

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie & Veiligheid
t.a.v. de heer prof. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
en de heer drs. S. Dekker

Den Haag, 3 december 2019

[REDACTED]

Betreft: Wet uitbreiding taakstrafverbod

Geachte ministers,

Bij brief van 11 oktober 2019 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

[REDACTED]

[REDACTED] advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	3 december 2019
Betreft:	wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak

SAMENVATTING

Conclusie

Met dit voorstel wordt de beoordelingsvrijheid van de rechterlijke macht opnieuw beperkt. De ACS vindt dit onwenselijk. Het voorstel berust niet op concrete cijfers waaruit de noodzaak hiertoe blijkt. Voor zeer lichte vergrijpen kan in de beoogde situaties enkel nog een gevangenisstraf opgelegd worden. Daardoor kan de rechter onvoldoende rekening houden met de omstandigheden van het geval, waaronder de geringe ernst van het feit en de kwetsbaarheid van sommige verdachten. Bovendien is onduidelijk welke personen precies bedoeld worden met 'personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid'. De ACS adviseert de Minister dit begrip beter te omlijnen en desnoods met een limitatieve opsomming te komen van personen voor wie dit geldt.

Kernpunten

- *Het voorstel strekt er ten onrechte toe om de rechter de mogelijkheid te ontnemen om tot een op alle individuele omstandigheden van het geval toegesneden besluitvorming te komen, zeker bij in ernst zeer geringe feiten;*
- *De Ministers onderbouwen de noodzaak van de wetswijziging ten onrechte niet met enig onderzoek;*
- *De definitie van 'personen met een publieke taak' is te weinig begrensd waardoor de reikwijdte van de wetswijziging onbedoeld groot kan zijn;*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Met het wetsvoorstel beogen de Ministers het opleggen van een gevangenisstraf verplicht te stellen bij veroordelingen voor alle vormen van mishandeling tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid (art. 300-303 Sr). Vooralsnog wordt artikel 141 Sr uitgesloten van het taakstrafverbod.

Nut en noodzaak

Uit het wetsvoorstel blijkt niet van enig onderzoek naar de vraag of het ontbreken van een taakstrafverbod werkelijk tot ongewenste uitkomsten van strafzaken leidt of dat dit enkel een beeld is dat bij een aantal politici leeft. Ook blijkt niet in hoeverre het opleggen van een taakstraf in de gevallen die het voorstel op het oog heeft pleegt af te wijken van de eis van de officier van justitie.

Wel wordt aangegeven dat het aantal zaken waarbij sprake zal zijn van een verschuiving van taakstraffen naar vrijheidsstraffen zeer beperkt zal zijn omdat het aantal zaken waarop deze wetswijziging betrekking heeft, gering is¹. De ACS vraagt zich af of het verstandig is om een wetswijziging op te tuigen waarvan duidelijk is dat het aantal zaken waarop het betrekking heeft, gering zal zijn.

Verder wordt opgemerkt dat een rechter die geen gevangenisstraf wil opleggen omdat het niet passend is, daartoe ook niet kan worden gedwongen door het taakstrafverbod van artikel 22b Sr. Dat verbiedt immers alleen het in bepaalde gevallen opleggen van een taakstraf zonder het tevens opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Het opleggen van een 'kale' geldboete of een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf is evenwel toegestaan, evenals het opleggen van een symbolische (met de al in verzekering doorgebrachte tijd te verrekenen) gevangenisstraf van een dag met daarnaast een taakstraf². De ACS meent dat het onderhavige voorstel slechts tot symboolwetgeving kan leiden die in de praktijk geen enkel merkbaar nut zal hebben.

Inbreuk op het domein van de rechter

De ACS is van oordeel dat door de rechterlijke macht te beperken in de keuze van de strafmodaliteit de indruk wordt gewekt dat de rechterlijke macht niet weet om te gaan met de bestaande vrijheid om bij de strafoplegging rekening te houden met alle omstandigheden van het individuele geval. Hieruit blijkt van wantrouwen van de wetgever jegens de rechtspraak, die kennelijk is gebaseerd op de ongewenst geachte uitkomst van enkele concrete strafzaken. De ACS vindt dit een kwalijke ontwikkeling. Het inperken van het beslissingsdomein van de rechter dient in een rechtsstaat te worden vermeden wanneer daartoe geen zeer dringende noodzaak bestaat.

Principieel geldt dat aan de rechtsprekende macht kan (en moet) overgelaten worden om in alle gevallen een passende straf op te leggen, die rekening houdt met alle omstandigheden van het geval, waaronder de (geringe) ernst van het feit, mogelijke kwetsbaarheid van de verdachte en eventuele maatschappelijke verontwaardiging.

¹ In de meerderheid van de gevallen zal in de praktijk immers wel sprake zijn van wederspanning met enig letsel, als bedoeld in artikel 181 Sr, welk feit al onder het bestaande taakstrafverbod van artikel 22b Sr valt.

² HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202

Alleen de rechter is in staat om bij de beoordeling van een zaak alle belangen van het individuele geval af te wegen. Vaak spelen emoties een grote rol, zoals paniek (bijvoorbeeld als iemands moeder gereanimeerd moet worden), maar ook psychiatrische problematiek (bijvoorbeeld geweld door een psychotische patiënt in GGZ-instellingen), jeugdigheid (bijvoorbeeld het weerhouden van brandweermannen om een vreugdevuur met Oud & Nieuw te blussen) en groepsdruk (bijvoorbeeld boeren die tezamen een Provinciehuis willen binnendringen) dan wel een combinatie hiervan. Het zijn lang niet altijd notoire geweldplegers die een halt toegeroepen moeten worden, wat overigens al kan met het huidige taakstrafverbod van artikel 22b Sr. Ook moet de rechter rekening houden met de gevolgen voor de benadeelden. Een enkele vervelende duw zal anders ervaren worden dat een ernstige fysieke aanval. Een benadeelde aan wie gemeente excuses zijn aangeboden en die zijn schade volledig vergoed heeft gekregen zal het vaak niet nodig vinden dat zijn belager ook nog eens een gevangenisstraf krijgt.

Daarnaast moet de rechter rekening kunnen houden met de ernst van het feit. Ook bij een lichte mishandeling zal bij het voorgestelde taakstrafverbod altijd een gevangenisstraf moeten volgen. Voor mishandeling is geen letsel vereist, enige pijn of een 'op het lichaam betrokken min of meer hevige onaangename gewaarwording'³ volstaat. Een enkele duw kan dus al mishandeling opleveren. Ook spugen wordt in sommige gevallen als mishandeling beschouwd⁴. Daarvoor een gevangenisstraf moeten opleggen, is buitenproportioneel. Het is, zoals eerder opgemerkt, niet ondenkbaar dat de rechter in dergelijke gevallen geneigd zal zijn om in plaats van een taakstraf een boete op te leggen of desnoods een gevangenisstraf voor de duur van één dag. Het is de vraag hoe effectief deze wetwijziging dan is.

Reikwijdte

Het is de ACS niet duidelijk wat de reikwijdte van de voorgestelde wetwijziging is. De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod heeft betrekking op geweld tegen 'personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde en veiligheid'. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze personen vaak niet goed kunnen terugtreden bij geweldpleging, omdat hun taakuitoefening juist handelend optreden vereist. Als voorbeelden worden de politie, ambulance en brandweer genoemd, maar ook BOA's, parkeerwachters, conducteurs, controleurs en boswachters. Er zijn echter veel meer beroepsbeoefenaars te bedenken die onder dit criterium zouden kunnen vallen, zoals ambtenaren van de burgerlijke stand, reclasseringsmedewerkers, behandelaars in GGZ-instellingen, verkeersregelaars, parketwachten, bodes, verpleegkundigen en artsen in ziekenhuizen en medewerkers van de jeugdbescherming. Maar ook journalisten, rechters, advocaten en officieren van justitie, nu de handhaving van de rechtsorde er volgens de Toelichting ook onder valt. Hoewel de Memorie van Toelichting de reikwijdte lijkt te beperken tot personen die door hun taakuitoefening niet de ruimte hebben ervoor te kiezen zich in veiligheid te brengen, is dit criterium onvoldoende begrensd. Als het voorstel toch in overweging wordt genomen, meent de ACS dan ook dat aangewezen is om de situaties die wel en niet onder het verbod vallen, duidelijker af te grenzen. Indien dit niet mogelijk is, dan stelt de ACS omwille van de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel voor om een limitatieve opsomming in de wet dan wel de Memorie van Toelichting op te nemen ten aanzien van het handelen tegen welke personen het taakstrafverbod van toepassing is.

³ HR 11 februari 1929, NJ 1929, 503

⁴ Bij voorbeeld Rb Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1740; mishandeling kan worden aangenomen wanneer sprake is van een "zeer onaangename fysieke ervaring".

Gevolgen aantal zaken

De Minister stelt dat de wetswijziging geen gevolgen heeft voor het aantal zaken dat aan de strafrechter wordt voorgelegd. De ACS kan dit in zoverre niet volgen dat aangegeven wordt dat de officier van justitie geen strafbeschikking meer kan uitvaardigen waarin een taakstraf wordt opgelegd bij geweld tegen een persoon met een publieke taak. Inherent hieraan is een verhoging van het aantal strafzaken dat aan de rechter wordt voorgelegd.