het betreft «elk van de misdrijven vallend onder de reikwijdte van en omschreven in een van de in de Bijlage vermelde verdragen».

Voor de beantwoording van de vraag op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan artikel 7 van het Verdrag zijn in het bijzonder twee punten van belang.

In de eerste plaats moet worden beoordeeld of elke vorm van instructie tot het plegen van een terroristisch misdrijf bestreken wordt door de Nederlandse strafwet. Net als bij het deelnemen aan een training dienen zich in dat kader vooral de strafbaarstellingen inzake strafbare voorbereiding, samenspanning, en het deelnemen aan een terroristische organisatie aan. Strafbaarheid kan bijvoorbeeld worden aangenomen wanneer iemand instructies geeft en ten behoeve daarvan «informatiedragers», «ruimten» of «voorwerpen», bestemd tot het begaan van het terroristisch misdrijf voorhanden heeft. Denkbaar is voorts dat een specialist op het gebied van explosieven of vuurwapens deel uitmaakt van een als strafbare samenspanning te kwalificeren complot. Zo iemand kan ook behoren tot een terroristische organisatie en ter verwezenlijking van het oogmerk van die organisatie andere leden lesgeven in het vervaardigen en gebruiken van wapens en explosieven. Ook voor die situaties is het bereik van de bestaande strafbaarstellingen genoegzaam.

Dit lijkt echter niet met volledige zekerheid te kunnen worden gesteld wanneer het gaat om het geval waarin «een training» wordt gegeven buiten het verband van een netwerk of complot. Voor de toepasselijkheid van artikel 46 Sr geldt, ik gaf dit eerder reeds aan, dat het geven van training alleen een strafbare voorbereidingshandeling oplevert als de voorbereiding zich in iets stoffelijks heeft geconcretiseerd. En ten aanzien van artikel 96, tweede lid, Sr kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag in hoeverre het bestanddeel «het (anderen) trachten te verschaffen van inlichtingen» tevens omvat het bijbrengen van kennis en vaardigheden. In het licht van het bovenstaande is het wenselijk om te voorzien in een afzonderlijke, duidelijk omschreven strafbaarstelling waarmee wordt voldaan aan de verdragsverplichting tot het strafbaar stellen van «training voor terrorisme».

In de tweede plaats moet in verband met de strafbaarstelling van het meewerken aan een terroristische training onder ogen worden gezien (althans in zoverre het artikel 7 van het Europees Verdrag betreft) op welke reeks van misdrijven het geven van instructie e.d. in elk geval gericht moet zijn. Het Verdrag verwijst daarvoor naar misdrijven, vallend onder de reikwijdte van en omschreven in diverse andere verdragen. Voorbeelden van deze verdragen zijn het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (*Trb.* 1971, 50), het op 17 december 1979 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (*Trb.* 1981, 53) en het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (*Trb.* 1999, 161). Deze verdragen hebben gemeen dat zij mede verplichten tot strafbaarstelling van zeer ernstige feiten, zoals kaping (artikel 385a Sr), gijzeling (artikel 282a Sr) en het teweegbrengen van een ontploffing (artikel 157 Sr). Het gaat bij die strafbaarstellingen om misdrijven die, indien zij met een terroristisch oogmerk zijn begaan, op grond van het Wetboek van Strafrecht in een aantal gevallen worden aangemerkt als terroristische misdrijven als bedoeld in artikel 83 Sr. Dit begrip is ontleend aan het Europees Kaderbesluit ter bestrijding van terrorisme en in de Nederlandse strafwetgeving geïntroduceerd door de Wet terroristische misdrijven (*Stb.* 2004, 290). Het Verdrag gaat door de verwijzing naar de reeks verdragen echter uit van een aanmerkelijk breder begrip «terrorist offence» dan het begrip terroristisch misdrijf in het Wetboek van Strafrecht. Graag ga ik hier nader op in.

Artikel 1, eerste lid, van het Verdrag bepaalt als gezegd dat voor de toepassing van het Verdrag onder «terrorist offence» moet worden

verstaan «elk van de misdrijven vallend onder de reikwijdte van en omschreven in een van de in de bijlage bij het Verdrag genoemde verdragen». Deze bijlage vermeldt een tiental internationale verdragen gericht op het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Enkele verdragen heb ik hierboven reeds genoemd. Nederland is partij bij elk van deze verdragen en voldoet aan de in deze verdragen opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen.

Daarbij is ervoor gekozen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. Zo verplicht bijvoorbeeld het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (*Trb.* 1981, 7) tot strafbaarstelling van diefstal van kernmateriaal. Bij de implementatie van dit verdrag behoefde dat delict niet afzonderlijk strafbaar te worden gesteld. Nederland kon immers aan deze verdragsverplichting voldoen met de strafbaarstelling van diefstal in artikel 310 Sr. Het ligt echter niet voor de hand om artikel 310 Sr integraal als «terrorist offence» in de zin van artikel 1 van het Europees Verdrag aan te merken, en elke training voor het plegen van dit commune delict strafbaar te stellen (artikel 7 Verdrag). En dat geldt ook voor enkele andere breed geformuleerde commune delicten, zoals bedreiging (artikel 285 Sr), afdreiging (artikel 318 Sr), verduistering (artikel 321 Sr), oplichting (artikel 326 Sr) en vernieling (artikel 350 Sr) die beperkte strafbaarstellingsverplichtingen in verband met terrorisme implementeren. Een dergelijke vergaande betekenis hebben de opstellers van het Verdrag naar mijn mening niet aan artikel 7 in samenhang met artikel 1 van het Verdrag willen geven. Het Verdrag staat immers uitdrukkelijk in de sleutel van het voorkomen en bestrijden van terroristische misdrijven.

Het onderhavige voorstel sluit om die reden in de eerste plaats aan bij de in het Wetboek van Strafrecht omschreven terroristische misdrijven. Het geven van training tot het plegen van die feiten wordt in het voorgestelde artikel 134a Sr strafbaar gesteld. Nu het in artikel 1 van het Verdrag gehanteerde begrip «terrorist offence» breder is dan het begrip terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83 Sr, noopt uitvoering van de verdragsverplichtingen er evenwel toe de strafbaarstelling van het geven van training een breder bereik te geven. Het onderhavige voorstel voorziet hierin door in de delictomschrijving van het geven van training behalve naar het begrip «terroristisch misdrijf» ook te verwijzen naar «misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf». In artikel 83b Sr worden, zo is het voorstel, de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf gedefinieerd. Daarmee strekt de strafbaarstelling van het geven van training zich uit tot enkele commune delicten in het Wetboek van Strafrecht, echter uitsluitend voorzover daarmee het plegen van een terroristisch misdrijf wordt voorbereid of gemakkelijk gemaakt. De Nederlandse strafwetgeving kent reeds enkele misdrijven waarvoor een strafverhoging geldt in het geval het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Bij gelegenheid van de Wet terroristische misdrijven is in lijn met het Europees Kaderbesluit ter bestrijding van terrorisme bij een aantal misdrijven deze verzwaarde strafbedreiging opgenomen. Onder deze voorbereidende misdrijven vallen thans de strafbaarstellingen van diefstal (artikel 310 Sr), valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) en afpersing (artikel 317 Sr), alsmede enkele delicten uit bijzondere wetten. Voorgesteld wordt om ter uitvoering van het Verdrag de strafverzwarende omstandigheid van dit specifieke oogmerk aan enkele andere strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht toe te voegen. Het gaat daarbij om de misdrijven bedreiging (artikel 285 Sr), afdreiging (artikel 318 Sr), verduistering (artikel 321 Sr), verduistering in dienstbetrekking (artikel 322 Sr), bedrog (artikel 326 Sr) en een aantal misdrijven ter zake vernieling of beschadiging (artikelen 350, 350a, 351, 352 en 354 Sr). Vanuit wetstechnisch oogpunt is het wenselijk al deze bepalingen in een definitiebepaling op te nemen; daartoe dient artikel 83b Sr. Onder



misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf wordt verstaan elk van de misdrijven die aldaar zijn opgenomen. In het voorgestelde artikel 134a Sr kan vervolgens worden volstaan met de verwijzing naar «terroristisch misdrijf» en «misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf». Op die wijze wordt ook duidelijk afgebakend op welke feiten de strafbare training ziet: de terroristische misdrijven (artikel 83 Sr) en de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan (artikel 83b Sr).

Over de formulering van de voorgestelde strafbaarstelling zij nog het volgende opgemerkt. De gekozen formulering sluit aan bij vergelijkbare delictomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht terzake van strafbare voorbereiding. Uit de voorgestelde formulering blijkt dat het opzet van de dader gericht dient te zijn op het inzetten van de verworven kennis of vaardigheden voor het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. Dit vormt een scherpe omlijning van de reikwijdte van de bepaling.

De straf die in het voorgestelde artikel 134a Sr op het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme is gesteld, komt de regering passend voor gelet op de ernst van het feit. De voorgestelde strafmaat is in lijn met de straffen die op vergelijkbare misdrijven terzake van het voorbereiden of bevorderen van terrorisme zijn gesteld. Zo wordt het misdrijf van artikel 96, tweede lid, Sr bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren. Artikel 96, tweede lid, Sr is toepasselijk op de ernstigste misdrijven waartoe ook de samenspanning strafbaar is. Het voorgestelde artikel 134a Sr kent een ruimer toepassingsbereik. Het omvat daarmee mede een aantal relatief minder ernstige feiten. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme met een gevangenisstraf van maximaal acht jaar te bedreigen. Terzijde zij opgemerkt dat deze maximale strafbedreiging uitoefening van de in artikel 126l, tweede lid, Sv opgenomen opsporingsbevoegdheid om vertrouwelijke communicatie op te nemen met een technisch hulpmiddel en ter uitvoering van die bevoegdheid zonder toestemming van de rechthebbende een woning te betreden mogelijk maakt.

In een eerder stadium is overwogen om zowel ter uitvoering van de motie als ter uitvoering van artikel 7 van het Verdrag in de strafbaarheid van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme te voorzien door artikel 96, tweede lid, onder 2°, Sr aan te vullen in die zin dat onder voorbereiding of bevordering van een terroristisch misdrijf tevens zou worden verstaan «het daartoe kennis of vaardigheden trachten te verwerven of anderen trachten bij te brengen». De bijzondere strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 96, tweede lid, Sr zou dan toepasselijk zijn op de terroristische misdrijven waartoe ook de samenspanning strafbaar is. Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies over het concept-wetsvoorstel terecht aangegeven dat met die wijze van strafbaar stellen van het «meewerken aan een terroristisch trainingskamp» artikel 7 van het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme niet volledig zou worden geïmplementeerd.

De NVvR stelde in haar advies over het conceptwetsvoorstel de vraag of ook andere vormen van kennisverwerving of bijbrengen van kennis dan in (echte) trainingskampen, strafbare voorbereiding als voorgesteld kan opleveren. De strafbaarheid van het deelnemen of meewerken aan training ziet niet uitsluitend op het verwerven of bijbrengen van kennis of vaardigheden in het kader van een trainingskamp. Ook andersoortige opleidingsvormen zijn denkbaar. In dit verband stelde de NOVA in haar advies dat het toepassingsbereik van de strafbaarstelling op dit punt

ruimer is dan de motie en het Verdrag vereisen. Die opvatting kan ik niet delen. In artikel 7 van het Verdrag wordt immers met betrekking tot «training for terrorism» in algemene bewoordingen gesproken over «to provide instructions». De bepaling laat daarmee niet toe dat dergelijk handelen alleen in het kader van een trainingskamp strafbaar wordt gesteld.

Het verdient opmerking dat het niet onaannemelijk is dat de hierboven besproken gedragingen zich zullen afspelen buiten het grondgebied van Nederland. Vooral wanneer bedoelde opleidingstrajecten zich richten op het plegen van terroristische misdrijven in Nederland is het van belang dat daartegen strafrechtelijk kan worden opgetreden. Het Wetboek van Strafrecht maakt dit reeds mogelijk. Immers, bij het meewerken of deelnemen aan training voor terrorisme zal het telkens gaan om een misdrijf in de zin van artikel 83 Sr of 83b Sr. Voor terroristische misdrijven die buiten Nederland worden gepleegd, geldt een ruime rechtsmachtregeling. Deze volgt uit artikel 4, onder 13°, 14° en 15° Sr. Op grond van artikel 4, onder 16°, Sr geldt een vergelijkbare rechtsmachtregeling voor de misdrijven die een verzwaarde strafbedreiging kennen in het geval het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Voorgesteld wordt om de strafbepalingen waaraan dit wetsvoorstel eenzelfde mogelijkheid van strafverhoging verbindt, aan artikel 4, onder 16°, Sr toe te voegen. Met de verwijzing naar artikel 83b Sr wordt daarin voorzien. Vanuit wetsystematisch oogpunt is het wenselijk ook artikel 5a, eerste lid, Sr hiermee in lijn te brengen.

### **Uitbreiding mogelijkheden ontzetting uit het beroep bij misdrijven tegen de openbare orde**

#### *Artikel 1 onderdelen E, F, H, I, J en L*

Ingevolge artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr kan de schuldige als bijkomende straf in bij de wet bepaalde gevallen bij rechterlijke uitspraak worden ontzet van bepaalde beroepen. Het begrip beroep wordt door de wetgever niet nader omlijnd. In de literatuur wordt aangenomen dat het ontbreken van een definitie veronderstelt dat aan het begrip «beroep» de meest ruime betekenis mag worden gegeven. Voorts is in de literatuur aangegeven dat kerkelijke en geestelijke ambten (dominee, pastoor e.d.) het karakter van beroep kunnen dragen (vgl. Noyon-Langemeijer-Remmeling, Het Wetboek van Strafrecht, art. 28, aant. 19 (suppl. 53)). Hetzelfde kan naar alle waarschijnlijkheid worden gesteld met betrekking tot imams. De geestelijke aard van de taken neemt niet weg dat zij een beroepsmatig karakter kunnen dragen.

Naar aanleiding van opmerkingen in de adviezen van de NVvR, het OM en de NOVA zij opgemerkt dat waar de wettekst spreekt van «ontzetting» van de uitoefening van het beroep, dit in de praktijk inhoudt dat de uitoefening van het beroep voor bepaalde tijd wordt verboden. Dit betekent voor kerkelijke en geestelijke ambten dat met het opleggen van een ontzetting door de rechter de kerkrechtelijke of geestelijke status van de betrokkene niet wordt getroffen, maar dat het beroepsmatig uitoefenen daarvan voor bepaalde duur verboden wordt.

In Titel V van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (misdrijven tegen de openbare orde) is ten aanzien van een aantal misdrijven tegen de openbare orde voorzien in de mogelijkheid tot ontzetting van het recht tot het uitoefenen van een beroep. Het gaat hier om het verspreiden van een opruiend geschrift (artikel 132 Sr), het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een aanbod tot medeplichtigheid is vevat (artikel 134 Sr), het verspreiden van discriminerende of haatzaaiende uitlatingen

(artikel 137e Sr) en de verspreiding van een godslasterlijk geschrift (artikel 147a Sr). Ingevolge de artikelen 132, derde lid, 134, derde lid, en 137e, derde lid, kan de schuldige die een van de in die artikelen omschreven misdrijven in zijn beroep heeft begaan, van de uitoefening van dat beroep worden ontzet, indien tijdens het plegen van dat misdrijf nog geen vijf jaar zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden. In artikel 147a Sr is die termijn twee jaar.

De wet voorziet niet in de mogelijkheid tot ontzetting van de uitoefening van beroep ter zake van onder meer belediging van een groep mensen (artikel 137c Sr), aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr) of discriminatie bij ambts- of beroepsuitoefening (artikel 137g Sr).

Het is van groot belang dat personen die een gezaghebbend beroep hebben en in de uitoefening daarvan invloed hebben op mensen, ingescherpt krijgen dat zij op een rechtmatige wijze met hun verantwoordelijkheid moeten omgaan, en zich moeten onthouden van strafwaardige uitlatingen. Dat geldt in het bijzonder voor bijvoorbeeld geestelijke leidsmannen en leraren. Het voorgestelde artikel 137i Sr voorziet daarom in uitbreiding van de mogelijkheid als bijkomende straf een schuldige voor bepaalde duur te ontzetten van de uitoefening van het beroep, tot misdrijven strafbaar gesteld in de artikelen 131, 133, 137c, 137d, 137f, 137g en 147a Sr. Voorts wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot ontzetting terzake deze misdrijven niet langer te beperken tot gevallen van recidive. Indien de ernst van de bewezen verklaarde feiten daartoe aanleiding geeft, moet ook een zogenoemde first offender in aanmerking kunnen komen voor deze bijkomende straf.

De ontzetting uit het beroep is een zware sanctie, maar kan in bepaalde gevallen passend en geboden zijn. De persoon die zijn beroep misbruikt door in de uitoefening van dat beroep op te ruien of aan te zetten tot haat of geweld, moet onder omstandigheden uit dat beroep kunnen worden ontzet. Met deze sanctie kan hem of haar een belangrijk instrument voor het plegen van strafbare feiten worden ontnomen. De ontzetting uit het beroep is daarmee een doelmatige sanctie ter voorkoming dat personen zich wederom in de positie bevinden hun beroep te misbruiken voor het plegen van strafbare feiten. Ik hecht er waarde aan te benadrukken dat het voorstel voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een ontzetting. Het is aan de rechter om te beoordelen of de sanctie in het gegeven geval gerechtvaardigd is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om na te gaan of ten aanzien van bepaalde bij de Wet terroristische misdrijven (*Stb.* 2004, 290) strafbaar gestelde feiten de mogelijkheid tot ontzetting uit het beroep waarin het misdrijf is begaan in de rede ligt. Daaruit vloeit het voorstel voort om deze bijkomende straf ook mogelijk te maken bij overtreding van het in artikel 205 Sr neergelegde verbod van rekrutering ten behoeve van de jihad.

De NVvR en het OM vroegen in hun adviezen over het onderhavige voorstel aandacht voor het grondwettelijk en mensenrechtelijk kader. Graag merk ik daarover het volgende op. Het onderhavige voorstel strekt tot uitbreiding van de mogelijkheden om bij rechterlijke uitspraak als bijkomende straf de ontzetting uit het beroep op te leggen. De rechter zal in het gegeven geval eerst moeten beoordelen of er sprake is van een strafbare gedraging. Bij die beoordeling spelen vragen inzake de vrijheid van godsdienst(uiting) en de vrijheid van meningsuiting en toetst de rechter aan grondwettelijke en mensenrechtelijke bepalingen. Uitgangspunt is dat een ieder het recht heeft zijn of haar religieuze overtuiging te belijden en zijn of haar mening te uiten. Deze rechten zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit en instandhouding van onze

democratische samenleving. Het recht op vrijheid van godsdienst(uiting) en het recht op vrijheid van meningsuiting zijn neergelegd in artikel 6 van de Grondwet (Gw), artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), respectievelijk artikel 7 Gw, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Van groot belang is of een uitlating een bijdrage aan het publieke debat beoogt te zijn. Aannemelijk is dat bij opruiende of haatzaaiende uitlatingen meer ruimte voor strafrechtelijke veroordelingen bestaat, in zoverre daarmee niet zozeer een bijdrage aan een maatschappelijk debat als wel het bevorderen van strafbare feiten is beoogd. De uitoefening van het recht op de vrijheden van godsdienst en meningsuiting is niet onbeperkt. Beperkingen kunnen nodig zijn en zijn ook toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo bepalen artikel 6, eerste lid, Gw en artikel 7, eerste en derde lid, Gw dat ieder zijn verantwoordelijkheid volgens de wet behoudt. Ingevolge artikel 9, tweede lid, EVRM en artikel 18, derde lid, IVBPR, moet een beperking op de vrijheid van godsdienst zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting gelden ingevolge artikel 10, tweede lid, EVRM en artikel 19, derde lid, IVBPR, vergelijkbare criteria.

De rechter zal de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid, indien in het geding, meewegen bij de beoordeling of in het gegeven geval sprake is van een strafbaar feit. Pas op het moment dat de rechter tot een veroordeling komt, doet de vraag zich voor of een ontzetting uit het beroep voor bepaalde duur als bijkomende straf in het licht van de bewezen verklaarde feiten gerechtvaardigd is. Bij het antwoord op de vraag of het opleggen van zo een ingrijpende straf in het gegeven geval geboden is, zal de rechter laten meewegen de aard en ernst van het strafbare feit, de aard van het beroep waarin het feit is begaan, de omvang van het misbruik van dat beroep en het risico voor herhaling voor het begaan van feiten in dat beroep. Ook hierbij zal de rechter de proportionaliteit van de voorgenomen straf toetsen aan de toepasselijke grond- en mensenrechten, en moeten beoordelen of veroordeling tot deze bijkomende straf in het licht van de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid aanvaardbaar is.

Voorts vroeg het OM in zijn advies aandacht voor de handhaving van een door de rechter opgelegde ontzetting. Het OM schetste daarbij een aantal mogelijke problemen. Voor mij staat voorop dat degene die een recht uitoefent waarvan hij door de rechter is ontzet, zich schuldig maakt aan een misdrijf, strafbaar gesteld in artikel 195 Sr. Op het moment dat wordt geconstateerd dat iemand zich niet houdt aan de door de rechter opgelegde ontzetting, kan daar derhalve strafrechtelijk tegen worden opgetreden. Dat de overtreding van het rechterlijk verbod niet altijd eenvoudig is vast te stellen, doet daar niet aan af. Overigens weerhouden de door het OM geschetste problemen de rechtspraak er thans ook niet van om gebruik te maken van de al bestaande mogelijkheden in het Wetboek van Strafrecht om als bijkomende straf de schuldige te ontzetten uit het beroep waarin het misdrijf is begaan.

## **Verruiming mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep met betrekking tot bestuurders**

*Artikel I onderdelen K, M en S Wetboek van Strafrecht*

*Artikel III Algemene wet inzake rijksbelastingen*

*Artikel V Invorderingswet 1990*

### *Algemeen*

Voor een gezond economisch klimaat is het van belang dat ondernemers, consumenten en de overheid kunnen vertrouwen op hun zakelijke relaties in de samenleving. Strafbare feiten als faillissementsfraude, oplichting en flessentrekkerij schaden dit vertrouwen in ernstige mate. Andere strafbare feiten als BTW-fraude, fraude met Europese subsidies en milieumisdrijven tasten de integriteit van de samenleving in breder verband aan. De genoemde strafbare feiten worden bijna zonder uitzondering gepleegd door calculerende daders, die zich, indien zij daartoe de kans krijgen, bij voorkeur verschuilen achter een rechtspersoon. De rechtspersonen die zij gebruiken houden vervolgens na enige tijd op te bestaan, kennen ineens andere bestuurders of blijken te zijn ontdaan van alle activa.

Vaak wordt gedacht dat het bij genoemde misdrijven handelt om relatief «slachtofferloze criminaliteit». In werkelijkheid is het tegendeel echter het geval. Wat na het plegen van de genoemde misdrijven overblijft zijn groot financieel nadeel voor schuldeisers, belastingschulden aan de Staat en in voorkomende gevallen grote kosten verbonden aan andersoortige schade, bijvoorbeeld milieuverontreiniging, die uiteindelijk ten laste komen van de gemeenschap.

Ook andere vormen van financiële criminaliteit worden gepleegd binnen het verband van een naamloze of besloten vennootschap, of andere rechtspersonen. Gedacht kan worden aan recente «boekhoudschandalen», waarin bestuurders van grote ondernemingen zich willens en wetens onttrokken aan het toezicht dat de overheid op de financiële sector houdt, het publiek misleidden ter zake van de financiële huishouding van de onderneming, en daartoe openbare stukken valselijk op lieten maken. In al deze gevallen is het belangrijk voor ogen te houden dat de strafbare feiten waar het om gaat niet zozeer worden gepleegd door de rechtspersoon, als wel door de natuurlijke personen die de rechtspersoon besturen. Zij maken daarbij vaak op zuiver instrumentele wijze gebruik van het juridische karakter van de rechtspersoon. Het biedt hun ook gelegenheid om te pogen het eigen handelen te verdoezelen en de aansprakelijkheid voor ontstane schade te ontlopen. Daarmee wordt echter nog niet voorkomen dat daders, na executie van hun straf, wederom dezelfde strafbare praktijken ontplooiën, met als gevolg wederom benadeling van schuldeisers en schade voor de maatschappij. De vraag dringt zich op, of in geval van veroordeling, niet meer zou moeten worden gedaan om te voorkomen dat personen zich wederom in de positie bevinden om dergelijke misdrijven te plegen.

Ik ben dan ook van mening dat vaker gebruik zou dienen te worden gemaakt van de mogelijkheden om personen in geval van veroordeling voor bepaalde duur het recht te ontzeggen een bepaald beroep uit te oefenen, daaronder begrepen het optreden als bestuurder van een rechtspersoon. Voorts dient het aantal gevallen waarin een dergelijke ontzetting kan worden opgelegd, te worden uitgebreid.

### *Bestaande wetgeving*

Op grond van artikel 28, eerste lid, onder 5°, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan de rechter in de bij de wet bepaalde gevallen de schuldige ontzetten uit het recht bepaalde beroepen uit te oefenen. Ontzetting van het recht tot uitoefening van beroepen in het algemeen is niet geoorloofd. Dit zou immers betekenen dat men beroofd zou zijn van nagenoeg elke mogelijkheid om inkomen te verwerven. De ontzetting van het recht

beperkt zich tot de uitoefening van het beroep waarin de schuldige het misdrijf heeft begaan.

Het begrip «beroep» is in de wet niet nader omljnd. In de literatuur wordt aangenomen dat het ontbreken van een definitie veronderstelt dat aan het begrip «beroep» de meest ruime betekenis mag worden gegeven (vgl. Noyon-Langemeijer-Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, art. 28, aant. 19 (suppl. 53)). Uit rechtspraak kan worden afgeleid dat met name twee aspecten van belang worden geacht om een activiteit als beroep aan te merken.

In de eerste plaats moeten de verrichtingen die in het kader van de activiteit plaatsvinden een zekere samenhang vertonen, wil er sprake zijn van een beroep. Het gaat er daarbij bijvoorbeeld om dat iemand de diverse taken vervult die bij het desbetreffende beroep behoren. Zo maakt het regelmatig schetsen van bouwplannen iemand nog geen architect als hij de overige aan dit beroep verbonden werkzaamheden niet verricht. Het tweede aspect betreft de duurzaamheid. Pas wanneer de werkzaamheden met een zekere bestendigheid plaatsvinden, kan van de uitoefening van een beroep worden gesproken. De eenmalige uitvoering van een specifieke last is dus geen beroepsuitoefening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verschil tussen het optreden als executeur-testamentair in de privé-hoedanigheid van familielid en in de uitoefening van het beroep van notaris.

Niet relevant is verder of betrokkene de werkzaamheid uitvoert als hoofdberoep dan wel als nevenberoep. Het is namelijk goed voorstelbaar dat iemand verschillende beroepen naast elkaar uitoefent. «Beroep» beperkt zich evenmin tot kostwinning. Een bezigheid die praktisch als beroep wordt verricht, verliest het beroepsmatig karakter niet wanneer zij om niet of enkel tegen vergoeding van onkosten wordt verricht. Activiteiten van een zekere samenhang en duurzaamheid kunnen derhalve, ook zonder bezoldiging, worden aangemerkt als het uitoefenen van een beroep.

In de praktijk wordt de wettelijke regeling inzake de ontzetting van het recht tot uitoefening van een bepaald beroep door de rechter ook op deze wijze toegepast. Zo zijn door de rechter in strafzaken bijvoorbeeld de (zakelijke) activiteiten van de opkoper, zaakwaarnemer, nachtverpleger, caféhouder, archivaris, conservator, masseur, turnleraar, arts, apotheker, paranormaal genezer, advocaat, accountant en financieel-adviseur aangemerkt als beroep in de zin van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr.

#### *Bestuurders*

Tegen bovenomschreven achtergrond wordt in het kader van een geïntensiverde en integrale aanpak van financieel-economische criminaliteit voorgesteld om de mogelijkheden tot het opleggen van een ontzetting als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr te verruimen. Daarbij is ook bezien of de terminologie van bedoeld voorschrift er voldoende op toegesneden is om personen die zich erop toeleggen illegale financiële voordelen te behalen door misbruik te maken van rechtspersonen, met deze sanctie te kunnen bestraffen. Dit blijkt het geval te zijn. De term beroep is voldoende ruim om de verschillende functies die in de door de rechtspersoon in stand gehouden onderneming(en) kunnen worden bekleed, zoals accountants, financieel adviseurs, juristen et cetera, te omvatten. De term beroep is ook voldoende ruim om personen die als bestuurders en commissarissen deel uit maken van de organen van de rechtspersoon (waaronder naast kapitaalvennootschappen tevens stichtingen en verenigingen) als beroepsbeoefenaren aan te merken.

Binnen het kader van een rechtspersoon kunnen gewoonlijk tal van functies worden onderscheiden. Te denken valt aan accountants, financieel adviseurs, juristen en administratief en commercieel personeel. Niet

zelden worden de functies, behorende tot het hogere kader van de rechtspersoon, ook wel aangeduid met het verzamelbegrip «bestuurders». Het gaat dan bijvoorbeeld om de beleidsbepalende en leidinggevende functies. Dit neemt niet weg dat ook deze zogenoemde bestuurders doorgaans ook een bepaalde functie bekleden, bijvoorbeeld die van chief executive officer (CEO), directeur of commissaris. De toepasselijkheid van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr is daarmee gegeven.

Het voorgaande geldt eveneens voor functies binnen stichtingen en verenigingen. De bovengenoemde in de rechtspraak ontwikkelde criteria om van de uitoefening van een beroep te kunnen spreken zijn ook op activiteiten in het kader van een stichting of vereniging van toepassing. Voor zover binnen een stichting of vereniging dan wel een andere rechtspersoon van geringe omvang geen specifieke differentiatie heeft plaatsgevonden naar afzonderlijke en nader bepaalde functies, kan de rechter met het oog op de toepassing van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr terugvallen op de ontzetting van het recht tot het beroepsmatig zijn van bestuurder van een vereniging of stichting.

Op de keper beschouwd kan de term «bestuurder» derhalve zowel worden gebruikt als verzamelbegrip voor een aantal (top)functies die worden uitgeoefend in het kader van een samenhangende bedrijfseconomische activiteit, alsook gelden als benaming voor een werkzaamheid die niet gekoppeld is aan een specifieke functie maar desondanks aangemerkt kan worden als een vorm van beroepsuitoefening in de zin van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr.

Ook het wetboek zelf biedt overigens aanknopingspunten voor deze interpretatie. Zo benoemt het misdrijf van artikel 336 Sr (bedrog in jaarstukken) onder andere de bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap expliciet als normadressaat. Daarbij biedt artikel 339, eerste lid, Sr de mogelijkheid om degene die zich in de hoedanigheid van bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap schuldig maakt aan bedrog in jaarstukken, uit zijn beroep te ontzetten.

Ik vermeld hier nog dat in het rapport «De sanctie van ontzetting uit de bevoegdheid bestuurder van een rechtspersoon te zijn, een rechtsvergelijkend onderzoek naar strafrechtelijke en andere beroeps- en bestuursverboden (januari 1998)» van het T.M.C. Asser Instituut, ook wordt gewezen op de mogelijkheid ten aanzien van bestuurders ontzetting uit het beroep te vorderen op grond van artikel 28, eerste lid, onder 5°.

Het OM heeft evenwel in zijn advies een aantal kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van het begrip «beroep» met betrekking tot bestuurders. Het OM stelt dat het beter zou zijn om in dit kader te spreken van «functie» en artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr in die zin aan te vullen. Ik zie daar echter geen aanleiding toe. Uit het bovenstaande blijkt dat het begrip «beroep» in de rechtspraak ruim wordt uitgelegd. Niet is gebleken dat het begrip «beroep» met betrekking tot bestuurders te beperkt is. Met het advies van de NVvR ben ik van mening dat uiteindelijk de rechter in een concrete zaak zal moeten uitmaken of bepaalde werkzaamheden voldoende specifiek zijn om van een beroep te kunnen spreken en wat de precieze omvang van dat beroep is.

#### *Verruiming mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep met betrekking tot bestuurders*

De wet voorziet ten aanzien van een aantal misdrijven van financieel-economische aard in de mogelijkheid voor de rechter om de schuldige te ontzetten van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft begaan. Ik wijs op Titel XXV van het Wetboek van Strafrecht waarin onder

andere de misdrijven oplichting (artikel 326 Sr), flessentrekkerij (artikel 326a Sr) en bedrog in jaarstukken (artikel 336 Sr) strafbaar zijn gesteld. Eerder genoemd artikel 339, eerste lid, Sr biedt ten aanzien van de in deze Titel genoemde bedrogsdelicten de mogelijkheid tot ontzetting uit het beroep. Artikel 7, onder a, van de Wet op de economische delicten (WED) verwijst naar de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° en 5° Sr genoemde rechten. De WED biedt derhalve de mogelijkheid om bij een veroordeling terzake een van de in de WED genoemde economische delicten als bijkomende straf de schuldige te ontzetten uit het recht een bepaald beroep uit te oefenen.

Hierboven heb ik reeds opgemerkt dat het kabinet een geïntensiveerde en integrale aanpak van financieel-economische criminaliteit voorstaat. In dit verband wordt vanuit de praktijk de wens geuit om de mogelijkheden tot het opleggen van een ontzetting als genoemd in artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr te verruimen met een aantal specifieke delicten. Het is van groot belang dat bestuurders ingescherpt krijgen dat zij op rechtmatige wijze met hun verantwoordelijkheden om moeten gaan. Financieel-economische criminaliteit zorgt voor forse maatschappelijke schade en ondermijnt het noodzakelijk vertrouwen in het handelsverkeer. De verruiming van de mogelijkheid om als sanctie bij delicten in de financieel-economische sfeer een ontzetting uit het beroep op te kunnen leggen, is om die reden gewenst en zal de toepassing stimuleren. De ontzetting uit het beroep is een zware sanctie, maar kan in bepaalde gevallen passend en geboden zijn. De persoon die zijn beroep misbruikt door in de uitoefening van dat beroep te frauderen, moet onder omstandigheden door de rechter voor bepaalde duur uit dat beroep kunnen worden ontzet. Gelet op het ingrijpende karakter van de sanctie zal een ruimere toepassingsmogelijkheid ook de nodige afschrikwekkende werking bewerkstelligen. Voorgesteld wordt om de sanctie van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr te stellen op feiten, strafbaar gesteld in artikel 194, eerste lid, Sr (Niet geven van inlichtingen bij faillissement), de in Titel XII (Valsheid in geschriften) en Titel XXVI (Benadeling van schuldeisers of rechthebbenden) genoemde strafbepalingen, artikel 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 65 Invorderingswet 1990.

#### *Artikel I onderdeel K (artikel 194 Sr)*

In artikel 194, eerste lid Sr is, kort gezegd, het niet geven van inlichtingen terwijl de gefailleerde daartoe wettelijk is opgeroepen, strafbaar gesteld. Deze strafbepaling beschermt het openbaar gezag en ondersteunt de verplichting tot de correcte afwikkeling van een faillissement. De verplichtingen voor de gefailleerde zijn voornamelijk vastgelegd in de Faillissementswet. Op grond van de artikelen 105 en 106 van de Faillissementswet is de gefailleerde, en zijn bij het failliet van een rechtspersoon de bestuurders en commissarissen, verplicht voor de rechter-commissaris, de curator of de commissie van schuldeisers te verschijnen en hen alle inlichtingen te verschaffen. Voorts is de gefailleerde, en zijn bij het failliet van een rechtspersoon de bestuurders, op grond van de artikelen 116 en 117 van de Faillissementswet verplicht om de verificatievergadering bij te wonen en aldaar inlichtingen te verschaffen over de oorzaken van het faillissement en de staat van de boedel. Onder het geven van inlichtingen valt ook het overleggen van bescheiden met betrekking tot de failliete boedel.

Ik stel voorop dat onder omstandigheden ook andere dan strafrechtelijke instrumenten uitkomst kunnen bieden om in de afwikkeling van een faillissement de nodige inlichtingen te verkrijgen. De Faillissementswet biedt bijvoorbeeld, ter opheldering van de omstandigheden rondom een faillissement, aan de rechter-commissaris de mogelijkheid getuigen te horen en



bij niet verschijning of weigering een getuigenis af te leggen de getuige in gijzeling te stellen.

De praktijk leert echter dat het instrumentarium uit de Faillissementswet in voorkomende gevallen tekortschiet en inzet van het strafrecht is vereist. Het blijkt veelvuldig voor te komen dat bij faillissementsfraude de administratie met betrekking tot de failliete boedel door de verdachte opzettelijk wordt vernietigd. Met name notoire faillissementsfraudeurs maken zich hieraan stelselmatig schuldig en veroorzaken met hun handelen forse maatschappelijke schade. Voorkomen moet worden dat zij, ondanks eventuele berechting en bestraffing door de rechter, telkenmale in de gelegenheid zijn om hun kwalijke gedragingen in het handelsverkeer voort te kunnen zetten. De mogelijkheid tot het opleggen van een ontzetting in de zin van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr is in deze gevallen een effectief instrument om dergelijke schadelijke praktijken voor de toekomst te voorkomen.

#### *Artikel I onderdeel M (artikel 235 Sr)*

Bij de delicten in Titel XII (Valsheid in geschriften, opgave van onware gegevens en schending van de verplichting gegevens te verstrekken) staat het belang van het in het maatschappelijk verkeer heersend vertrouwen, de «publica fides», centraal. Tegelijkertijd bieden de valsheidsdelicten ook bescherming tegen vermogensnadeel. Het valse geschrift is immers doorgaans het middel waarmee wederrechtelijke bevoordeling wordt gerealiseerd.

Het vertrouwen in bepaalde geschriften is noodzakelijk voor het functioneren van de maatschappij. Om die reden acht ik het nodig maatregelen te treffen om het vertrouwen in hetgeen op schrift staat te ondersteunen. Een van de maatregelen is strafrechtelijk optreden tegen personen die dit vertrouwen beschamen.

In de bestrijding van fraude neemt met name artikel 225 Sr een belangrijke plaats in. In veel gevallen van fraude spelen valse documenten een rol. Fraudedelicten blijken in de praktijk dan ook veelal herleid te kunnen worden tot overtredingen van artikel 225 Sr, waardoor deze bepaling bij de strafrechtelijke aanpak van fraude een kapstokfunctie vervult. Gelet op deze functie, en het frauduleuze karakter van de overige in Titel XII omschreven misdrijven, is het in het kader van een integrale strafrechtelijke aanpak van fraude gewenst ook ten aanzien van de in Titel XII omschreven misdrijven te voorzien in de mogelijkheid de schuldige te ontzetten van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft begaan. De rechter zal in het gegeven geval moeten beoordelen of de aard en ernst van het strafbare feit, de aard van het beroep waarin het feit is begaan, de omvang van het misbruik van dat beroep en het risico voor herhaling voor het begaan van feiten in dat beroep een ontzetting uit dat beroep rechtvaardigen.

#### *Artikel I onderdeel S (artikel 349 Sr)*

De strafbaarstellingen in Titel XXVI (benadeling van schuldeisers en rechtshabbers) bieden in de eerste plaats bescherming tegen onnodige nadelige invloed van faillissementen op de kredietverlening in het algemeen en daarmee op de maatschappij als zodanig. Voor een gezond economisch klimaat is het verstrekken van krediet noodzakelijk. Hiervoor is het vertrouwen vereist dat door de kredietnemer aan zijn betalingsverplichting zal worden voldaan. Wanneer het noodzakelijk vertrouwen geregeld wordt geschonden, raken de economische verhoudingen verstoord als gevolg waarvan de maatschappij schade ondervindt. Met name de strafbaarstellingen in de artikelen 340–344 Sr werken eraan mee dat de schul-

denaar zijn schuldeisers zal voldoen en beschermen als zodanig het vermogensbelang van schuldeisers en rechthebbenden.

De mogelijkheid tot het opleggen van een ontzetting in de zin van artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr ten aanzien van de in Titel XXVI genoemde delicten is een effectief instrument om personen die in hun beroep het voor een gezond economisch klimaat noodzakelijk vertrouwen ernstig beschamen, uit het handelsverkeer te weren.

*Artikel III (artikel 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen)*

*Artikel V (artikel 65 Invorderingswet 1990)*

In artikel 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en artikel 65 Invorderingswet 1990 (IW 1990) wordt het opzettelijk niet behoorlijk voldoen aan bepaalde belastingverplichtingen strafbaar gesteld indien dat tot gevolg heeft dat te weinig belasting wordt geheven of ingevorderd. Door middel van belastingheffing- en invordering wordt beoogd de Staat de geldmiddelen te verschaffen die voor de vervulling van zijn taken nodig zijn. Bij het heffen en invorderen van belastingen zijn derhalve grote maatschappelijke belangen betrokken. De strafbaarstellingen van artikel 69 Awr en artikel 65 IW 1990 strekken er primair toe deze belangen te beschermen door het niet voldoen aan de belastingwetgeving tegen te gaan. In de bedrijfseconomische sfeer kan het niet voldoen aan de belastingwetgeving leiden tot oneerlijke concurrentie en meer in het algemeen tot een verhoging van de belastingdruk. Bonafide belastingplichtigen draaien immers op voor de door malafide belastingplichtigen veroorzaakte tekorten, waardoor het voor het functioneren van het maatschappelijk verkeer noodzakelijk vertrouwen vermindert. Artikel 69 Awr en artikel 65 IW 1990 trachten tevens deze gevolgen tegen te gaan.

Hiervoor is in het algemeen deel van de toelichting aangegeven dat ontzetting uit het beroep een ingrijpende sanctie is. Daarom is het een sanctie die, door de rechter, als bijkomende straf kan worden opgelegd indien de feiten en omstandigheden dit rechtvaardigen en deze daartoe nopen. De bestaande sanctiemogelijkheden van artikel 69 Awr en 65 IW 1990 zijn gericht op nakoming van en inscherping van bepaalde fiscale verplichtingen waaronder de juiste nakoming van de aangifteverplichting. Dergelijke verplichtingen gelden voor alle belastingplichtigen en inhoudingsplichtige ondernemers en zijn onderdeel van het ondernemerschap. Tegen die achtergrond zij hier benadrukt dat niet iedere veroordeling op grond van artikel 69 Awr en artikel 65 IW 1990 in aanmerking komt voor oplegging van de bijkomende sanctie van ontzetting uit het beroep. Toepassing van die bijkomende sanctie zal geschraagd moeten worden door de ernst en omstandigheden van het concrete geval. Bovendien zal er een relatie moeten bestaan tussen het beroep van de dader en het financiële strafbare feit dat hij heeft begaan. Te denken valt in dit verband aan een expert op het gebied van de financiële dienstverlening die zijn functie en deskundigheid misbruikt om strafbare feiten te plegen. Bedacht moet hierbij worden dat het uit puur financieel gewin en weloverwogen plegen van frauduleuze handelingen veelal meer van elkaar te onderscheiden delicten oplevert. In het kader van een integrale strafrechtelijke aanpak van fraude is het gewenst ook ten aanzien van de in artikel 69 Awr en artikel 65 IW 1990 omschreven misdrijven te voorzien in de mogelijkheid de schuldige te ontzetten van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft begaan en daarmee te voorkomen dat hij opnieuw vanuit een zelfde of vergelijkbare andere positie dezelfde delicten kan begaan.

## **Verruiming strafvorderlijke bevoegdheid opsporing en vervolging kinderpornografie**

### *Artikel I onderdeel N*

Een effectieve strafrechtelijke aanpak van kinderpornografie op internet vraagt, gelet op de snelle veranderingen op internet en de nieuwe mogelijkheden tot misbruik van dat medium, om een regelmatige toets of de bestaande mogelijkheden tot opsporing en vervolging van kinderpornografie naar de huidige tijd nog adequaat zijn. In dit verband heeft mijn ambtsvoorganger in zijn brieven van 21 maart 2006 (Aanhangsel Handelingen II, 2005/06, nr. 1118) en 19 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 139) aangegeven dat op een enkel punt een verruiming van de bestaande wettelijke bevoegdheden gewenst is. Het Wetboek van Strafvordering kent in artikel 126I de bevoegdheid om vertrouwelijke communicatie op te nemen met een technisch hulpmiddel. De officier van justitie kan in het belang van het onderzoek bepalen dat ter uitvoering van die bevoegdheid een besloten plaats wordt betreden zonder toestemming van de rechthebbende. Het kan bijvoorbeeld gaan om het plaatsen van een instrument op een computer van een verdachte teneinde zijn communicatie met anderen te achterhalen. Indien de besloten plaats een woning is, mag deze bevoegdheid in Titel IVa van Boek I van het Wetboek van Strafvordering enkel worden gehanteerd indien sprake is van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Het strafmaximum van artikel 240b Sr, dat onder meer het vervaardigen, verspreiden en in het bezit hebben van kinderpornografie strafbaar stelt, is onder de strafverzwarende omstandigheden van het tweede lid (beroep of gewoonte) zes jaar. De voorgestelde wijziging van artikel 240b, tweede lid, Sr beoogt door een verhoging van de strafmaat van zes jaar tot acht jaar ten aanzien van de beroepsmatige kern van kinderpornohandelaren en -verzamelaars te voldoen aan het vereiste voor de uitoefening van de in artikel 126I, tweede lid, Sv neergelegde bevoegdheid.

Met deze verhoging wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat de wetgever het stelselmatig vervaardigen, verspreiden en bezitten van kinderpornografie een ernstig strafbaar feit acht. Deze wijziging vloeit niet voort uit een in de rechtspraak gebleken noodzaak de strafmaxima ten aanzien van kinderpornografie intrinsiek te herijken. De uitkomsten van het onlangs naar de Tweede Kamer gezonden rapport inzake de evaluatie van de zedelijkheidswetgeving bevestigen zulks. De strafrechter heeft voldoende mogelijkheden een straf op te leggen die in het gegeven geval passend is.

### **Aanpassing strafbaarstelling oplichting**

#### *Artikel I onderdelen P onder 1 en R onder 2 en 3*

Het openbaar ministerie heeft op grond van ervaringen in de rechtspraak aangegeven dat artikel 326 Sr, oplichting, op twee punten voor verbetering vatbaar is. Het onderhavige voorstel komt tegemoet aan de wens tot wijziging van artikel 326 Sr op deze punten. In de eerste plaats wordt voorgesteld ook het door een van de wettelijke oplichtingsmiddelen iemand bewegen tot het verlenen van een dienst strafbaar te stellen. In de tweede plaats wordt voorgesteld het bewegen tot het ter beschikking stellen van een gegeven ook strafbaar te stellen als dat gegeven geen onmiddellijke geldswaarde in het handelsverkeer heeft.

Eerst enkele woorden over het eerste voorstel tot wijziging. Het openbaar ministerie constateert dat het in de praktijk met regelmaat voor komt dat

iemand naar de kapper gaat, een schoonheidsbehandeling ondergaat, zich in een taxi laat vervoeren, of zich anderszins een dienst laat bewijzen, zonder daarvoor te betalen. Indien het slachtoffer tot het verlenen van de dienst is bewogen, is van strafbare oplichting geen sprake. Uit de jurisprudentie vloeit immers voort dat onder de «afgifte van een goed» niet is begrepen het (uitsluitend) verlenen van een dienst (zie o.a. HR 12 januari 1999, NJ 1999, 325).

Het openbaar ministerie ziet zich thans genoodzaakt in deze zaken van vervolging af te zien, indien tijdens het verlenen van de dienst niet ook enig goed kan worden geacht te zijn afgegeven. Het is onwenselijk dat deze vormen van oplichting niet strafbaar zijn. Het door middel van een wettelijk omschreven oplichtingsmiddel iemand bewegen tot het verlenen van een dienst is even strafwaardig als het bewegen tot de afgifte van een goed. Door het toevoegen van de zinsnede «het verrichten van een dienst» aan artikel 326 Sr vallen deze gedragingen wel onder de strafbaarstelling van oplichting.

Ten overvloede adviseert het openbaar ministerie ook artikel 326a Sr (flessentrekkerij) op dienstverlening betrekking te doen hebben. Voors hands zie ik daar echter onvoldoende aanleiding toe, omdat het maken van een beroep of gewoonte van het zich laten verlenen van een dienst veelal zal vallen onder het conform dit wetsvoorstel aangepaste artikel 326 Sr.

Met betrekking tot het tweede voorstel tot wijziging kan het volgende worden opgemerkt. Op 16 juni 2004 is de Wet fraude niet-chartaal geldverkeer in werking getreden (*Stb.* 2004, 180). Bij die gelegenheid heeft de wetgever in artikel 317 Sr (afpersing) de woorden «met geldswaarde in het handelsverkeer» geschrapt. Deze wijziging volgde op een uitspraak van de Hoge Raad waarin werd overwogen dat iemand door geweld of bedreiging met geweld dwingen zijn pincode te zeggen niet het ter beschikking stellen van een gegeven met geldswaarde in het handelsverkeer opleverde, omdat een pincode als zodanig geen geldswaarde heeft (HR 13 juni 1995, NJ 1995, 635). Thans is ook het afpersen van een pincode («het ter beschikking stellen van een gegeven»), strafbaar. Het is wenselijk de door de Wet fraude niet-chartaal geldverkeer in artikel 317 Sr doorgevoerde wijziging ook aan te brengen in artikel 326 Sr. Te denken valt in dit verband niet alleen aan de pincode, maar bijvoorbeeld ook aan de situatie dat de verdachte, zich uitgevende voor een medewerker van een bank, de klanten van deze bank benadert met het verzoek de codes door te geven waarmee deze klanten internetbankieren. Ook kan worden gedacht aan de situatie waarin klanten van een bank via e-mail worden benaderd om in te loggen op een nagebouwde website, die bedrieglijk veel op de echte site van de desbetreffende bank lijkt. Op de website wordt men vervolgens verzocht om bepaalde gegevens in te voeren. Dit soort gevallen vallen reeds daarom niet onder de bestaande strafbaarstelling van artikel 326 Sr, omdat de afgegeven of ingetoetste gegevens als zodanig geen geldswaarde in het handelsverkeer hebben. Het is om deze reden dat in lijn met het advies van het openbaar ministerie voorgesteld wordt de zinsnede «met geldswaarde in het handelsverkeer» te schrappen.

Artikel 318 Sr kent ook de zinsnede «gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer». Het komt logisch voor ook in artikel 318 Sr deze zinsnede te schrappen. Ook het door bedreiging met smaad, smaadschrift of het openbaren van een geheim dwingen (bijvoorbeeld) de pincode te zeggen, is strafwaardig.

## **Verruiming strafbaarheid internationale ambtenaren terzake ambtsmisdrijven**

### *Artikel I onderdeel U*

In artikel 364a is bepaald dat met ambtenaren ten aanzien van de artikelen 361, 362, 363 gelijkgesteld zijn personen in de openbare dienst van een vreemde staat of een volkenrechtelijke organisatie. In de rechtspraak wordt op grond van de wetsystematiek aangenomen dat artikel 364a alleen geldt voor de genoemde artikelen. Dit betekent dat ambtenaren van organisaties als Europol, het Joegoslavië Tribunaal, het Internationaal Strafhof e.d. niet in Nederland vervolgd kunnen worden voor het handelen in strijd met de artikelen 365, 366, 367, 368 en 376 Sr. Eerder is niet tot een gelijkstelling op dit punt overgegaan omdat de invoering van de gelijkstellingsbepaling (artikel 364a Sr) volgde uit implementatie van verdragen op het gebied van corruptie en fraude, en de daarop betrekking hebbende wetwijzigingen zich ook daartoe beperkten. Er valt echter veel voor te zeggen om thans alsnog een aantal financieel-economisch getinte ambtsmisdrijven van toepassing te verklaren op buitenlandse en internationale ambtenaren, voor zover die feiten hier worden begaan. Met het toenemend aantal buitenlandse en internationale ambtenaren hier te lande is het geenszins uitgesloten dat fraudes met aanbestedingen van computers e.d. (draaideurconstructies) bij internationale organisaties zich vaker zullen voordoen. Er is geen goede reden waarom de buitenlandse ambtenaar dan straffeloos zal moeten blijven, terwijl de Nederlandse ambtenaar ter zake wel te vervolgen is.

### **Invoering mogelijkheid tot geven van een bevel tot opnemen van vertrouwelijke communicatie aan opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee**

#### *Artikel II onderdeel A*

Artikel 126l van het Wetboek van Strafvordering (Sv) bepaalt dat de officier van justitie – indien sprake is van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert – aan een opsporingsambtenaar kan bevelen om vertrouwelijke communicatie op te nemen met een technisch hulpmiddel. Artikel 126s Sv regelt een gelijke bevoegdheid voor gevallen waarin het vermoeden bestaat dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Waar in onderstaande toelichting over artikel 126l is geschreven, is mede artikel 126s bedoeld.

Een bevel als bedoeld in artikel 126l Sv is beperkt tot opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, Sv. Dit wil zeggen aan opsporingsambtenaren werkzaam bij de politie. Aan opsporingsambtenaren werkzaam bij de Koninklijke Marechaussee (artikel 141, onderdeel c, Sv), noch aan buitengewone opsporingsambtenaren (artikel 142 Sv) kunnen deze bevelen door de officier van justitie worden gegeven. Bij de introductie van de bevoegdheid is overwogen dat het om een bevoegdheid gaat die diep in de persoonlijke levenssfeer van mensen kan ingrijpen en die risicovol kan zijn. Op grond van deze overweging is bepaald dat deze bevoegdheid slechts zou moeten toekomen aan een beperkte groep van opsporingsambtenaren (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 126l, Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 79).

Voorgestelde wijziging houdt deze overweging in stand. Echter, gelet op de taak van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het eigenstandig kunnen verrichten daarvan, overeenkomstig artikel 6 van de Politiewet, is

het gewenst dat tot deze beperkte groep van opsporingsambtenaren ook opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij de KMar kunnen behoren. Gelet op het feit dat de Koninklijke Marechaussee onder meer eigentandig onderzoeken kan verrichten naar ernstige misdrijven die naar hun aard of samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, zoals identiteitsfraude, zijn wij van mening dat een bevel tot het toepassen van de bevoegdheid om vertrouwelijke communicatie op te nemen met een technisch hulpmiddel op gelijke wijze aan een opsporingsambtenaar van de KMar moet kunnen worden gegeven.

Hierbij speelt een rol dat inmiddels ervaring is opgedaan met de toepassing van deze bevoegdheid zodat de kring van opsporingsambtenaren aan wie de toepassing van deze bevoegdheid kan worden opgedragen niet meer om redenen van onbekendheid met de bevoegdheid behoeft te worden beperkt. Ook is van belang dat met de Wet Computercriminaliteit-II (*Stb. 2006, 300*) de mogelijkheid tot het opnemen van telecommunicatie (artikel 126m Sv) in die zin is uitgebreid, dat het opnemen ook kan plaatsvinden zonder tussenkomst van de telecommunicatieaanbieder. De wet kent in dat opzicht geen beperking in de kring van opsporingsambtenaren, zodat de ambtenaren van de KMar op dat punt wel bevoegd zijn. En ook daarbij kan diep in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen worden binnengedrongen.

De KMar is – wanneer de voorgestelde wijziging wordt gerealiseerd – voornemens deze bevoegdheid te beleggen bij een eenheid die al expertise bezit op het gebied van het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De ambtenaren die werkzaam zijn bij deze sectie zijn in staat te voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen die op grond van artikel 126ee Sv daaraan gesteld worden in het Besluit technische hulpmiddelen strafvordering (*Stb. 2006, 524*). De eenheid voert de bevelen van de officier van justitie uit. Politie en KMar zorgen daarbij voor een adequate uitwisseling van informatie onderling.

De voorgestelde wijziging strekt ertoe, dat bevelen tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie voortaan ook kunnen worden gegeven aan opsporingsambtenaren van de KMar. Daarbij is wel dezelfde voorwaarde gesteld als bij de bevoegdheid tot infiltratie, namelijk dat de betrokken opsporingsambtenaar voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels terzake van opleiding en samenwerking met opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdeel b.

### **Doorberekening administratiekosten bij boetes**

*Artikel I, onderdeel C Wetboek van Strafrecht*

*Artikel II, onderdelen B, C en D Wetboek van Strafvordering*

*Artikel VI Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen*

*Artikel VII, onderdelen A, B, C en D Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2007 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van de leden Van Geel, Tichelaar en Slob over het vrijmaken van budget in de begroting voor het jaar 2008 voor onder andere het bestrijden van zware criminaliteit en de leefbaarheid van regio's (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 16).

Deze wijziging betreft de uitvoering van de motie voor het onderdeel dat de Justitiebegroting betreft. Meer in het bijzonder geeft deze wijziging uitvoering aan hetgeen in de bijlage bij de motie is aangegeven, namelijk dat aan de uitgavenkant van de (Justitie)begroting vanaf 2009 een ombuiging zal worden doorgevoerd. Deze ombuiging betreft een vermindering

van de uitgaven op de Justitiebegroting die moet worden behaald door middel van de doorberekening van administratiekosten van (verkeers-) boetes door het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) te Leeuwarden.

Met ingang van 2009 zullen de administratieve kosten die gemaakt worden in het proces van de inning van (verkeers)boetes worden doorberekend. Het ligt om wetssystematische redenen voor de hand de administratiekosten eveneens door te berekenen bij strafrechtelijke boetes. Aan doorberekening van de administratiekosten bij strafrechtelijke boetes, hetgeen voor de uitvoering van de hierboven genoemde motie-Van Geel c.s. niet nodig is, zal in verband met indringende uitvoeringstechnische aspecten op een later moment gevolg worden gegeven.

Het kabinet meent dat van degene aan wie de boete is opgelegd een bescheiden bijdrage kan worden verlangd. Het doorberekenen van de administratiekosten is naar het oordeel van het kabinet wenselijk en verantwoord.

Om deze reden wordt voorgesteld om de wettelijke bepalingen op basis waarvan het CJIB boetes int zo aan te passen dat de administratieve kosten die met die inning zijn gemoeid bij de persoon aan wie de boete is opgelegd in rekening kunnen worden gebracht. Het betreft de artikelen 11, 22, tweede lid, en 31 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), artikel 572 van het Wetboek van Strafvordering, en artikel 74, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Over (de hoogte van) de administratiekosten zullen krachtens dit artikel, zoals het na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt te luiden, in lagere regelgeving voorschriften worden opgenomen, evenals thans het geval is wat betreft onder meer de verhaalskosten en de plaats van betaling.

In het rapport «Maat houden» is een algemeen kader gegeven over de mogelijkheid om toelatings- en handhavingskosten door te berekenen. In dat rapport wordt aangegeven dat repressieve handhavingskosten kunnen worden doorberekend, mits aan een aantal uitgangspunten wordt voldaan. Deze uitgangspunten zijn onder meer dat de omvang van de vergoeding die gevraagd wordt een duidelijke relatie moet hebben met de kosten die een overtreder heeft veroorzaakt. Daarbij moet er duidelijkheid zijn over welke kosten worden doorberekend zo nodig door een specificatie van de te betalen kosten. Ook moet de vergoeding die wordt gevraagd redelijk zijn voor de werkelijk gemaakte kosten.

De doorberekening en de hoogte van de inningskosten van (verkeers-) boetes betreffen dergelijke repressieve handhavingskosten.

De administratieve kosten betreffen onder andere de kosten voor bij te houden administratieve en automatiseringssystemen en personeelskosten. Het bedrag van de administratieve kosten zal op de hierboven omschreven wijze bij lagere regelgeving worden vastgesteld en zondig periodiek worden aangepast aan de geldontwaarding. Op dit moment wordt bezien wat de hoogte van het bedrag zal zijn. Gedacht wordt – wat de verkeersboetes betreft – aan een bedrag van maximaal € 7,-.

Met de voorgestelde wijzigingen wordt het mogelijk de administratieve kosten die in de aan de verhaalsfase voorafgaande inningsfase zijn gemaakt, door te berekenen.

Deze kosten zullen worden opgeteld bij de boete die betrokkene moet betalen, welk totaalbedrag zal worden weergegeven op de acceptgiro die door het CJIB wordt uitgestuurd.

Wat betreft de krachtens de WAHV opgelegde verkeersboetes betreft geldt nog het navolgende. Ook indien een betrokkene in beroep komt tegen de beschikking waarin de administratieve sanctie is opgenomen, moeten de administratiekosten worden betaald. De zekerheidsstelling betreft

daarmee naast de betaling van de administratieve sanctie ook betaling van de administratiekosten (artikel 11). Ditzelfde geldt voor het treffen van voorlopige maatregelen (artikelen 31 en 32). Indien het beroep gegrond verklaard wordt, zullen naast de administratieve sanctie ook de administratiekosten worden teruggegeven.

### **Strafbaarstelling wederrechtelijk betreden luchtvaartterreinen**

#### *Artikel VIII*

Bij gelegenheid van het spoeddebat over de beveiliging van Schiphol op 24 februari 2008 is een motie ingediend door het lid van de Tweede Kamer, de heer Teeven, die ertoe strekt dat als misdrijf strafbaar moet worden gesteld het zonder daartoe gerechtigd zijn betreden van delen van een luchthaven (Kamerstukken II 2007/08, 24 804, nr. 54). Ter uitvoering van deze motie stel ik thans deze afzonderlijke strafbaarstelling voor. Voor de strafbedreiging is aangesloten bij die in vergelijkbare bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht betreffende huis-, erf- en lokaalvredebreuk (artikelen 138 en 139). Anders dan in die bepalingen, is als strafverzwarende omstandigheid opgenomen het gebruik van bepaalde middelen, om zich wederrechtelijk toegang te verschaffen. In het bijzonder is toegevoegd het gebruik van een valse of een aan een ander toebehorende toegangspas. Daar bovenop geldt tevens als verzwarende omstandigheid het plegen van het misdrijf als dat samen met een andere persoon of met meer personen plaats vindt. Aanleiding voor het spoeddebat waren enkele incidenten, waarbij personen zich toegang hebben verschaft tot delen van luchthaventerreinen die beperkt toegankelijk zijn. Het is gewenst om strenger te kunnen optreden tegen degenen die zich onbevoegd begeven of bevinden op beveiligde delen van luchtvaartterreinen. Ik heb tevens besloten tot het voorbereiden van een bredere strafbaarstelling van het betreden van terreinen bij kwetsbare infrastructuurele objecten.

#### *Artikel IX*

Dit artikel bepaalt dat de nieuwe verjaringsregels inzake vrouwelijke genitale verminking van toepassing zijn op een strafbaar feit dat is gepleegd voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij het feit onder de oude verjaringsregels reeds is verjaard. Bij de keuze tussen de toepasselijkheid van de nieuwe verjaringsregels alleen op strafbare feiten die zijn gepleegd op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet dan wel ook op strafbare feiten die zijn gepleegd vóór dat tijdstip en waarvoor het recht tot strafvordering op dat tijdstip volgens het oude recht nog niet door verjaring is vervallen, gaat het om een afweging tussen de belangen van minderjarige slachtoffers en de belangen van verdachten die nog kunnen worden vervolgd en voor wie dus dat risico ingevolge de voorgestelde wetswijziging langer zal blijven bestaan. Ik ben van mening dat, gelet op de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel, in dezen gekozen moet worden voor een exclusieve werking van het nieuwe verjaringsregime.

#### *Artikel X*

De in dit artikel voorgestelde bepaling bewerkstelligt dat de verschillende onderdelen van deze wet zo nodig op een verschillend tijdstip in werking kunnen treden. Uitgangspunt is dat deze wet in haar geheel in werking zal treden.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin