

Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34) (31 422) (R1853)

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 (31 386)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie. De leden van de fractie van de **PvdA** stelden nog enkele nadere vragen over het voorstel tot uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten. In deze nadere memorie van antwoord ga ik graag daarop in. Voorafgaand aan hun vragen over de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep, vroegen deze leden of het niet de voorkeur zou verdienen om de in kamerstuk 31 386, A opgenomen wetgeving te betrekken bij de nadere afweging die de regering in het licht van het rapport van de commissie Suyver met betrekking tot antiterrorismewetgeving verricht. In reactie op deze vraag wil ik erop wijzen dat de onderdelen in kamerstuk 31 386, A, die verband houden met de bestrijding van terrorisme, hoofdzakelijk hun grondslag vinden in internationale verplichtingen, te weten het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme en het EU-kaderbesluit tot wijziging van het kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Het rapport van de commissie Suyver geeft geen aanleiding tot een heroverweging van de voorgestelde wetgeving. Overigens heb ik naar aanleiding van het rapport van de commissie Suyver de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg van 29 oktober jl. bericht dat ik de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding heb verzocht de aanbevelingen van het rapport direct ter hand te nemen en hiertoe een werkplan op te stellen. Het ligt in de rede dat de voorgestelde wetgeving – indien zij in werking treedt – daarbij zal worden betrokken.

De leden van de fractie van de **PvdA** waren erkentelijk voor de door mij verstrekte gegevens over het aantal strafzaken waarin sinds 1995 de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep is opgelegd. Uit die gegevens kwam naar voren dat de rechter voornamelijk in zaken waarin sprake is van een veroordeling voor een zedenmisdrijf, een fraudedelict of een economisch delict, van deze sanctiemodaliteit gebruik maakt. De leden van de fractie van de **PvdA** gaven aan dat zij geen bedenkingen koesteren bij het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij een veroordeling voor een van die delicten. Hoewel deze leden de ernst en het schadelijk karakter van de uitingsdelicten waarvoor de mogelijkheid van ontzetting uit het beroep thans wordt voorgesteld, onderkennen, waren zij nog niet overtuigd van de wenselijkheid om de toepassing van deze sanctie ook bij die delicten mogelijk te maken. Deze leden waren onder meer van mening dat de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten geen soelaas zou bieden. Volgens deze leden zou deze sanctie personen er niet van kunnen weerhouden om zich opnieuw aan het plegen van uitingsdelicten schuldig te maken. Zo zou – zo meenden deze leden – de

veroordeelde met gemak een ander beroep kunnen vinden waarin het strafbare gedrag zou kunnen worden voortgezet.

In reactie op de opmerkingen van deze leden breng ik graag het volgende naar voren. Deze leden maken onderscheid tussen enerzijds delicten waarbij zij geen bedenkingen koesteren tegen het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep – in kamerstuk 31 386, A de delicten van financieel-economische aard waarvoor de sanctie wordt voorgesteld – en anderzijds de uitingsdelicten, waarbij zij die bedenkingen wel hebben. Dat onderscheid is kennelijk niet zozeer gelegen in de ernst van de feiten als wel in de aard ervan. De leden van de fractie van de **PvdA** en ik verschillen immers niet van mening over het feit dat het hier uiterst kwalijke gedragingen kan betreffen. Zo er volgens deze leden een verschil zou zijn gelegen in de aard van de feiten, in het bijzonder de omstandigheid dat bij de uitingsdelicten de vrijheid van meningsuiting in het geding is, wijs ik er volledigheidshalve op dat op het moment dat de rechter het opleggen van de sanctie bij een veroordeling voor een uitingsdelict in overweging zou nemen, reeds is komen vast te staan dat sprake is geweest van een strafbare meningsuiting. Op dat moment buigt de rechter zich over de vraag welke sanctie in de gegeven omstandigheden passend en geboden is, waarbij – zoals ik eerder heb aangegeven – ook de proportionaliteit van een straf zal worden gewogen in het licht van de fundamentele vrijheden. In de parlementaire gedachtewisseling is duidelijk naar voren gekomen dat – gelet op de eisen die aan een veroordeling voor een uitingsdelict worden gesteld en de terughoudendheid die de rechter bij de oplegging van deze sanctie betracht – de toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten uitzondering zal zijn.

Ik vermag niet in te zien waarom – zoals de leden van de **PvdA**-fractie van mening lijken te zijn – bij de in kamerstuk 31 386, A, genoemde financieel-economische delicten de rechter bij de straftoemeting de mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep wél in overweging zou mogen nemen, maar bij de uitingsdelicten niet. In beide gevallen is toepassing van deze sanctie eerst aan de orde op het moment dat sprake is van een persoon die zich in de uitoefening van zijn beroep heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit waarvoor hij door de rechter wordt veroordeeld.

Naar mijn mening moet het standpunt van de leden van de fractie van de **PvdA** worden gezien in het licht van het feit dat de wetgever thans reeds tot uitgangspunt heeft genomen dat het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij een veroordeling voor bepaalde uitingsdelicten onder omstandigheden mogelijk moet zijn. De wetgever heeft immers ten aanzien van de in de artikelen 132, derde lid, 134, derde lid, 137e, derde lid, en 147a, derde lid, Sr omschreven uitingsdelicten reeds voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van deze sanctie. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, wordt deze sanctiemodaliteit dan ook niet door de voorgestelde wetgeving voor het eerst bij de uitingsdelicten geïntroduceerd. De voorgestelde wijzigingen strekken er toe de toepassing van deze sanctie bij nog een aantal uitingsdelicten mogelijk te maken. Ik ben van mening dat de rechter ook bij die delicten over de mogelijkheid tot oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep moet kunnen beschikken.

Anders dan deze leden, in wier ogen de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten niets zou kunnen toevoegen aan het corrigerend effect van de hoofdstraf, stel ik mij

op het standpunt dat de sanctie wel degelijk effectief kan zijn en dus toegevoegde waarde vertegenwoordigt. Ter aanvulling op de argumenten die ik daarvoor in de parlementaire gedachtewisseling tot nu toe naar voren heb gebracht merk ik nog het volgende op. De rechter zal de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in overweging nemen indien sprake is van een nauw verband tussen het door de schuldige gepleegde strafbare feit en de uitoefening van diens beroep. Die omstandigheid kan zich ook bij uitingsdelicten voordoen. Uitingsdelicten kunnen burgers ernstig kwetsen en kunnen leiden tot haat en geweld. De impact van deze gedragingen kan worden versterkt wanneer zij worden gepleegd door personen in een beroep waaraan kenmerken als vertrouwen, gezag en invloed zijn verbonden. Misbruik van beroep kan aldus de aan haatuitingen verbonden ernstige gevolgen vergroten. Ik meen dat het onder die omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn om de veroordeelde voor bepaalde duur uit zijn beroep te ontzetten. Aldus wordt hem of haar een belangrijk instrument voor het plegen van strafbare feiten ontnomen. Meer dan de hoofdstraf wordt met de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep naar de samenleving en de beroepsgroep het signaal afgegeven dat het plegen van strafbare feiten in het beroep niet wordt getolereerd. Daarin schuilt de toegevoegde waarde van deze sanctie. Ik acht de rechter het beste in staat om aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval te beoordelen of de sanctie, al dan niet in combinatie met de hoofdstraf, effect zal kunnen sorteren. De voorgestelde wetgeving maakt mogelijk dat de rechter zich daarover een oordeel kan vormen.

In antwoord op de aanverwante vraag van deze leden naar de toepassing van deze sanctie ten aanzien van geestelijke en kerkelijke leidsmannen verwijs ik graag naar hetgeen ik hierboven naar voren heb gebracht. Ook ten aanzien van deze beroepen acht ik de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in voorkomende gevallen aanvaardbaar en zinvol.

De bijkomende straf van ontzetting uit het beroep zal – zoals ook de leden van de **PvdA**-fractie constateerden – niet altijd kunnen voorkomen dat degene aan wie de sanctie is opgelegd, in een ander beroep, of buiten het beroep, doorgaat met het plegen van dezelfde feiten als die waarvoor de veroordeling plaatsvond. Daaraan kan evenwel naar mijn mening geen beslissend argument tegen de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden tot toepassing van deze sanctie bij uitingsdelicten worden ontleend. Hetzelfde geldt immers voor de delicten waarbij deze sanctie reeds kan worden opgelegd. Zo wordt iemand die wegens het plegen van een zedenmisdrijf door de rechter uit zijn beroep is ontzet, daarmee nog niet de mogelijkheid ontnomen om zedenmisdrijven te plegen. De omstandigheid dat de gedragingen van de veroordeelde niet uitsluitend met de beroepsuitoefening verband houden of de verwachting dat de gedragingen in de privé hoedanigheid zullen worden voortgezet, kunnen door de rechter worden betrokken bij de afweging of de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in het gegeven geval een effectieve sanctie is.

De veronderstelling dat de regering het minder kwalijk of strafwaardig zou achten wanneer personen die een ambt bekleden haatzaaien dan wanneer personen die een beroep uitoefenen dat doen, wil ik weerleggen. De wetgever heeft bij de regeling in het Wetboek van Strafrecht inzake de bijkomende straf van ontzetting uit rechten een onderscheid gemaakt tussen enerzijds ontzetting

uit het ambt en anderzijds ontzetting uit het beroep. Die systematiek heeft bij de voorgestelde wetgeving het vertrekpunt gevormd. Bij de redactie van de in kamerstuk 31 386, A, voorgestelde wijzigingen is aansluiting gezocht bij de hierboven vermelde uitingsdelicten waarbij toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep reeds mogelijk is. Daarbij is telkens voorzien in de mogelijkheid om de schuldige, indien hij het feit in zijn beroep heeft begaan, uit dat beroep te ontzetten.

In de memorie van antwoord heb ik in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de **PvdA** en de **VVD** aangegeven dat volksvertegenwoordigers en bewindslieden een ambt bekleden en daarmee buiten het bereik van de in kamerstuk 31 386, A, voorgestelde wetgeving vallen. Ik heb bij die gelegenheid tevens gewezen op het feit dat de strafwetgeving al voorziet in bijzondere bepalingen terzake ambtsdragers. Als voorbeeld heb ik artikel 44 Sr genoemd, waarin een strafverzwarringsgrond is neergelegd met betrekking tot door ambtsdragers met misbruik van het ambt gepleegde strafbare feiten. Voorts verdient artikel 29 Sr nog aandacht. In dat artikel wordt in het algemeen bepaald dat ontzetting uit het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens een ambtsmisdrijf of wegens een misdrijf waardoor de schuldige een bijzondere ambtsplicht schond óf waarbij hij gebruik maakte van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken. De wet voorziet dus reeds in de mogelijkheid tot oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het ambt aan een ambtsdrager die onder de in artikel 29 Sr vermelde omstandigheden een misdrijf pleegt. De in kamerstuk 31 386, A, voorgestelde wetgeving doet daaraan toe noch af. De leden van de fractie van de **PvdA** stelden dat ingevolge de voorgestelde wetgeving bij een veroordeling voor haatzaaien een persoon die een beroep uitoefent wél en een persoon die een ambt bekleedt, niet uit zijn beroep zou kunnen worden ontzet. Uit het bovenstaande volgt evenwel dat daartegen in de huidige situatie onder de in wet omschreven omstandigheden ook kan worden opgetreden.

Voorts stelden de leden van de fractie van de **PvdA** enkele vragen over de wenselijkheid van de toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep ten aanzien van journalisten. Zij vroegen of oplegging van de sanctie aan een journalist bij een veroordeling voor haatzaaien zou betekenen dat betrokkene ook geen stukken meer zou mogen publiceren waarin van haatzaaien geen sprake is. Deze leden vroegen of dit niet zou neerkomen op een algeheel verbod op het uiten van meningen.

In reactie op deze vragen breng ik graag het volgende naar voren. In de memorie van antwoord en de schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer ben ik uitvoerig ingegaan op het grondwettelijk en mensenrechtelijk toetsingskader dat de rechter hanteert bij de vraag of een persoon zich door het doen van een uiting schuldig maakt aan een strafbare gedraging. Ik heb daarbij tevens aangegeven dat journalistieke uitingen of uitingen die bijdragen aan het publieke debat, bijzondere bescherming toekomen. Het door deze leden beschreven geval waarbij een journalist wordt veroordeeld wegens haatzaaien en daarbij de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep krijgt opgelegd, acht ik dan ook in zekere mate theoretisch. Ik teken daarbij aan dat degene die wordt veroordeeld voor het verspreiden van opruiende geschriften – dat zou een journalist kunnen zijn – ook nu onder omstandigheden door de rechter uit zijn beroep kan worden ontzet (artikel 132, derde lid, Sr). In het zeer uitzonderlijke geval dat een journalist wegens veroordeling voor een uitingsdelict door de rechter uit zijn beroep zou worden ontzet, zou dat tot

gevolg hebben dat betrokkene de aan dat beroep verbonden werkzaamheden voor bepaalde duur niet mag verrichten. Dat iemand voor bepaalde duur beroepshalve geen stukken meer mag publiceren, komt evenwel geenszins neer op een algeheel verbod tot het uiten van meningen.

Voor een antwoord op de vraag van deze leden naar de beroepen die de regering in het bijzonder voor ogen had bij de voorbereiding van de voorgestelde wetgeving, wijs ik erop dat de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid een schuldige te ontzetten uit het beroep waarin hij het feit heeft gepleegd zich wat de uitingsdelicten betreft vooral richt tot personen met een 'gezaghebbend beroep', waarbij als voorbeelden geestelijke leidsmannen en leraren kunnen worden genoemd. Verder wijs ik erop dat de toepassing van de sanctie evenwel ook bij andere beroepen denkbaar is. Niet zozeer het soort beroep is bepalend voor de toepassing van de straf, als wel de door de rechter geconstateerde aanwezigheid van een nauw verband tussen het door de schuldige gepleegde feit en de uitoefening van diens beroep. Een vooraf vastomlijnde catalogus van beroepen die voor toepassing van de sanctie in aanmerking komt, laat zich dan ook niet geven. Dat is evenmin het geval bij de andere delicten waarvoor de mogelijkheid tot toepassing van de sanctie is gegeven. De stelling van de leden van de **PvdA**-fractie dat daarmee de kring van beroepsbeoefenaars op een willekeurige wijze zou worden bepaald, deel ik niet.

Ten slotte gaven deze leden aan dat zij met enige zorg kennis hadden genomen van het feit dat een bijkomende straf ook afzonderlijk, zonder hoofdstraf, kan worden opgelegd. Deze leden verzochten mij de ratio daarvan nader toe te lichten.

Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden. De door artikel 9 Sr geboden mogelijkheid om een bijkomende straf ook zonder combinatie met een hoofdstraf op te leggen, is geïntroduceerd bij gelegenheid van de Wet vermogenssancties (*Stb.* 1983, 153). Die wet voorzag onder andere in een algemene regeling van de schuldigverklaring zonder straf (artikel 9a Sr). In dat gegeven heeft de wetgever aanleiding gezien om gelijktijdig de oplegging van een bijkomende straf zonder combinatie met een hoofdstraf mogelijk te maken. Immers, wanneer de rechter bevoegd is om geheel af te zien van het opleggen van een straf, ligt het in de rede om hem ook de bevoegdheid te geven met de oplegging van een bijkomende straf te volstaan (*Kamerstukken II 1977/78, 15 012, nr. 3, p. 38/39*). Dat door de wetgever gekozen uitgangspunt komt mij juist voor.

Ik hoop dat ik met het bovenstaande deze leden ervan heb kunnen overtuigen dat de voorgestelde wetgeving aanvaardbaar is en dat de toepassing ervan zinvol kan zijn.

De Minister van Justitie,