Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De Ministers van Justitie en Veiligheid
en Rechtsbescherming
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus en drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
16 december 2019

[redacted]

Uw kenmerk
2694355

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer Dekker,

Bij brief van 11 oktober 2019 hebt u de NVvR advies gevraag over een concept-wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod. Dit advies is voorbereid door leden van de NVvR en is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo).

1. Strekking van het wetsvoorstel

Door een toevoeging aan art. 22b van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr) wordt met het voorstel van wet beoogd de oplegging van een zogenaamde 'kale taakstraf' onmogelijk te maken als er sprake is van één van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 t/m 303 Sr, dat is gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. In die gevallen zou de rechter, naast eventuele andere sancties, minstens een onvoorwaardelijk tot vrijheidsbeneming[1] leidende straf of maatregel moeten opleggen. Het voorstel leidt zo tot een inperking van de straftoemetingsruimte van de rechter. Het voorstel van wet geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

2. Algemeen

Het voorstel van wet beoogt een 'verheldering' te geven van de visie van de wetgever op de taakstraf ten opzichte van de andere strafrechtelijke sancties. Die visie komt er, kort gezegd, op neer dat het ten aanzien van de gespecificeerde delicten 'invoelbaar is dat een afdoening

[1] De WeCo betreurt het dat niet ook wordt gedacht aan een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel. Juist die kan in sommige gevallen aanvullend heel goed werken om de kans op recidive (echt) te beperken, zoals een straat- en/of plaatsverbod op sommige momenten (zoals tijdens voetbalwedstrijden en/of jaarwisseling etc.).

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

met een kale taakstraf als maatschappelijk onaanvaardbaar moet worden beschouwd'. Deze overweging is in 2012 gebruikt bij de onderbouwing van art. 22b Sr. Al eerder (in 2009 en 2011) adviseerde de WeCo over de taakstraf als sanctie-instrument. Beide adviezen treft u als bijlage aan. In de strafrechtspraktijk is sindsdien duidelijk geworden dat het absoluut geformuleerde taakstrafverbod regelmatig wordt gezien als een hindernis om in een individueel geval te komen tot een adequate straftoemeting. Met name betreft het gevallen, waarin het in verband met de concrete omstandigheden van het geval[2] als zeer onevenredig wordt gevoeld om een verdachte in een zaak te veroordelen tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Rechters zoeken in die gevallen niet zelden naar wegen om te ontkomen aan deze (uit)werking van het taakstrafverbod van art. 22b Sr. Het alternatief bestaat regelmatig uit de oplegging van een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf, al dan niet in combinatie met een geldboete, of variaties hierop.[3] Deze nadere rechterlijke invulling, niet zelden in overeenstemming met de eis van de officier van justitie, illustreert hopelijk in afdoende mate dat het voor de wetgever nagenoeg[4] onmogelijk is om met een algemene voorziening als nu wordt geformuleerd recht te doen aan de weerbarstigheid van de praktijk en brede diversiteit van de concrete strafzaken, met inbegrip van de daarbij behorende verdachten, die nu eenmaal aan de strafrechter worden voorgelegd.

Het taakstrafverbod vormt zo in een aantal gevallen een hinderpaal die aan een adequate straftoemeting in de weg staat. Dit zal met de beoogde uitbreiding van art. 22b Sr niet anders of minder worden.
Ook in gevallen van (licht) geweld tegen de ambtenaren met een publieke taak zal er geregeld sprake zijn van een situatie waarin onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming, gelet op bijzondere omstandigheden[5], niet als een adequate straf kan worden beschouwd. Het taakstrafverbod doet naar het oordeel van de WeCo afbreuk aan het gezag van de wet en van de rechter. Om deze reden meent de WeCo dat van invoering van het voorstel van wet moet worden afgezien.

Bij het voorgaande moet de kanttekening worden geplaatst dat in de gevallen die de minister voor ogen lijken te staan doorgaans al wordt gereageerd met een (eventueel gedeeltelijke) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit uitgangspunt is volstrekt niet problematisch. De WeCo houdt het basisidee voor juist dat een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in beginsel een passende reactie is bij veel vormen van geweld tegen publieke ambtsdragers die een hulpverlenende en/of orde handhavende taak uitoefenen. Het is evenwel de absoluutheid van het taakstrafverbod die, naar alle kanten toe bezien, in de nodige gevallen zal leiden tot sterk onevenredige en daarmee ongewenste uitkomsten, met een daaruit voortvloeiende, hopelijk ook voor de wetgever begrijpelijke, neiging van de rechter om te zoeken naar alternatieven om die ongewenste uitkomsten te vermijden, zeker in de schrijnendste vormen.

---

[2] Daarbij denkt de WeCo onder andere aan de consequenties voor een verdachte bij het opleggen van een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf al dan niet in combinatie met diens persoonlijke omstandigheden (waaronder psychiatrische aandoeningen en/of beperkingen zoals zwakbegaafdheid).
[3] Soms blijkt een verdachte een of twee dagen in verzekering te zijn gesteld. Dat biedt de mogelijkheid om een of twee dagen 'onvoorwaardelijk' op te leggen, met daarnaast een taakstraf. Zie hiervoor HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202 (Valkenburgse zedenzaak).
[4] Zie noot 3
[5] Zoals een (op zich voorstelbare) heftige emotie bij de verdachte, omdat hij of een naaste van hem/haar direct slachtoffer (of anderszins betrokken) is bij het voorval waarbij de hulp wordt verleend en/of de orde wordt gehandhaafd. Maar ook kan gedacht worden aan een geestelijk kwetsbare verdachte, bij wie een vrijheidsbenemende sanctie onevenredige schade zal (kunnen) opleveren. Op dit laatste punt zou het voorstel zelfs aan kunnen schuren tegen art. 3 EVRM.

Een tweede kanttekening is dat het doel van het wetsvoorstel, voor zover nodig[6], ook zonder aanpassing van de wet kan worden bereikt. Door middel van een aangescherpt rekwireerbeleid kan worden bewerkstelligd dat in gevallen van geweld tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak de oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tot uitgangspunt wordt genomen. Deze weg laat voor de rechterlijke macht[7] in individuele gevallen de mogelijkheid open om, waar werkelijk nodig, te kunnen komen tot een andere afdoening die – alles overziend – rechtdoet aan *alle* belangen in een strafzaak.

2. Beperking tot volwassenenstrafrecht

De WeCo heeft verder geconstateerd dat het voorstel van wet niet voorziet in een uitbreiding van het taakstrafverbod van art. 77ma Sr. In de concept-memorie van toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. Zeker als het gaat om jeugdigen en adolescenten meent de WeCo dat van een wettelijke voorkeur voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet worden afgezien, zodat de beoogde uitbreiding van het taakstrafverbod – in dit perspectief – terecht tot art. 22b Sr beperkt wordt gehouden. Voor jeugdigen en adolescenten biedt het sanctiearsenaal betere mogelijkheden voor een op speciale preventie en/of herstel gerichte sanctietoemeting.

3. Uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid

De delicten waarvoor de uitbreiding van het taakstrafverbod moet gelden, moeten zijn gepleegd tegen 'een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid'. Uit de concept-memorie van toelichting (par. 3.3.1.) moet worden afgeleid dat de begrippen 'uitoefening van een publieke taak' en 'orde of veiligheid' extensief en autonoom moeten worden geïnterpreteerd. Ondanks de beoogde ruime uitleg van de verschillende begrippen, is de WeCo van mening dat de gekozen omschrijving niet voldoende aansluit bij de groepen personen die thans al worden beschermd door het aangescherpte rekwireerbeleid van het OM. De WeCo denkt dan aan buschauffeurs of andere medewerkers in het openbaar vervoer, maar ook aan bijvoorbeeld ambulancebroeders, bijzondere opsporingsambtenaren, parkeerwachters en personeel van de afdeling spoedeisende eerste hulp in ziekenhuizen. Een duidelijker beschrijving (en afgrenzing) zal de praktische bruikbaarheid van het wetsvoorstel bevorderen. Als het begrip 'de personen met een publieke taak in het kader van orde en veiligheid' een te ruime werking krijgt, heeft dat tot gevolg dat het beoogde taakstrafverbod wel een heel erg ruime werking zal krijgen. Ook om die reden dringt de WeCo aan op een nadere verduidelijking van de begrippen 'publieke taak' en 'orde en veiligheid', dan wel om een meer op het beoogde werkingsbereik toegesneden wettelijke omschrijving dan de thans voorgestelde**.** Het taakstrafverbod heeft anders mogelijk betekenis voor nog sterker uiteenlopende zaken, waardoor de rechter zich nog vaker de vraag zal moeten stellen of voor een (zeer) lichte mishandeling onder bijzondere omstandigheden en/of door een kwetsbare verdachte daadwerkelijk een vrijheidsbenemende sanctie moet worden opgelegd.

---

[6] Het voorstel van wet en/of de toelichting laten niet zien dat, en op grond van welk onderzoek, deze aanpassing van de wet noodzakelijk zou zijn; anders dan wellicht de behoefte om vanuit de politiek een signaal af te willen geven richting handhavers en/of rechterlijke macht.

[7] Waar hier nadrukkelijk ook de leden van het openbaar ministerie mee worden bedoeld.

4. De aangewezen misdrijven

De uitbreiding van het taakstrafverbod is beperkt tot veroordelingen voor een van de misdrijven van de art. 300 t/m 303 Sr. Deze beperking doet vreemd aan in het licht van de uiteenlopende aard van ernstig ander gewelddadig strafbaar gedrag waarmee personen die een publieke taak vervullen kunnen worden geconfronteerd. De WeCo wijst, niet limitatief bedoeld, op (ernstige(r) bedreigingen (art. 285 Sr) en openlijk geweld (art. 141 Sr). De impact van ernstige bedreigingen, eventueel met behulp van vuurwerk of andere voorwerpen op het functioneren van personen met een publieke taak is in verregaande mate vergelijkbaar met het plegen van bepaalde vormen van fysiek geweld. Dit maakt een taakstrafverbod dat uitsluitend ziet op vormen van mishandeling minder begrijpelijk[8]. Weliswaar worden er in de concept-memorie van toelichting enkele woorden gewijd aan de redenen om art. 141 Sr niet op te nemen in de uitbreiding van het taakstrafverbod, maar die woorden maken duidelijk dat de wetgever niet voldoende zicht lijkt te hebben op de praktijk. De WeCo kan de praktijk in ieder geval niet herkennen in de opmerking 'dat een veroordeling voor openlijke geweldpleging … doorgaans aan de orde is in gevallen waarin de bijdrage die een individu levert aan gemeenschappelijk gepleegd geweld, beperkt is.'[9]

5. De plaats van de taakstraf in het geheel van strafrechtelijke sancties

In par. 3.2. van de concept-memorie van toelichting worden woorden gewijd aan de plaats van de taakstraf in het geheel van de strafrechtelijke sancties. Op basis van de relatieve zwaarte van de straffen in art. 9 Sr wordt gesteld dat in die gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, het ook niet tot de mogelijkheden zou behoren om een geldboete op te leggen. Voor de delicten waarvoor een taakstrafverbod bestaat, zou alleen maar een vrijheidsbenemende sanctie kunnen worden opgelegd. Deze opmerkingen miskennen de praktijk van de straftoemeting. De volgorde van de hoofdstraffen in art. 9 Sr speelt bij de straftoemeting in individuele gevallen maar een beperkte rol. De keuze voor een korte vrijheidsstraf, een werkstraf en/of een geldboete, eventueel in combinatie met deze straffen in voorwaardelijke vorm, is veelal ingegeven door de omstandigheden van het concrete geval (zowel ten aanzien van de feiten als de verdachte) en daarom zal, afhankelijk daarvan, de uiteindelijke keuze voor strafsoort en -maat wisselend uitpakken. Als met het taakstrafverbod ook de mogelijkheden van oplegging van een geldboete moet worden beperkt, zou dit aspect expliciet in de wet tot uitdrukking moeten worden gebracht. Voor de duidelijkheid wil de WeCo opmerken dat een dergelijke, nog verder gaande beperking van de straftoemetingsruimte van de rechter, onnodig en onwenselijk wordt gevonden.

6. Redactioneel

Ten slotte wil de WeCo een opmerking van redactionele aard maken. De voorgestelde bepaling spreekt over het 'gepleegd' worden van een van de misdrijven van art. 300 t/m 303 Sr. De voorkeur moet worden gegeven aan de term 'begaan', om daarmee ook alle deelnemingsvarianten onder het bereik van het taakstrafverbod te brengen. De WeCo neemt ten minste aan dat de minister dit onderscheid niet heeft beoogd.

---

[8] Ook op dit punt verwacht de WeCo veel meer van een gericht en (wanneer dat nodig blijkt) aangescherpt rekwireerbeleid dan van een (verder) uitbreiden van het taakstrafverbod.

[9] Alleen al vanwege de bewijsbaarheid van de zaak zal een vervolging ter zake art. 141 Sr. vaak zien op verdachten die een duidelijk, substantieel aandeel hebben in de ten laste gelegde geweldpleging. Wat op zich niet wil zeggen dat de opmerking in de toelichting onjuist is: technisch-juridisch kan een vervolging van art. 141 Sr. zien op de daar beschreven situatie. Het betreft dan in essentie een deel van de problematiek die de WeCo hiervoor al uiteen heeft gezet, nl. dat een imperatief opgelegde afdoeningsmodaliteit in een aantal categorieën zaken onafwendbaar zal leiden tot de eerder beschreven (wezenlijke) knelpunten.

7. Conclusie

Samengevat adviseert de WeCo het wetsontwerp niet in de huidige vorm in te dienen en de (politiek) geïnspireerde gedachten die ten grondslag lijken te liggen aan dit wetsvoorstel vorm te geven op andere wijze dan door uitbreiding van het taakstrafverbod. De nadelen van die uitbreiding zijn (te) groot en de WeCo heeft uit de memorie van toelichting of anderszins niet kunnen afleiden dat uit onderzoek blijkt van de indruk dat de huidige kaders van straftoemeting in de categorie zaken waarop het voorstel van wet ziet, tekort schieten of tot onrechtvaardige uitkomsten leiden.

[redacted]



Voorzitter

Bijlagen

Advies d.d. 13 februari 2009 (als bijlage bij mail)

Advies d.d. 2 februari 2011
https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2011-02a-Aanvullend-advies-Wijziging-Wetboek-Strafrecht-ivm-beperken-opleggen-taakstraf.pdf