



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wetgeving in een dramademocratie

Schuyt, P.M.

Citation

Schuyt, P. M. (2007). Wetgeving in een dramademocratie. *Sancties*, 2007(4), 205-209. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16612>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16612>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

VAN REDACTIEWEGE

Wetgeving in een dramademocratie¹

P.M. Schuyt

Mr. drs. P.M. Schuyt is universitair docent Straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en is redacteur van dit blad.

Strafrecht is altijd het deel van het recht geweest dat 'de gewone burger' het meest tot de verbeelding spreekt. Hoewel iedereen elke dag vele (civielrechtelijke) rechtshandelingen verricht en met een beetje geluk zijn leven lang niet in aanraking komt met het strafrecht, is het toch vooral het strafrecht dat de krantenkolommen en de nieuwsitems van radio en televisie vult. Er gaat vrijwel geen dag voorbij zonder bericht over een strafbaar feit, de behandeling van een strafzaak of de (problematische) tenuitvoerlegging van een straf. Kortom, het strafrecht staat volop in de belangstelling. Waar die belangstelling in vroegere tijden als functioneel werd gezien, denk aan de generaal preventieve werking van openbare terechtstellingen op het marktplein, lijkt het of de belangstelling tegenwoordig juist een steeds schadelijker invloed heeft op het strafrecht. De openbare terechtstellingen bevestigden het gezag van de overheid. De manier waarop het strafrecht nu in het middelpunt staat, lijkt dat gezag juist te ondermijnen.

In een democratisch systeem werkt de stem van de samenleving door in de politiek, met name in het parlement. Hoewel het democratische systeem in Nederland al tijden ongewijzigd is, lijkt het of die stem de laatste jaren harder, ongenueanceerder en minder doordacht klinkt.² Dit heeft ongetwijfeld te maken met nieuwe partijen die zich profileren als 'stem van het volk' en gevestigde partijen die daar, in de strijd om de kiezer, niet bij kunnen achterblijven. Gevolg is dat parlementsleden de waan van de dag direct willen vertalen in politieke daden. Dit leidt tot ongemakkelijke situaties als bijvoorbeeld een minister zijn of haar oordeel over een verdachte uitspreekt voordat de rechter dat heeft gedaan. Maar dit leidt ook tot ingrijpende veranderingen in ons

1 De titel is ontleend aan Y. Buruma, 'Recht spreken in de dramademocratie', *Delikt en Delinkwent* 2006, p. 1077-1088.

2 Zie hierover: Y. Buruma, 'Recht spreken in de dramademocratie', *Delikt en Delinkwent* 2006, p. 1077-1088.

rechtsstelsel, zowel in de manier waarop wetten tot stand komen als in de inhoud van die wetten. Ik zal dit illustreren aan de hand van een voorbeeld dat voor het sanctiestelsel van belang is: de Wet herijking strafmaxima.³

De naam van deze wet geeft het oorspronkelijke doel al aan: het herijken van enkele strafmaxima, “die deels historisch bepaald zijn, maar thans op zichzelf en in hun onderlinge verhouding niet meer tot uitdrukking behoeven te brengen in welke mate het strafbare feit maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht”.⁴ In het oorspronkelijke voorstel van deze wet worden in hoofdzaak drie wijzigingen voorgesteld: het verhogen van de strafmaxima van bepaalde gewelds-, culpose- en vermogensdelicten, het invoeren van ‘roekeloosheid’ als strafverhogingsgrond bij culpose delicten en het uitbreiden van de strafrechtelijke bescherming van vergaderingen van politieke organen. Via een nota van wijziging worden daar nog twee elementen aan toegevoegd: aanpassing van (de hoogte van) de geldboetecategorieën en recidive als algemene strafverhogingsgrond.⁵ Tijdens de behandeling van het voorstel worden negentien amendementen ingediend. Enkele daarvan hebben een duidelijke relatie met het wetsvoorstel, omdat daarin aanpassingen worden voorgesteld in de wijze waarop de minister strafmaxima wil herijken of in de delicten waarvan de strafmaxima worden herijkt.

Maar de meeste amendementen hebben een heel ander karakter. Zo worden voorstellen gedaan om de maximale tijdelijke gevangenisstraf te verhogen van twintig naar dertig jaar, om de maximale straf bij voorwaardelijke gevangenisstraf en de duur van de proeftijd te verlengen en om de duur van de maximale onvoorwaardelijke jeugd detentie in combinatie met een taakstraf te verlengen. Deze amendementen hebben nog enige binding met het oorspronkelijke ontwerp, een aantal andere heeft dat nauwelijks. Zo worden artikelen voorgesteld waarin de rechtsmacht bij genitale verminkingen in het buitenland wordt uitgebreid, waarin extra bescherming van een kunstwerk of cultuurgoed wordt geboden door het opnemen hiervan als strafverhogingsgrond bij vernieling, waarin omkering van de bewijslast voor (on)geschiktheid voor deelname aan het verkeer tot stand komt en waarin een valse bommelding wordt strafbaar gesteld. Bovendien wordt een voorstel gedaan tot aanscherping van de motiveringsplicht bij de strafvordering door de officier van justitie en de strafoplegging door de rechter en wordt een motie ingediend waarin wordt verzocht onderzoek te doen naar “de mogelijkheden, het nut en de noodzaak van uitbreiding van de gevallen van voorlopige hechtenis teneinde de criminaliteit op een adequate manier te bestrijden”. De meeste

3 Wet van 22 december 2005 (*Stb.* 2006, 11), in werking getreden per 1 februari 2006.

4 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 1.

5 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 484, nr. 7.

amendementen worden aangenomen en zijn met ingang van 1 februari 2006 wet geworden.⁶ Dit betekent dat een deel van het voorstel wet is geworden zonder dat bijvoorbeeld de Raad van State daarover advies heeft uitgebracht.⁷ Bij tenminste twee veranderingen die toch ingrijpend mogen worden genoemd, namelijk de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar en de verlenging van de proeftijd bij voorwaardelijke straffen tot maximaal tien jaar, mag dat in mijn ogen zorgelijk worden genoemd. Over deze veranderingen is alleen inhoudelijk gedebatteerd in de vaste kamercommissie van Justitie; een advies van de Raad van State en een maatschappelijk debat ontbreken.

De geschiedenis van de totstandkoming van de Wet herijking strafmaxima roept het beeld op van kamerleden die elkaar tijdens de behandeling van die wet willen overtroeven met nieuwe ideeën. Kijkend naar andere wetsvoorstellen met betrekking tot het sanctiestelsel en de behandeling daarvan, wordt dat beeld herhaald. Het lijkt alsof men ieder incident aangrijpt om een wetsvoorstel of amendement in te dienen, om daarmee het incident om te zetten in een politieke daad. Hierdoor ontstaan wetsvoorstellen die, door toedoen van amenderende kamerleden, steeds minder gaan over één onderwerp en die steeds meer een verzameling worden van allerlei wijzigingen van uiteenlopende aard. Daardoor wordt de rode lijn van een wetsvoorstel uit het oog verloren en krijgen incidenten grote invloed op de uiteindelijke wetgeving.

Het indienen van amendementen, zoals onder meer bij de behandeling van de Wet herijking strafmaxima, is uiteraard een efficiënte manier om (op dat moment) gewenste veranderingen in de (straf)wet door te voeren en sneller dan het indienen van een nieuw wetsvoorstel. Ik heb niets tegen veranderingen en niets tegen het efficiënt omgaan met politieke middelen. Maar wat mij wel zorgen baart is dat op deze manier ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd zonder een echt inhoudelijke discussie, die breder wordt gevoerd dan alleen in de tweede kamer. Een wetsvoorstel wordt begeleid door zorgvuldige argumentatie in de memorie van toelichting, vaak na consultatie van derden als de rechterlijke macht en de advocatuur. Dit alles ontbreekt bij

6 De motie werd afgewezen omdat het onderwerp reeds was opgenomen in het wetsvoorstel 'Wijziging van de regeling van de voorlopige hechtenis' (29 253). Hetzelfde gold voor het amendement over uitbreiding van de motiveringsverplichtingen, dat al aan de orde werd gesteld in de behandeling van het wetsvoorstel 'Verkorte motivering bekende verdachte' (29 255).

7 De Raad van State heeft vlak voor de stemming in de tweede kamer over het wetsvoorstel een spoedadvies uitgebracht, doch dat is beperkt gebleven tot het amendement waarin wordt voorgesteld de rechtsmacht bij genitale verminking uit te breiden. Over de andere amendementen is geen nader advies uitgebracht. Zie *Kamerstukken II 2004/05*, 28 484, nr. 49.

een amendement, dat hooguit is voorzien van een doorgaans summiere toelichting. Naarmate het amendement nieuwer en verstrekkender is en wat onderwerp betreft meer afwijkt van het oorspronkelijke voorstel, wordt het ontbreken van een memorie van toelichting, ook voor latere wetsuitleg, een des te groter gemis. Zo bezien verdient de verhoging van een maximale gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar een gedegen behandeling en een 'eigen wetsvoorstel'. Het is niet voor niets dat dit maximum meer dan honderd jaar hetzelfde is gebleven en dat daar in die honderd jaar nauwelijks discussie over is geweest.

Deze werkwijze, meer gebaseerd op incidenten dan op goede argumenten naar aanleiding van gewijzigde inzichten, lijkt op de manier waarop in de jaren zeventig huizen werden verbouwd en van hun 'jaren dertig stijlkenmerken' werden ontdaan. Paneeldeuren werden met platen gladgemaakt, ensuite deuren verwijderd en ornamentenplafonds met schrootjes verlaagd. De waardering voor de oude stijlkenmerken is nu echter weer terug. Menig huizenbezitter spendeert tegenwoordig veel geld om al deze veranderingen ongedaan te maken en het huis weer in de originele staat terug te brengen. Het is niet te hopen dat we over een aantal jaren net zoveel moeite moeten doen om het 'oude strafrecht' onder de lagen van vernieuwingsdrang terug te vinden, omdat we erachter komen dat de klassieke stijlkenmerken niet voor niets zo lang in het strafrecht bewaard zijn gebleven.

Hoe kunnen we dan voorkomen dat oude elementen voorgoed verloren gaan? Gezien de hier geschetste problematiek moeten we wellicht eens staatsrechtelijk naar het probleem kijken. Wie zou de overijverige parlementsleden kunnen of moeten beteugelen? Volgens de minister zouden de parlementsleden dat zelf moeten doen. Tijdens de behandeling van het hier besproken wetsvoorstel in de eerste kamer gaven de fractieleden van de PvdA aan de gang van zaken in de tweede kamer 'bedenkkelijk' te vinden.⁸ Volgens deze leden is door de vele veranderingen de proportionaliteit van die veranderingen volledig uit het zicht geraakt. Zij hadden graag gezien dat ieder amendement beoordeeld was op de verhouding tot het systeem van de wettelijke strafmaxima. Zij noemen daarbij expliciet het amendement waarin de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf wordt voorgesteld en vragen zich af of dit wijzigingsvoorstel "in het licht van de strekking van het wetsvoorstel wellicht een ontoelaatbaar amendement zou kunnen worden genoemd en een kwestie betreft die een afzonderlijk wetsvoorstel zou hebben vereist".⁹ Ook de fractieleden van het CDA signaleren dat een aantal amendementen "de strekking van het wetsvoorstel te buiten gaan". De minis-

⁸ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 484, D.

⁹ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 484, D, p. 4.

ter antwoordt daarop dat de tweede kamerleden volgens de grondwet het recht van amendement hebben en dat zij bovendien zelf beslissen of een amendement toelaatbaar is.¹⁰ Met andere woorden: de klussers controleren zichzelf en bepalen zelf of ze de constructie stevig genoeg hebben gemaakt. Het zou mijn voorkeur hebben als ze, net als in de echte bouwwereld, verplicht zouden zijn bij grote constructiewijzigingen tenminste een bouwkundige, namelijk de Raad van State, te raadplegen.

Maar misschien is alles wel terug te voeren op een veel algemener probleem. Veel amendementen zijn gebaseerd op het idee dat het strafrecht een panacee is voor veel maatschappelijke problemen. Als (bepaalde) kamerleden zouden inzien dat de functionaliteit van het strafrecht beperkter is dan ze nu denken, zou er al veel gewonnen zijn.

10 Een amendement kan ontoelaatbaar worden geacht als het een strekking heeft die tegengesteld is aan die van het wetsvoorstel of als er geen rechtstreeks verband bestaat tussen het onderwerp van het amendement en dat van het wetsvoorstel.