

Vergaderjaar 2019–2020

35 528

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 (Wet uitbreiding taakstrafverbod)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het huidige taakstrafverbod voor geweld- en zedenmisdrijven uit te breiden naar elke vorm van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Het gaat om politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance, buitengewoon opsporingsambtenaren en andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid (hierna: personen met een publieke taak). Deze personen werken voor de publieke zaak in de frontlinie en stellen zich maximaal dienstbaar op aan de samenleving. Zij handhaven de orde, treden op onder gevaarlijke omstandigheden en verlenen hulp aan mensen in nood. Niet zelden staan zij mensen bij die in acuut levensbedreigende situaties verkeren. Voor hen is terugtreden bij geweldpleging vaak niet goed mogelijk, niet in de laatste plaats omdat hun taakuitoefening juist handelend optreden vereist. Politieagenten en hulpverleners zoals ambulancebroeders en brandweermensen komen in de uitoefening van hun taken geregeld met fysiek geweld in aanraking. Maar ook andere personen met een publieke taak lopen in de taakuitoefening snel risico op een gewelddadige bejegening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een jeugdbeschermer die het gesprek aangaat met een ouder over de opvoeding van een minderjarige, aan een deurwaarder die uitvoering geeft aan een beslagbeslissing en aan een conducteur die de reiziger verzoekt een geldig vervoersbewijs te tonen. Ook gevangenisbewaarders, beveiligers en verkeersregelaars kunnen onderwerp zijn van dit wetsvoorstel aangezien zij in de uitoefening van hun werkzaamheden eenvoudig in een situatie verzeild kunnen raken waarin niet meer de mogelijkheid bestaat zich aan geweld te onttrekken.

Tegen dergelijk geweld moet stevig worden opgetreden. Een taakstraf is hierbij geen passende sanctie, zo volgt reeds voor diverse situaties uit artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het wetsvoorstel wil deze regeling in die zin uitbreiden dat niet kan worden volstaan met het opleggen van een «kale taakstraf», dat wil zeggen een taakstraf die niet

wordt gecombineerd met een andere, vrijheidsbenemende sanctie, aan plegers van elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Helder (PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA) (Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 24). Het voorstel is aangekondigd in onze brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 2019 als reactie op de genoemde motie (Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 551). Het houdt in dat het reeds bestaande taakstrafverbod in artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt uitgebreid. In artikel 22b Sr zijn de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf ook nu al beperkt in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Ook bij enkele andere specifiek aangeduide misdrijven en in het geval van recidive, geldt een taakstrafverbod. Dit bestaande taakstrafverbod is een voortvloeisel van de door de wetgever noodzakelijk geachte positionering van de taakstraf als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten (Kamerstukken II 2009/2010, 32 169, nr. 3, p. 1). Het taakstrafverbod wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid doordat daaraan ook de nog niet onder artikel 22b Sr vallende vormen van geweld worden toegevoegd, voor zover deze feiten zijn begaan tegen personen met een publieke taak. Concreet gaat het daarbij om veroordelingen voor de artikelen 300 tot en met 303 Sr, waarin mishandeling in vormen van verschillende ernst strafbaar is gesteld. Met het wetsvoorstel wordt het uitgangspunt dat een taakstraf geen passende straf is bij elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak, wettelijk verankerd.

Zoals hiervoor werd aangegeven moet bij personen met een publieke taak in het kader van dit wetsvoorstel vooral worden gedacht aan diegenen die zich niet aan een confrontatie met geweld van een derde bij de uitoefening van hun taak kunnen onttrekken door terug te treden. De beperking van hun mogelijkheden om terug te treden en zichzelf in veiligheid te brengen, vormt reden met geweldpleging tegen deze personen anders om te gaan en de geweldplegers dergelijk zeer laakbaar en onaanvaardbaar gedrag zwaarder aan te rekenen dan bij vergelijkbaar geweld tegen andere personen. Aan plegers van geweld tegen personen met een publieke taak wordt een verzaamd strafrechtelijk verwijt gemaakt. Geweld tegen personen met een publieke taak vraagt om een passende reactie. Het wetsvoorstel bepaalt dat die passende reactie in alle gevallen van geweld tegen personen met een publieke taak niet meer uitsluitend vorm kan krijgen door het opleggen van een taakstraf. Dit geldt ongeacht de gevolgen die het gepleegde geweld heeft gehad. Ook strafbare pogingen komen als gevolg van het wetsvoorstel onder het taakstrafverbod te vallen.

De bijzondere aandacht voor personen met een publieke taak die met agressie en geweld te maken hebben, is niet nieuw. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het programma Veilige Publieke Taak (hierna: VPT) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op de doorgevoerde verruiming van gronden voor de voorlopige hechtenis met het oog op toepassing van snelrecht bij geweld tegen personen met een publieke taak. Het programma Veilige Publieke Taak heeft onder meer geleid tot strafrechtelijk beleid dat erop is gericht geweldplegers tegen een werknemer met een publieke taak snel en streng te straffen.¹ Voorrang wordt gegeven aan de opsporing en vervolging van verdachten en daders mogen eerder voorlopig worden vastgezet,

¹ Het VPT-programma is eind 2016 afgerond. De Tweede Kamer is per brief van 19 december 2017 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de afronding en evaluatie van het programma (Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 513).

waardoor snelrecht en supersnelrecht mogelijk is. Over de prioriteit die bij opsporing en vervolging wordt gegeven aan geweldsfeiten tegen personen met een publieke taak, bestaan landelijke afspraken. Deze eenduidige landelijke afspraken (ELA) zijn recentelijk geëvalueerd waarbij door de Minister van Justitie en Veiligheid ook een versterking van de uitvoering is toegezegd.² Naast deze prioriteit bij opsporing en vervolging wordt ook in het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ermee rekening gehouden dat een slachtoffer van een geweldsmisdrijf is belast met publieke taak. Zo zijn strafeisen van het openbaar ministerie in die gevallen drie keer zo hoog als in andere geweldszaken. Bij de straftoemeting in concrete strafzaken zijn daarnaast de landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting van belang. Deze zijn door en ten behoeve van de rechtspraak vastgesteld door het Landelijk Overleg Voorzitters Strafssectoren (LOVS).³ De oriëntatiepunten vormen veelal het vertrekpunt bij de straftoemeting in concrete strafzaken. Ook in deze oriëntatiepunten wordt betekenis toegekend aan de omstandigheid dat geweld werd toegepast tegen een persoon met een publieke taak. Deze omstandigheid werkt strafverzwarend en leidt tot strafverhogingen van een derde tot honderd procent ten opzichte van de geldende oriëntatiepunten. Op grond van artikel 304, onder 2°, Sr geldt een wettelijke strafverzwaringsgrond voor mishandeling gepleegd tegen «ambtenaren gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van hun bediening». En in situaties waarin wederspanning bewezen wordt verklaard en tevens sprake is van enig lichamelijk letsel, volgt ook nu al uit de wet dat het taakstrafverbod van toepassing is (artikel 22b, eerste lid, onderdeel b. Sr).

Er blijkt nog steeds sprake te zijn van een aanzienlijk aantal registraties van geweld tegen personen met een publieke taak. In 2017 werden 9.598 meldingen gedaan van geweld tegen politiepersoneel. Dit aantal steeg in 2018 naar 10.781. Ook in 2019 werden nog 10.624 meldingen geregistreerd. Deze meldingen betreffen vormen van geweld tegen politiemensen in het bijzonder. Daarnaast vindt onder de code «VPT» registratie plaats van meldingen en aangiften van geweld tegen personen met een publieke taak, anders dan politiemensen. Het aantal meldingen en aangiftes VPT was 2.594 in 2017 en 2.750 in 2018. Het jaar 2019 laat een stijging zien tot 2.759. Meer dan 80 procent hiervan betreft aangiftes, de rest bestaat uit geregistreerde meldingen die niet tot aangifte leiden.

Het onderhavige wetsvoorstel, dat aanvullend is op de hiervoor genoemde voorzieningen, beoogt een verdere bijdrage te leveren aan het terugdringen van geweld tegen personen met een publieke taak.

2. Ontvangen adviezen

Over het wetsvoorstel is advies ingewonnen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van Procureurs-Generaal van het openbaar ministerie (OM), de korpschef van de politie (de politie), de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de reclasseringsorganisaties (3RO)⁴. Verder is dit wetsvoorstel gepubliceerd op het platform voor internetconsultatie. Tot de respondenten behoren onder meer de Nederlandse Veiligheidsbranche, De Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland, de Politievakbond ACP, de gecertificeerde instellingen voor

² De resultaten van de evaluatie zijn met een appreciatie door de Minister van Justitie en Veiligheid op 4 februari aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2019/20 28 684, nr. 596).

³ Raadpleegbaar via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf>

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

jeugdhulp en jeugdreclassering alsmede de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders⁵. Ook enkele particulieren hebben op het wetsvoorstel gereageerd. Op de inhoud van de adviezen wordt in deze en de volgende paragrafen nader ingegaan.

De politie is van oordeel dat geweld tegen politiemedewerkers onacceptabel is. De politie verwelkomt de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod en ziet daarin een erkenning van het uitgangspunt dat geweld tegen hulpverleners een zeer ernstig strafbaar feit is waarop een vrijheidsbenemende sanctie dient te volgen. De politie wijst erop dat een stevig optreden tegen geweldplegers in de zin van het wetsvoorstel door politiemedewerkers als een morele steun wordt ervaren. Deze medewerkers zien in een kale taakstraf bij geweld jegens personen die zich inzetten in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid geen passende sanctie. Het opleggen van een kale taakstraf druist in tegen hun rechtvaardigheidsgevoel. In paragraaf 3 komt het advies van de politie nader aan de orde.

De Koninklijke Marechaussee heeft met voldoening van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij geeft in haar advies aan het doel van het wetsvoorstel van harte te onderschrijven en onderstreept het belang van een passende bestraffing van mensen die geweld plegen tegen personen met een publieke taak. De Koninklijke Marechaussee heeft voor het overige geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel.

Ook de politievakbond ACP steunt het wetsvoorstel en vraagt aandacht voor de uitvoeringsconsequenties. De ACP toont zich voorstander van een uitbreiding van het wetsvoorstel tot situaties van openlijke geweldpleging als bedoeld in artikel 141 Sr. Dit komt nader aan de orde in paragraaf 3.3.2 van deze memorie van toelichting.

Het OM zegt met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Het College ziet daarnaast geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

Ook de Nederlandse Veiligheidsbranche en de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland steunen het wetsvoorstel. Deze brancheorganisaties stellen zich op het standpunt dat het wetsvoorstel ook beveiligers en verkeersregelaars tegen geweldplegers zou moeten beschermen. Zoals hierna in paragraaf 3.3.1 van deze memorie wordt besproken, is dit ook het geval.

De Rvdr heeft zich in zijn advies geen voorstander getoond van het wetsvoorstel. De Rvdr heeft ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel en adviseert met klem van indiening af te zien. De Rvdr citeert zijn eerder uitgebrachte advies van 6 februari 2009 bij het wetsvoorstel waarmee het taakstrafverbod werd geïntroduceerd en brengt de daarin geuite bezwaren opnieuw naar voren. Op het debat dat over de introductie van het taakstrafverbod is gevoerd, wordt hierna in paragraaf 3.1 ingegaan. Het onderhavige wetsvoorstel streeft een uitbreiding na van het bestaande taakstrafverbod. Het gaat daarbij om situaties van geweld tegen personen met een publieke taak. De voorgestelde uitbreiding stuit bij de Rvdr op het bezwaar dat mishandeling zich voordoet in vele verschijningsvormen en dat in de afdoening van geweldszaken juist ruimte zou moeten bestaan voor maatwerk. De opmerkingen van de Rvdr hebben aanleiding gegeven in deze memorie verhelderende toevoegingen op te nemen in de onderdelen die zich daarvoor lenen. Ook werden de redactionele opmerkingen van de Rvdr overgenomen. Het advies van de Rvdr geeft

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aanleiding op deze plaats reeds op te merken dat het wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de plaats die de taakstraf in het bestaande sanctiepallet inneemt. Anders dan de RvdR meent, kan er aandacht bestaan voor de persoonlijkheid van de verdachte en eventueel verzachtende omstandigheden waaronder het geweld is gepleegd. In paragraaf 3.1 komen wij hierop nader terug. De RvdR vestigt in zijn advies verder aandacht op de reeds genoemde oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het LOVS. Ook in die oriëntatiepunten is een strafverzwaring opgenomen voor vormen van geweld tegen personen met een publieke taak. Aan deze oriëntatiepunten ligt de gedachte ten grondslag dat geweld tegen personen met een publieke taak onwenselijk is en tot een zwaardere bestraffing aanleiding kan geven. Dat is ook het vertrekpunt van dit wetsvoorstel. Een verschil met de oriëntatiepunten is dat het wetsvoorstel een afdoening met een taakstraf uitsluit bij geweld tegen personen met een publieke taak terwijl de oriëntatiepunten voor een afdoening met een taakstraf wél nog ruimte bieden, ook al zal de taakstraf door de strafverhoging in de oriëntatiepunten mogelijk van langere duur zijn. Het wetsvoorstel kiest als uitgangspunt dat voor dergelijk geweld een andere sanctiemodaliteit op haar plaats is.

Ook de NVvR heeft in haar advies aandacht gevraagd voor de mogelijkheden om in een individueel geval te komen tot een adequate straftoemeting. De NVvR wijst in dit verband op de mogelijke consequenties van de uitbreiding van het taakstrafverbod bij verdachten met psychiatrische aandoeningen of beperkingen zoals zwakbegaafdheid. Verder wijst de NVvR op situaties waarin een heftige emotie bij een verdachte bij het plegen van een geweldsmisdrijf een rol hebben gespeeld, bijvoorbeeld omdat hij een naaste van het slachtoffer is bij het voorval waarbij hulp wordt verleend of orde wordt gehandhaafd. Daarnaast meent de NVvR dat het doel van het wetsvoorstel ook met een aangescherpt rekwireerbeleid zou kunnen worden bewerkstelligd. In reactie merken wij op dat het rekwireerbeleid van het openbaar ministerie inderdaad een rol speelt bij het inscherpen van de norm dat geweld tegen personen met een publieke taak onacceptabel is. Dit komt ook tot uitdrukking in het hiervoor in de inleiding van deze memorie van toelichting al beschreven VPT-beleid. Het wetsvoorstel ligt in het verlengde hiervan en sluit in de door het wetsvoorstel voorziene gevallen een afdoening met een taakstraf uit. Tegen de achtergrond van het reeds bestaande taakstrafverbod in artikel 22b Sr ligt het naar ons oordeel juist op de weg van de wetgever om, waar het noodzakelijk wordt geacht de mogelijkheid een taakstraf op te leggen te beperken, die beperking juist wettelijk te verankeren. Tenslotte vraagt ook de NVvR verheldering van het begrip «persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». De omlijning hiervan komt in paragraaf 3.1 verder aan bod.

De NOvA is van mening dat de beoordelingsvrijheid van de rechterlijke macht met het wetsvoorstel wordt beperkt en schrijft in zijn advies dat ook zeer lichte vergrijpen door het wetsvoorstel altijd tot het opleggen van een gevangenisstraf zullen leiden. Dit is niet het geval. In het voorstel ligt besloten dat geweld tegen een persoon met een publieke taak een ernstig vergrijp is en wel zodanig ernstig dat een afdoening met een taakstraf niet passend is. In die gevallen komt een gevangenisstraf in beeld. Als de bijzondere omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe aanleiding geven, kan dit ook een kortdurende straf zijn. Voorop staat evenwel dat bij geweldpleging tegen personen met een publieke taak voor een taakstraf geen plaats is. Het advies van de NOvA geeft verder aanleiding om, vooruitlopend op hetgeen daarover in paragraaf 3.1 wordt opgemerkt, in herinnering te roepen dat het de verantwoordelijkheid van de wetgever is om in de wet aan te geven welke straffen kunnen worden opgelegd en onder welke omstandigheden, mede gelet op de beleving

van een straf in de samenleving. Van een inbreuk op het domein van de rechter waarover de NOvA in zijn advies spreekt, is dan ook geen sprake. Evenmin ligt aan het wetsvoorstel een gevoel van wantrouwen jegens de rechter ten grondslag, zoals de NOvA meent. Ook de NOvA heeft tenslotte aandacht gevraagd voor de reikwijdte van het voorstel.

Reclassering Nederland heeft advies uitgebracht mede namens het Leger des Heils, Jeugdbescherming & Reclassering en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (samen 3RO). De 3RO zijn van mening dat elke vorm van geweld tegen personen met een publieke taak passend moet worden bestraft. Dit geldt volgens de reclassering ook indien geweld zich richt tegen reclasseringsmedewerkers. Voor de voorgestelde uitbreiding zien de 3RO evenwel geen aanleiding. De 3RO zijn van mening dat de taakstraf een effectieve sanctie kan zijn en voorts dat het mogelijk zou moeten zijn een voorwaardelijke straf met de taakstraf te combineren. De 3RO bepleiten dan ook de herinvoering van deze mogelijkheid. Verder vragen de 3RO aandacht voor de verstrekking van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Een mogelijk neveneffect van het voorstel zou kunnen zijn dat de veroordeelde minder snel voor een VOG in aanmerking komt omdat bij de toekenning van de VOG betekenis wordt toegekend aan de afdoeningswijze van gepleegde strafbare feiten.

De gecertificeerde instellingen hebben als advies een pamflet voorgelegd getiteld «Handen af van onze jeugdbeschermers». Hierin wordt aandacht gevraagd voor de positie van jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders die veelvuldig met agressie in aanraking komen. De gecertificeerde instellingen zijn van oordeel dat ook jeugdbeschermers onder de werking van het wetsvoorstel zouden moeten vallen. Ook vragen zij aandacht voor de uitvoering van het VPT-beleid die volgens het pamflet jegens jeugdbeschermers nog tekortschiet. Op de reikwijdte van dit wetsvoorstel, dat inderdaad ook betrekking kan hebben op geweld gepleegd tegen jeugdbeschermers, wordt hierna in paragraaf 3.3.1 verder ingegaan.

Ook de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG) onderschrijft de doelstelling van het voorstel, namelijk dat het onaanvaardbaar is om plegers van geweld tegen personen die zich bij uitstek dienstbaar aan de samenleving opstellen, te bestraffen door middel van een taakstraf. Deze beroepsorganisatie is van oordeel dat de uitbreiding van het taakstrafverbod ook moet gelden bij geweld tegen gerechtsdeurwaarders. Verder vraagt de KBvG aandacht voor de mogelijkheden aangifte te doen. Dit is, zoals hiervoor aangegeven, betrokken bij de aanscherping van de uitvoering van het ELA-beleid. Graag verhelderen wij dat ook de gerechtsdeurwaarders functionarissen zijn waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet. Het advies van de KBvG heeft overigens geen aanleiding gegeven de regels inzake de bewijskracht van processen-verbaal opgesteld door de gerechtsdeurwaarder, aan te passen. Een «proces-verbaal van constatering» kan in de strafprocedure ook nu al een rol spelen en bijdragen aan het bewijs dat de verdachte geweld heeft gepleegd.

3. De uitbreiding van het taakstrafverbod

3.1 Inhoud en totstandkoming taakstrafverbod

Het taakstrafverbod in artikel 22b Sr is ingevoerd vanuit de gedachte dat een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten, voor betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele maximaal helderheid biedt over de toepassing ervan (vgl. Kamerstukken II, 2009/2010, 32 169, nr. 7, p. 5). In dit onderdeel van de toelichting wordt kort ingegaan op het bestaande

taakstrafverbod, de vormgeving en totstandkoming. In artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr wordt bepaald dat een taakstraf niet kan worden opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld (formeel criterium) en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad (materieel criterium). De in artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr genoemde vereisten hebben als doel het opleggen van een taakstraf uit te sluiten in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Het genoemde formele criterium sluit aan bij de opvatting van de wetgever over de ernst van een delict, welke opvatting tot uitdrukking komt in de hoogte van de maximale straf die voor een bepaald misdrijf kan worden opgelegd.

Het materiële criterium staat in het teken van de gevolgen die het gepleegde misdrijf heeft gehad. Een kale taakstraf kan niet worden opgelegd indien het misdrijf bovendien een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Bij zeden- en geweldsmisdrijven is in beginsel steeds sprake van inbreuken op de lichamelijke integriteit. De ernst van de inbreuk kan verschillen. De ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit is zo medebepalend voor de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen. Zijn de gevolgen voor de lichamelijke integriteit van het slachtoffer beperkt gebleven, dan kan wel een kale taakstraf worden opgelegd (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 8–9).

De regering is bij de totstandkoming van het taakstrafverbod nader ingegaan op de verhouding tussen de inbreuk op de lichamelijke integriteit en lichamelijk letsel. Daarbij is overwogen dat een inbreuk op de lichamelijke integriteit niet hetzelfde is als lichamelijk letsel. Zo kan er zeker bij zedenmisdrijven sprake zijn van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit, zonder dat daarbij sprake is van lichamelijk letsel. Aan de andere kant is bij lichamelijk letsel wel altijd sprake van een inbreuk op de lichamelijke integriteit. In de gevallen waarin het misdrijf beperkt lichamelijk letsel ten gevolge heeft gehad, is geen sprake van een zo ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit dat daarom het opleggen van een taakstraf is uitgesloten (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 8–9). De combinatie van het formele en het materiële criterium geldt niet voor enkele in artikel 22b, eerste lid, onderdeel b, Sr nader omschreven misdrijven. De ernst van deze misdrijven en de bescherming die deze artikelen beogen te bieden aan minderjarigen en aan personen werkzaam in publieke dienst, hebben bij de invoering van het taakstrafverbod voldoende reden gevormd een kale taakstraf bij veroordeling uit te sluiten. Het gaat dan om een veroordeling wegens artikel 181 (wederspanningheid dat (zwaar) letsel tot gevolg heeft), artikel 240b (kinderporno-grafie), artikel 248a (verleiding), artikel 248b (jeugdprostitutie), artikel 248c (het bijwonen van seksshows met minderjarigen) en artikel 250 Sr (koppelarij). Bij veroordeling voor deze misdrijven kan derhalve geen kale taakstraf worden opgelegd, ongeacht of de misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 10). Artikel 22b, tweede lid, Sr voorziet ten slotte in het uitsluiten van de taakstraf in het geval van recidive. Deze beperking van de mogelijkheden om in geval van recidive een kale taakstraf op te leggen heeft betrekking op misdrijven in het algemeen en ziet niet alleen op ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Indien een verdachte een misdrijf pleegt en er in de vijf daaraan voorafgaande jaren al wegens een ander soortgelijk misdrijf een taakstraf aan hem werd opgelegd, kan niet opnieuw een taakstraf worden opgelegd (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 10).

Bij de totstandkoming van het taakstrafverbod heeft aandacht bestaan voor de vraag hoe het verbod om in voorkomende gevallen een kale taakstraf op te leggen, zich verhoudt tot de vrijheid die de rechter toekomt

bij de straftoemeting (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 6). In het debat is van de zijde van de regering naar voren gebracht dat het taakstrafverbod de noodzakelijke verduidelijking biedt van de opvattingen van de wetgever over de strafwaardigheid van enkele veelvoorkomende strafbare feiten, terwijl het ook de verantwoordelijkheid van de wetgever is om in de wet aan te geven welke straffen kunnen worden opgelegd en onder welke omstandigheden, mede gelet op de beleving van een straf in de maatschappij. Daarbij is van de zijde van de regering aangegeven dat, in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever bij invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf, de taakstraf moet worden gezien als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. De met het ingevoerde taakstrafverbod gegeven verheldering over de visie van de wetgever op de taakstraf, biedt zo voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan.

In het geclausuleerde taakstrafverbod komt zo de opvatting van de wetgever over de plaats van de taakstraf tot uiting. De wettelijke regeling draagt bij aan de rechtszekerheid, méér dan het geval is bij een algemene verwijzing naar de bedoeling van de wetgever bij de invoering van de taakstraf. Het taakstrafverbod is geen generiek verbod tot het opleggen van een taakstraf bij alle feiten die als bijzonder ernstig zouden kunnen worden aangemerkt. Het gaat om bepaalde aangewezen feiten en situaties in het bijzonder, waarbij invoelbaar is dat een afdoening met een kale taakstraf als maatschappelijk onaanvaardbaar moet worden beschouwd. Bij die gedachte wordt ook met het onderhavige wetsvoorstel aansluiting gezocht. Met de opstellers van eerdergenoemde motie is de regering van oordeel dat elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak dusdanig ernstig en laakbaar is, dat een afdoening met een taakstraf niet passend is. Dit geldt ook in situaties waarin het geweld niet tot (ernstig) letsel heeft geleid en er geen sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van de functionaris. Voor de gevallen waarin dit wel het geval is, zo volgt uit het voorgaande, geldt immers reeds een taakstrafverbod.

Zoals in paragraaf 2 aangegeven, hebben de NVvR, de Rvdr, de NOvA en de 3RO in hun adviezen aandacht gevraagd voor de mogelijkheden de taakstraf in voorkomende gevallen te combineren met andere sancties. In situaties waarin het taakstrafverbod geldt, zou de taakstraf moeten kunnen worden gecombineerd met een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf. Wij merken naar aanleiding hiervan op dat als gevolg van de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel waarmee het taakstrafverbod in artikel 22b Sr werd opgenomen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 9), de mogelijkheid is komen te vervallen om bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en in geval van recidive een taakstraf op te leggen in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Als gevolg van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Van Toorenburg bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 12) kan in deze gevallen de taakstraf wél worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het onderhavige wetsvoorstel laat deze uitgangspunten ongemoeid. Ook de ook door de Rvdr gememoreerde wetsevaluatie uit 2017 heeft geen aanleiding gegeven tot een heroverweging van de regeling op dit punt. Dit is, zoals de Rvdr ook constateert, nog recentelijk naar voren gebracht in de beleidsreactie van de Minister voor Rechtsbescherming op dit onderzoek (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 456). In de brief van 14 maart 2019 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, houdende de beantwoording van schriftelijke vragen over genoemde beleidsreactie (Kamerstukken I, 2018/2019, 32 169, G), is hierop een nadere toelichting gegeven. Recidivebeperking door het gebruik van gedragsbeïnvloedende maatre-

gelen die door middel van een voorwaardelijke straf kunnen worden afgedwongen, is met het onderhavige wetsvoorstel niet beoogd. Bij geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid worden sanctiedoelen als vergelding en preventie naar ons oordeel onvoldoende gediend met een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is bij deze vormen van geweld een passende bestraffing. De taakstraf als hoofdstraf, eventueel in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en gedragsbeïnvloedende maatregelen, zien wij als een passende straf voor minder ernstige strafbare feiten. Daarbij biedt het wetsvoorstel naar ons oordeel afdoende ruimte om bijzondere omstandigheden, gelegen in de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, in de rechterlijke beoordeling te betrekken. Dit is onlangs nog bevestigd in de jurisprudentie.⁶ Enkele door de Rvdr, de NOvA en de NVvR aangedragen situaties, waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten, kunnen voorts aanleiding vormen toepassing te geven aan de wettelijke strafuitsluitingsgronden zoals (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid.

3.2 In gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan ook geen geldboete worden opgelegd

Een taakstraf is een afdoeningsvorm bij naar verhouding lichtere delicten. Deze opvatting van de wetgever over de plaats van de taakstraf in het sanctiepalet ligt ook aan de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod ten grondslag. Een taakstraf moet worden gezien als een lichtere straf dan de vrijheidsstraf. Anderzijds is de taakstraf een zwaardere straf dan de geldboete. Deze waardering door de wetgever van de relatieve zwaarte van de sancties is neergeslagen in artikel 9 Sr waar in het eerste lid, onderdeel a, de hoofdstraffen zijn opgesomd. Zoals uit artikel 61 Sr volgt staan de vrijheidsstraffen (gevangenisstraf voor misdrijven en hechtenis voor overtredingen) qua relatieve zwaarte boven de taakstraf (onderdeel 3°). Deze beide sanctiesoorten staan op hun beurt boven de geldboete (onderdeel 4°). Hieruit volgt dat het niet mogelijk is voor de taakstraf een geldboete in de plaats te stellen. Waar het taakstrafverbod geldt, is aldus de enige passende sanctie een vrijheidsstraf. Het voorgaande dient ook als reactie op de opmerking door de NOvA, de Rvdr en de NVvR dat, indien de wetgever van oordeel is dat in gevallen waarin geen taakstraf kan worden opgelegd, ook geen geldboete kan worden opgelegd, dit uitgangspunt op het niveau van de wet verankering zou moeten vinden. De NOvA meent, onder aanhaling van de jurisprudentie van de Hoge Raad over de mogelijkheden de taakstraf te combineren met een reeds in verzekering doorgebrachte tijd verrekenende gevangenisstraf⁷, dat nu onder de werking van het bestaande taakstrafverbod een geldboete kan worden opgelegd in situaties waarin van het opleggen van een taakstraf op grond van de wet moet worden afgezien. Die opvatting kan echter niet aan het door de NOvA aangehaalde arrest worden ontleend. Deze beslissing heeft enkel betrekking op de mogelijkheden om een taakstraf in voorkomende gevallen met een gevangenisstraf te combineren. In lijn met hetgeen daarover bij de totstandkoming is overwogen, oordeelt de Hoge Raad dat in situaties waarop het taakstrafverbod ziet, de taakstraf wél kan worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Op de geldboete heeft de aangehaalde beslissing geen betrekking.

⁶ Vgl. HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

⁷ Vgl. HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

3.3 De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod

Met het wetsvoorstel wordt beoogd door een uitbreiding van artikel 22b Sr tot uitdrukking te brengen dat het opleggen van een kale taakstraf in alle gevallen van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak geen passende sanctie is. Met het oog hierop wordt in het eerste lid van artikel 22b Sr een onderdeel toegevoegd waarin wordt verwezen naar de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, indien het misdrijf is begaan tegen – kort gezegd – een persoon in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.

3.3.1 De reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op situaties van fysiek geweld gepleegd tegen «een ambtenaar van politie, een medewerker van de brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent». De beperking van de mogelijkheden om bij geweld tegen de genoemde personen een taakstraf op te leggen, vindt haar rechtvaardiging in de omstandigheid dat zij vanwege de aard van hun werkzaamheden eenvoudig in een situatie kunnen geraken waarin zij geen stap terug kunnen doen zonder dat dit mogelijk ernstige consequenties heeft. Hun handelingsperspectief is beperkt en er bestaat geen ruimte om de-escalerend op te treden of gemoederen tot bedaren te brengen, bijvoorbeeld door afwachtend te zijn. Het zijn deze omstandigheden die het plegen van geweld jegens deze personen extra ernstig en strafwaardig maken en die leiden tot het verzwaard strafrechtelijk verwijt dat in het voorgestelde taakstrafverbod tot uiting komt.

In dit onderdeel van de memorie van toelichting komen de afzonderlijke elementen van artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr nader aan bod. Eerst wordt daarbij ingegaan op de beroepsgroepen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Vervolgens wordt stilgestaan bij het onderdeel «uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid» dat de reikwijdte van het wetsvoorstel nader normeert.

Personen met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel zijn in de eerste plaats ambtenaren van politie, medewerkers van de brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren, indien zij in de uitoefening van hun publieke taak met geweld worden geconfronteerd. Politiepersonen en hulpverleners worden afzonderlijk benoemd in een overigens niet limitatieve catalogus van beroepsgroepen. Reden voor het afzonderlijk benoemen van deze beroepsgroepen is dat het werk van deze functionarissen het doel van het wetsvoorstel zo nadrukkelijk onderstreept. De ongeregelde heden die ook de afgelopen jaarwisseling ontsierden, maken dit goed invoelbaar. De gelijktijdige inzet van meerdere hulpdiensten en ondersteuning door de mobiele eenheid was op veel plaatsen noodzakelijk om orde te handhaven en in veiligheid te voorzien. In veel gevallen werd door geweldplegers ook doelbewust een gewelddadige confrontatie met politiepersonen en hulpverleners aangegaan. Juist politiepersonen en hulpverleners zijn in de frontlinie werkzaam. Een taakstraf is in dit soort situaties niet op zijn plaats, zo menen wij.

De groep «overige» personen met een publieke taak is niet homogeen. Wel kan daarin een categorie worden onderscheiden van personen van wie in de regel handhavend optreden wordt verlangd en die in hun beroep veelvuldig met geweld in aanraking komen. Deze categorie wordt gevormd door de buitengewoon opsporingsambtenaren. Tot deze

buitengewoon opsporingsambtenaren in de openbare ruimte, behoren bijvoorbeeld de boswachter of medewerkers van parkeerbeheer. Ook zij voeren een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel uit. Naast op ambtenaren van politie, medewerkers van brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren heeft de uitbreiding van het taakstrafverbod betrekking op «andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid» die met geweld worden geconfronteerd. Tot deze groep personen met een publieke taak kunnen in het verband van dit wetsvoorstel ook worden gerekend zij die, anders dan op grond van een ambtelijke aanstelling, in het openbaar en ten behoeve van de orde of veiligheid, taken vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan, al dan niet private, toezichthouders in het openbaar vervoer. Voorbeelden van personen waarop het wetsvoorstel zo verder betrekking heeft, zijn het voornoemde ov-personeel – onder wie: chauffeurs, machinisten, controleurs en conducteurs –, personeel in de zorgsector – onder wie: artsen, psychologen, psychiaters en verplegend personeel –, jeugdbeschermers, rechters, griffiers, officieren van justitie en advocaten, inspecteurs van de inspectiediensten, beveiligers en bewakers, verkeersregelaars, defensieambtenaren, deurwaarders en reddingszwemmers.

Het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr houdt naast een aanduiding van de personen met een publieke taak ook in dat het moet gaan om «de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». Juist in het kader van de handhaving van deze orde of veiligheid kunnen zich situaties voordoen waarin de functionaris niet kan terugtreden om zich aan geweld te onttrekken. De «uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid» moet worden gezien als een autonoom begrip dat betekenis heeft in de context van de hier voorziene uitbreiding van het taakstrafverbod. Binnen de gekozen definitie is onder «de handhaving van de orde» zowel de handhaving van de rechtsorde te verstaan (rechtshandhaving) als de handhaving van de openbare orde. Met de verwijzing naar de «veiligheid» wordt vooral bedoeld op hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerlieden die met hun werkzaamheden veiligheid in stand houden, herstellen of vergroten. Onder het in stand houden, herstellen of vergroten van de «veiligheid» kunnen in de context van de voorgestelde bepaling eveneens worden begrepen het verrichten van medische handelingen ter afwending van gevaar voor de gezondheid en daaropvolgende zorg ten behoeve van verder herstel van die gezondheid.

De politie signaleert in haar advies dat het wetsvoorstel zo aansluit bij de in de inleiding op deze memorie van toelichting genoemde ELA. Het wetsvoorstel ligt inderdaad in het verlengde van de inspanningen die al worden verricht om geweld tegen personen met een publieke taak terug te dringen. Ook voor wat betreft de vraag welke personen met een publieke taak zijn belast, kan ter oriëntatie naar de lijst van beroepen in de ELA worden gekeken. Daarbij is, zoals uit het voorgestelde onderdeel c, in artikel 22b, eerste lid, Sr ook spreekt, wel van belang dat de publieke taak wordt uitgevoerd in het kader van de «handhaving van de orde of veiligheid». Dit houdt ten opzichte van die ELA een zekere beperking in omdat daarbij niet in alle gevallen ordehandhavende of veiligheidsbevorderende taken worden uitgeoefend.

Het gekozen begrip van «personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid» verlangt tot slot dat voor de geweldpleger ook kenbaar is dat hij van doen heeft met een persoon die een publieke taak uitoefent. Ook de Rvdr stelde dit in zijn advies aan de orde. Zonder die kenbaarheid kan de geweldpleger

hieromtrent immers geen verzwaard strafrechtelijk verwijt worden gemaakt. In de voorgestelde regeling komt dit terug met de formulering dat de persoon met de publieke taak «in de uitoefening» van zijn taak wordt geconfronteerd met geweld. In de praktijk zal dit al snel zichtbaar zijn doordat de persoon met de publieke taak een uniform of andere onderscheidende uitrusting draagt. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr merken wij in dit verband op dat voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet van betekenis is of de taakuitoefening door de persoon met een publieke taak belast, rechtmatig was.

Zoals in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, werd in de advisering verduidelijking gevraagd op de reikwijdte van het wetsvoorstel. De richting van de adviezen liep daarbij uiteen. Door diverse adviesorganen, zoals de Rvdr, de NVvR en de NOvA werd de vrees uitgesproken voor een extensieve uitleg van het begrip «persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». Deze adviesorganen hebben in overweging gegeven in de wet of in de memorie van toelichting een (limitatieve) opsomming te geven van personen die onder dit begrip vallen. Andere adviesorganen vroegen zich daarentegen af of bepaalde categorieën van personen wel konden worden aangemerkt als personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel. Hiertoe behoorden onder meer de gecertificeerde instellingen, de Nederlandse Veiligheidsbranche, de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland en de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders. De korpschef gaf verder in overweging de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot situaties waarin de taakuitoefening tot een publieke opdrachtgever te herleiden is. We merken allereerst op dat dit in de voorgestelde definitie inderdaad besloten ligt. De herleidbaarheid tot een publieke taak of opdrachtgever vloeit voort uit de in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr opgenomen verwijzing naar «een publieke taak». Een dergelijke taak kan uit de wet voortvloeien maar bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van de voorwaarden die aan een vergunning zijn verbonden. Een voorbeeld hiervan is de verplichting te voorzien in de inzet van verkeersregelaars bij een vergunningplichtig evenement dat verkeer aantrekt. De verkeersregelaars voeren in die situatie een tot een publieke opdrachtgever herleidbare taak uit. Voor het overige is aan de adviezen gevolg gegeven door zowel in de tekst van het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting te verhelderen op welke beroepsgroepen het wetsvoorstel betrekking heeft. Daartoe heeft het in het oorspronkelijk voorstel opgenomen artikel 22, eerste lid, onderdeel c, Sr wijziging ondergaan. Er is voor gekozen een opsomming te geven van een viertal categorieën van personen die onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Dit betreft, zoals hiervoor toegelicht, de ambtenaren van politie, medewerkers van de brandweer en ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze personen vallen zo onder de reikwijdte van het uitgebreide taakstrafverbod indien tegen hen geweld werd gepleegd in de uitoefening van hun publieke taak in het kader van de handhaving van orde en veiligheid. Daarnaast is ervoor gekozen in deze memorie van toelichting voorbeelden te geven die de categorie van «overige» personen met een publieke taak verder omlijnen. Van het geven van een limitatieve opsomming is daarbij afgezien. Ook de in deze memorie van toelichting gegeven opsommingen kunnen niet als uitputtend worden beschouwd. De reden daarvoor is dat de groep van personen met een publieke taak waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, niet homogeen is. Als gevolg van mogelijke nieuwe inzichten daaromtrent is de samenstelling van deze groep bovendien aan verandering onderhevig. De hiervoor gegeven opsommingen zijn niet uitputtend. Wel hebben deze opsommingen, naast een sturende functie, het indicatieve karakter dat bij hun functie past: zij geven aan dat geweld tegen een persoon met een publieke taak afkeurenswaardig is en dat de

kwalificatie van het slachtoffer als persoon met een publieke taak bij de straftoemeting een rol heeft te spelen. De hoedanigheid van het slachtoffer, maar ook de vraag of de in die opsommingen genoemde personen met een publieke taak handelden in het kader van de «handhaving van de orde of veiligheid» betreffen de straftoemeting. Zij behoeven geen strikt bewijs. Tegen deze achtergrond menen wij dat het gehanteerde begripkader voldoende bepaald is. Ook hoeft voor een extensieve uitleg naar ons oordeel niet te worden gevreesd.

3.3.2 Vormen van geweld: mishandeling in de zin van de artikelen 300-303 Sr

De uitbreiding van het taakstrafverbod, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, betreft de vormen van mishandeling die strafbaar zijn gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Hier worden onderscheiden «(eenvoudige) mishandeling» (artikel 300 Sr), «mishandeling met voorbedachten raad» (artikel 301 Sr), «zware mishandeling» (artikel 302 Sr) en «zware mishandeling met voorbedachten raad» (artikel 303 Sr). Gelet op de wettelijk voorziene strafbedreigingen vallen enkele van de in artikelen 300 tot en met 303 Sr genoemde vormen van mishandeling ook nu al onder taakstrafverbod. Dit is het geval wanneer op het specifieke misdrijf een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is gesteld en het geweld tot een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit heeft geleid. In het navolgende wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze het wetsvoorstel in een uitbreiding voorziet.

Feiten die ook nu reeds onder het taakstrafverbod vallen zijn de eenvoudige mishandeling die de dood tot gevolg heeft (artikel 300, derde lid, Sr), de mishandeling met voorbedachte raad die zwaar letsel of de dood tot gevolg heeft (artikel 301, tweede en derde lid, Sr), de zware mishandeling en de zware mishandeling met de dood tot gevolg (artikel 302 Sr). Bij deze benoemde strafbare feiten is telkens sprake van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld. Bij bewezenverklaring kan daarnaast worden aangenomen dat sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Vormen van geweld die met deze misdrijven gelijkenis vertonen maar die, door omstandigheden van de wil van de dader onafhankelijk, minder ernstige gevolgen hebben gehad, vallen niet onder de werking van het taakstrafverbod in zijn huidige vorm. Het gaat dan bijvoorbeeld om mishandeling die niet de dood, maar zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 300, tweede lid, Sr) of om een poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel/poging zware mishandeling (artikel 45 juncto artikel 302 Sr). De verschillen in de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen hangen hier rechtstreeks samen met de ernst van de genoemde strafbare feiten zoals die blijkt uit de wettelijke strafbedreiging. Daarbij komt bijzondere betekenis toe aan de vraag waarop het opzet van de dader gericht was en op de gevolgen die de mishandeling ook heeft gehad. Dit rechtvaardigt variatie in op die misdrijven gestelde strafmaxima.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt in aanvulling op deze generieke regeling te verzekeren dat voor personen met een publieke taak elke vorm van fysiek geweld, ongeacht de ernst van de gevolgen, binnen het bereik van artikel 22b Sr komt te vallen. Om die reden wordt een afzonderlijke verwijzing opgenomen naar de artikelen 300 tot en met 303 Sr en wordt de werking van het taakstrafverbod niet afhankelijk gemaakt van het in artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr genoemde formele en materiële criterium. Het taakstrafverbod geldt met de hier voorgestelde uitbreiding ook voor situaties waarin een eenvoudige mishandeling van een persoon met een publieke taak tot zwaar letsel, maar niet de dood, heeft geleid en

in situaties waarin een poging werd ondernomen om zwaar letsel toe te brengen, maar dit gevolg achterwege is gebleven. Een voorbeeld van dit laatste, waarbij een lid van een mobiele eenheid tegen het hoofd werd geschopt en letsel uitbleef doordat het slachtoffer een helm droeg, vormde mede aanleiding voor de in de inleiding van deze memorie van toelichting genoemde motie. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat een poging tot eenvoudige mishandeling niet strafbaar is (artikel 300, vijfde lid, Sr).

De Rvdr heeft in zijn advies opgemerkt dat bepaalde vormen van mishandeling ook nu al onder de werking van artikel 22b Sr vallen. Dit is juist. Het taakstrafverbod is ook nu al toepasselijk in situaties waarin de geweldpleging kan worden gekwalificeerd als misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld terwijl dat misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Deze reeds bestaande uitsluiting van de mogelijkheid een taakstraf op te leggen, geldt ook indien het geweld is gericht tegen een persoon met een publieke taak. In zoverre heeft dit wetsvoorstel voor geweldplegers tegen een dergelijke persoon geen gevolgen. De hier voorgestelde uitbreiding heeft wel gevolgen voor situaties waarin geweld werd gepleegd tegen voornoemde personen terwijl daarbij geen of minder ernstig letsel is toegebracht. Ook strafbare pogingen tot het plegen van geweld worden met het wetsvoorstel onder de werking van het taakstrafverbod gebracht.

Zoals in de inleiding van dit algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven, strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van de motie van de leden van de Tweede Kamer Helder (PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA). In de brief in reactie op deze motie is aangegeven dat onderzoek zal worden verricht naar de afdoening van zaken waarin een veroordeling wegens openlijke geweldpleging (artikel 141, eerste lid, Sr) aan de orde is. Dit onderzoek, waarvan de resultaten zo mogelijk gelijktijdig met dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden, kan aanleiding vormen ook artikel 141, eerste lid, Sr toe te voegen bij de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Dit vanuit de gedachte dat onderhavige wetswijziging ertoe strekt te verzekeren dat elke vorm van fysiek geweld tegen een persoon met een publieke taak onder de reikwijdte van artikel 22b Sr komt te vallen. In dit ontwerp-wetsvoorstel is hiervan vooralsnog afgezien. De reden hiervoor is dat een veroordeling voor openlijke geweldpleging als omschreven in artikel 141, eerste lid, Sr ook aan de orde kan zijn in gevallen waarin de bijdrage die een individu levert aan gemeenschappelijk gepleegd geweld, beperkt is. Het strafwaardige gedrag kan reeds erin bestaan dat een dader een groep getalsmatig versterkt, daarbij agressief en opruiend gedrag laat zien terwijl van fysiek geweld door hem zelf gepleegd, geen sprake is. Deze op voorhand kennelijk beperkte bijdrage moet in de rechterlijke beoordeling worden afgezet tegen de mogelijk grotere bijdrage van anderen in de groep. In situaties waarin een vervolging voor openlijke geweldpleging aan de orde is, is van een ongelijkwaardigheid in de bijdrage aan geweld in de regel sprake. Een uitbreiding met artikel 141, eerste lid, Sr lijkt daarmee slechts in de rede te liggen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat de individuele bijdrage aan het geweld vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Hierop zal het onderzoek zien.

Onder meer de politie, de NVvR en de gecertificeerde instellingen vragen in hun adviezen aandacht voor bedreiging als bedoeld in artikel 285 Sr. Ook bij bedreiging zouden de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf moeten worden beperkt. De hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod heeft evenwel betrekking op vormen van fysiek

geweld. Zoals hiervoor is uiteengezet, geldt dit ook reeds in het bestaande taakstrafverbod. Telkens is de lichamelijke integriteit nadrukkelijk in het geding. Hieraan worden met het wetsvoorstel vormen van geweld toegevoegd die minder ernstig zijn, maar die werden gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van orde of veiligheid. Een situatie waarin hulpverlening of handhaving rechtstreeks wordt belemmerd, doet zich als gevolg van verbaal geweld niet voor. Evenmin is met die uitingen sprake van een begin van uitvoering van fysiek geweld waarop het wetsvoorstel betrekking heeft.

4. Financiële en uitvoeringsconsequenties

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het aantal zaken dat ter beoordeling aan de officier van justitie en de strafrechter worden voorgelegd. Wel is van het wetsvoorstel een verschuiving te verwachten van taakstraffen naar vrijheidsstraffen. Het aantal zaken waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft is echter gering en in deze zaken blijft een combinatie van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel met een taakstraf mogelijk. Het effect op de benodigde celcapaciteit zal naar verwachting verwaarloosbaar zijn. Eventuele financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

In artikel 22b Sr wordt aangegeven in welke gevallen een veroordeling wegens misdrijf niet kan worden bestraft met enkel een taakstraf. Voorgesteld wordt om aan het eerste lid van dit artikel een onderdeel toe te voegen. Met dit onderdeel c wordt bepaald dat geen taakstraf kan worden opgelegd in geval van veroordeling voor de geweldsmisdrijven van de artikelen 300 tot en met 303 Sr, voor zover begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is deze voorgestelde toevoeging beleidsmatig toegelicht.

Op grond van artikel 78b Sr wordt onder veroordeling ook de strafbeschikking verstaan. De officier van justitie kan dus ook geen strafbeschikking uitvaardigen waarin een taakstraf wordt opgelegd in het geval hij vaststelt dat het misdrijf van artikel 300 of artikel 301 Sr is begaan tegen een persoon met een publieke taak. Voor het misdrijf van artikel 302 Sr, met een strafdreiging van acht jaar, kan eveneens geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Dit volgt uit de algemene regeling voor de strafbeschikking die bepaalt dat een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd voor strafbare feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar staat (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering).

ARTIKEL II

Net als bij de invoering van het taakstrafverbod dat nu wordt uitgebreid, wordt voorzien in overgangsrecht. Hoewel in strikte zin geen sprake is van een veranderd inzicht omtrent de strafwaardigheid van de geweldsmisdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft – aan de wettelijke strafbedreiging wijzigt immers niets – heeft het wetsvoorstel wel tot

gevolg dat voor deze misdrijven in de in het wetsvoorstel bepaalde gevallen geen kale taakstraf meer kan worden opgelegd. Er is daarom sprake van verandering in de wetgeving als bedoeld in artikel 1, tweede lid, Sr. Op strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van onderhavige wetswijziging, hebben de wijzigingen in artikel 22b Sr geen betekenis.

ARTIKEL III

De datum van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit bepaald.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus