

**25 768**

## **Voorstel van wet van de leden Dittrich, Swildens-Rozendaal en O. P. G. Vos tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (strafbaarstelling van belaging)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 april 2000

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van CDA, VVD, PVDA, Groen Links en D66 voor hun reacties en zullen de gestelde vragen per onderdeel zo zorgvuldig mogelijk beantwoorden.

### **2. Strafbaarstelling in het buitenland**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het de initiatiefnemers bekend is naar welk rechtsvergelijkend onderzoek de toenmalig minister van Justitie in de brief van 6 maart 1997 (Kamerstukken II, 25 000 VI, nr 40) verwijst, moeten zij beantwoorden dat de minister hen daarvan in het ongewisse heeft gelaten. Het is de initiatiefnemers opgevallen dat de huidige minister van Justitie ter gelegenheid van de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op 1 september 1999 de kwestie van het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek niet heeft besproken. Met de leden van het CDA zijn de initiatiefnemers van oordeel dat het in elk geval niet het WODC-rapport Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen kan zijn, aangezien dat een klein jaar na de dagtekening van de brief gepubliceerd werd.

De CDA-fractie vroeg om een nadere toelichting op de stelling dat in de Verenigde Staten de politie en slachtofferorganisaties met name positief zijn over de mogelijkheid van politie en justitie om in te grijpen in een escalerende situatie. De initiatiefnemers hebben er kennis van genomen dat het slachtoffer het feit dat de belager aangehouden kan worden en losgerukt kan worden uit de belagingssituatie, die soms al lange tijd aan de gang kan zijn, als een weldaad beschouwt. Het slachtoffer heeft dan eindelijk rust en zekerheid dat de belaging ophoudt, in elk geval zolang de detentie van de belager duurt. Amerikaanse politiefunctionarissen benadrukken dat men tegelijkertijd de mogelijkheid aangrijpt om te proberen contact te leggen met de belager. Men probeert hem er van te overtuigen met zijn activiteiten te stoppen. Soms kan dat bereikt worden door een therapie aan te bieden of deelname in een gespreksgroep voor daders. Het is de initiatiefnemers niet bekend of er wetenschappelijk verantwoord materiaal voorhanden is, waaruit afgeleid kan worden na welke periode belagers ophouden met hun gedrag en hoeveel belagers dat betreft. In Amerikaanse publicaties wordt onderstreept dat het

strafrecht als stok achter de deur noodzakelijk is. Initiatiefnemer Dittrich heeft in oktober 1999 een bespreking gevoerd met de officier van Justitie Linda Fairstein, werkzaam in de staat New York. Zij staat aan het hoofd van de stalkingunit van het parket en is gespecialiseerd in belagingszaken. Daarover heeft Fairstein ook gepubliceerd. Fairstein is de mening toegedaan dat zonder strafrechtelijke mogelijkheden belaging niet te bestrijden is. In verschillende Amerikaanse staten kent de politie opsporingsprioriteit toe aan belaging. Wanneer er een melding binnenkomt, rukt de politie er meteen op uit. Men kent groot belang toe aan dergelijke meldingen vanuit de ervaring dat te laat ingrijpen dramatische gevolgen kan hebben.

### **3. Belaging in Nederland.**

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie op welke gegevens de schattingen van de Stichting Anti-Stalking zijn gebaseerd antwoorden de initiatiefnemers dat zij van deze stichting vernomen hebben dat deze schattingen gebaseerd zijn op ervaringsgegevens in Nederland, die vervolgens geëxtrapoléerd zijn. Bij deze stichting hadden zich veel slachtoffers gemeld. Vervolgens meende de stichting dat, kijkend naar schattingen in de Verenigde Staten, er in Nederland dan ook misschien wel tienduizenden slachtoffers zouden moeten zijn. In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers zich er niet aan gewaagd concrete getallen te noemen, ook al vermoeden de initiatiefnemers dat belaging vaker voorkomt dan gedacht. Zij baseren dat op contacten met Nederlandse politiefunctionarissen. Als gevolg van het ontbreken van een deugdelijk registratiesysteem van belaging achten zij het echter weinig zinvol verdergaande uitspraken te doen.

De initiatiefnemers hebben inmiddels bericht ontvangen dat de stichting anti stalking zich heeft omgevormd tot het stalking expertise centrum (SEC). Het centrum verzorgt presentaties, cursussen en trainingen over belaging en de (juridische) aanpak daarvan voor die beroepsgroepen, die te maken hebben met slachtoffers van belaging.

### **4. De voorgestelde regeling.**

De CDA-fractieleden vragen om een indicatie van de «tamelijk veel zaken», waarin noch bemiddeling, noch opname in een psychiatrisch ziekenhuis, noch strafrechtelijke vervolging op basis van andere gepleegde misdrijven het slachtoffer voldoende effectief bescherming bieden. Ook in deze passage in de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers bewust geen getallen genoemd vanwege de bovvermelde reden. Zij hebben zich mede gebaseerd op gesprekken met politiefunctionarissen en hulpverleners. Na strafbaarstelling van belaging zal er een eenduidig registratiesysteem opgezet moeten worden. Het zal dan na verloop van tijd duidelijk worden hoe vaak er van belaging aangifte wordt gedaan en of deze aangiftes zullen leiden tot veroordelingen terzake.

Op de vraag of er landelijke gegevens bekend zijn over het aantal voorwaardelijke veroordelingen bij misdrijven als mishandeling, laster of vernieling, waar als bijzondere voorwaarde een contact-, straat- of stadsverbod is opgelegd, antwoorden de initiatiefnemers dat er nog geen systeem is, waarin dit soort gegevens worden bijgehouden. Wel menen de initiatiefnemers met de leden van de CDA-fractie dat in sommige situaties een voorwaardelijke gevangenisstraf als een stok achter de deur kan dienen. De veroordeelde, die het verbod, opgelegd als voorwaarde, overtreedt, weet dan dat hij gevangen kan worden genomen. Hierbij dient bedacht te worden dat niet alle vormen van belaging zich uiten in mishandeling, laster of vernieling, zodat het geen afdoende antwoord biedt op de belagingsproblematiek. Overigens zijn de initiatiefnemers van

oordeel dat het aanbeveling verdient dit soort gegevens in de toekomst bij te houden. Wellicht dat de voortschrijdende ontwikkelingen op automatiseringsgebied en de eventuele instelling van de Raad voor de Rechtspraak hier een impuls aan kunnen geven.

De initiatiefnemers hebben tijdens hun voorbereidingen op het schrijven van onderhavig wetsvoorstel bij veel respondenten de mening gehoord dat contactverboden, opgelegd in kort geding, slachtoffers van belaging in het algemeen weinig bescherming bieden. Deze opvatting huldigt ook de vorige minister van justitie. Pas wanneer de belager het vonnis van de kortgedingrechter respecteert en zich aan het opgelegde verbod houdt, kan van afdoende bescherming worden gesproken. Zo'n situatie zal zich niet bij alle belagers voordoen. Overigens kunnen belagers hun gedragingen aan het verbod aanpassen. De belaging behoeft zich immers niet alleen tot het slachtoffer uit te strekken, maar kan ook gericht zijn op diens familieleden en vriendenkring, terwijl de gedragingen divers van karakter kunnen zijn. Een kortgedingverbod is dan niet sluitend. Daarnaast wijzen de initiatiefnemers op hun principiële stellingname, tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer naar voren gebracht, waar zij expliciet hebben aangegeven dat belaging een strafwaardig karakter draagt en dat de samenleving door strafbaarstelling aangeeft dat de gedragingen van de belager niet door de beugel kunnen.

Na strafbaarstelling van belaging zullen politiefunctarissen beter weten om te gaan met aangiftes van belaging. De initiatiefnemers verwachten dat veel meer slachtoffers in die situatie zullen besluiten zich tot de politie te wenden dan nu het geval is vanwege het ontbreken van die strafbaarstelling. Daarbij dient de politie ook goede voorlichting te geven wanneer een afgelegde verklaring als aangifte wordt beschouwd en wanneer «slechts» als mutatie wordt bijgehouden. De initiatiefnemers kunnen de aanduiding «flink» niet kwantificeren. Dat zal in de toegezegde evaluatie goed gemeten kunnen worden.

In een kortgedingprocedure moet de eisende partij voldoende overtuigend materiaal aan de president van de rechtbank overleggen om de belager tot een contactverbod te laten veroordelen. Met name bij ontkenkende gedaagden is dat een lastige positie. Het procesrisico is hier manifest. Een eisende partij, die in het ongelijk wordt gesteld, kan in de kosten van de kortgedingprocedure en de kosten van de gedaagde belager worden veroordeeld. Dit gegeven, gevoegd bij de angst om in kort geding als eisende partij rechtstreeks tegenover de gedaagde belager op te treden, leidt tot de verwachting van de initiatiefnemers dat na strafbaarstelling slachtoffers vaak de route van het strafrecht zullen kiezen. In hoeverre hier van een verborgen groep slachtoffers sprake is, zal in een enquête tijdens de evaluatieperiode kunnen blijken. Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat er slachtoffers zullen zijn, die na aangifte gedaan te hebben en een klacht hebben ingediend, deze klacht zullen intrekken. Dit gebeurt ook wel bij andere klachtdelicten en is op zichzelf niet verwonderlijk. Het aantal opsporings- en vervolgingsonderzoeken tegen belagers zal hierdoor weer enigszins kunnen worden getemperd. De initiatiefnemers kunnen niet vooruitlopen op het aantal intrekkingen en de redenen die daaraan ten grondslag liggen. Het kan zijn dat het slachtoffer de klacht intrekt onder druk van de belager, maar er kunnen ook andere redenen aan ten grondslag liggen, zoals bijvoorbeeld een geslaagde bemiddeling.

De initiatiefnemers verwachten dat er altijd slachtoffers zullen zijn, die in kort geding een civielrechtelijk straatverbod zullen verkiezen boven de route van het strafrecht. Niet alle belagers zijn hetzelfde. Dat geldt ook voor de slachtoffers. Ook bij hen zijn verschillen aan te treffen. Is de bewijspositie van het slachtoffer sterk, dan kan een kortgedingprocedure

binnen enkele weken tot resultaat leiden, terwijl een strafzaak over het algemeen langer duurt.

Op de vrijheidsrechten van patiënten, die in een psychiatrisch ziekenhuis zijn opgenomen, kan inbreuk worden gemaakt. Het hangt er wel van af op welke afdeling zo'n patiënt is geplaatst en welk regime daar heerst. Soms is het patiënten toegestaan vrij rond te lopen, ook buiten de inrichting, en van de telefoon gebruik te maken. De belaging kan dan in elk geval telefonisch gewoon doorgaan. Op sommige gesloten afdelingen mogen patiënten alleen maar op afgesproken tijden telefoneren, soms onder toezicht. Dan kan de aanwezigheid van een verpleger als een sluis werken, al moet daar in de praktijk niet te veel van worden verwacht. Wordt een patiënt op medisch-psychiatrische gronden gesepareerd, dan vindt er een verregaande inbreuk op de vrijheidsrechten plaats. Vanuit een isoleercel is het uiteraard onmogelijk om met belagingsactiviteiten door te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het advies van de Raad van State niet is opgevolgd om bij recidive en bij overtreding van een civielrechtelijk straatverbod dat wegens dezelfde feiten is opgelegd, door middel van een gekwalificeerd delict zo nodig strafverzwaring te bewerkstelligen.

De initiatiefnemers constateren dat de Raad hen in overweging gaf in die zin het voorstel aan te vullen. Zij hebben hiervan afgezien omdat de rechter in zijn strafoplegging voldoende rekening kan houden met recidive. Het strafmaximum van drie jaren is daartoe toereikend. Door een voorwaarde op te nemen dat eerst een kortgedingprocedure gevoerd zou moeten zijn, zouden slachtoffers gedwongen worden eerst de civielrechtelijke route te bewandelen, terwijl daartegen bezwaren bestaan, zoals hierboven uiteengezet.

Ook na de verplaatsing van het belagingsartikel uit titel XX mishandeling naar titel XVIII misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid hebben de initiatiefnemers de maximumstraf op drie jaar gehandhaafd. Zij zijn daartoe gekomen omdat de drie jaar past bij de strafmaat van art. 285, waar het voorgestelde artikel direct achter is geplaatst. In lid 1 van dat artikel is een strafmaat van twee jaar bepaald. Lid 2 kent een strafmaat van vier jaar, wanneer de bedreiging schriftelijk en onder een bepaalde voorwaarde is gepleegd. De drie jaar van het voorgestelde artikel is mede gebaseerd op het stelselmatige karakter van de belaging.

De CDA-fractie signaleert een onduidelijkheid met betrekking tot het bestanddeel «opzettelijk» in de stukken. In antwoord hierop citeren de initiatiefnemers uit het advies van de Raad van State op pag.4: «Opzet is soms uitdrukkelijk als bestanddeel genoemd en ligt soms in een andere term besloten. Dat laatste lijkt hier het geval. «Stelselmatig inbreuk maken» impliceert opzet. De Raad beveelt aan de toelichting terzake aan te passen.»

Uit deze passage leiden de initiatiefnemers af dat de Raad van State het expliciet verwoorden van het bestanddeel «opzettelijk» sterk nuanceert. In de memorie van Toelichting hebben de indieners geschreven dat de NVVR en de NOVA dit bestanddeel juist wel in de wettekst opgenomen wilden zien, hetgeen overeenkomt met de visie van de initiatiefnemers daaromtrent. Terecht constateren de CDA-leden dat de vermelding daar van de Raad van State onhelder is, omdat de Raad juist afstand nam van dit bestanddeel. Daarom is ook de vermelding dat naast de NVVR en de NOVA ook de Raad van State niet bang is voor een bewijslastverzwaring van de officier van justitie minder gelukkig.

De leden van de CDA-fractie vragen om een verduidelijking van het oogmerkvereiste, gelet op de reactie van de NVVR daarop. In het wetboek van strafrecht komen «oogmerk»-bepalingen voor. Zij

geven het gevolg aan van de gedragingen van de verdachte. Soms zijn dit op zich zelf genomen geen ontoelaatbare handelingen en soms wel. Een voorbeeld van de eerste categorie is het misdrijf van schaking in art. 281. Het gaat hier om het misdrijf een minderjarige vrouw met haar toestemming, maar tegen de wil van haar ouders weg te voeren met het oogmerk om zich haar bezit in of buiten echt te verzekeren. Deze achter het oogmerkvereiste geplaatste gedraging is in dit geval in zijn algemeenheid niet strafwaardig. Dat wordt het pas, omdat de ouders hun toestemming niet gegeven hebben. Een voorbeeld van de tweede categorie is het misdrijf van diefstal in art. 310 Wetboek van Strafrecht. Een goed wegnemen met het oogmerk het zich wederrechtelijk toe te eigenen. Een goed zich wederrechtelijk toeëigenen is strafbaar. In het voorgestelde belagingsartikel is de oogmerkbepaling opgenomen na het bestanddeel «wederrechtelijk», zodat dat bestanddeel zijn uitstraling naar de oogmerkbepaling heeft. Het oogmerk is een bestanddeel van psychische aard. Het moet bestaan hebben op het moment dat de belager zijn gedragingen verrichtte. Bij oogmerk moet er een opzet op het gevolg zijn, het oogmerk is er op gericht. Het door de belager nagestreefde gevolg hoeft evenwel niet gerealiseerd te zijn. De strafwaardigheid is dan ook niet afhankelijk van het intreden van de gevolgen. Er is geen resultaatsverbintenis. Ontkent de dader dat hij de gevolgen wilde, dan moet gekeken worden naar wat er uit de gedragingen voortvloeide en wat daaruit objectief gezien afgeleid kan worden. De initiatiefnemers verwachten dat de rechter de «oogmerk-jurisprudentie» ook op de onderhavige delictomschrijving zullen toepassen. De initiatiefnemers hebben de bepaling opgenomen om een zekere begrenzing aan het inbreuk maken op eens anders persoonlijke levenssfeer aan te geven. Het hart van de bepaling zit echter, zo beantwoorden de indieners ook een vraag van de PVDA-fractieleden, in het stelselmatig inbreuk maken op die persoonlijke levenssfeer.

Op een vraag van de leden van de CDA-fractie of vrouwenmishandeling, seksuele intimidatie en pesten op het werk onder belaging kunnen vallen en of de indieners dat wenselijk vinden kan het antwoord niet eenduidig gegeven worden. Een soortgelijke vraag stelden de leden van de PVDA-fractie. Het hangt af van de gedragingen, die verricht zijn. Mishandeling van een vrouw valt in elk geval onder de delictomschrijving mishandeling uit de artikelen 300 e.v. Wetboek van Strafrecht, ook wanneer dit misdrijf stelselmatig is gepleegd. Seksuele intimidatie kan eenmalig plaatsvinden en kan dan nooit onder het bereik van het belagingsartikel vallen, omdat daar het stelselmatige karakter essentieel is. Bij pesten op het werk zouden sommige gedragingen daar onder kunnen vallen, mits zij voldoen aan de delictomschrijving van belaging. Van een alledaags pesterijtje kan volgens de indieners niet gezegd worden, dat het een rechtens relevante inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Krijgen de pesterijtjes een aanhoudend karakter en verworden zij tot treiterijen dan valt niet uit te sluiten dat zij onder omstandigheden onder het bereik van het belagingsartikel vallen. Een zelfde soort vraag kan rijzen bij een delict als vernieling. Wat als een betrekkelijk waardeloze zaak van een ander vernield wordt, zoals bijvoorbeeld het breken van een luciferhoutje. Op zich zelf is het vernieling, maar rechtens relevant is het niet. De rechtspraak weet met dit soort afbakeningen om te gaan.

Met de leden van de CDA-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat het niet goed denkbaar is dat «ongericht» belaagd kan worden, omdat er inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een ander gemaakt moet worden en wel opzettelijk, wederrechtelijk en stelselmatig. Een bedelaar op straat kan lastig zijn, maar voldoet niet aan deze vereisten, net zo min

als een huis-aan-huisverkoper of een vertegenwoordiger van een bepaalde sekte.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de combinatie van straat- en contactverboden met vormen van elektronisch toezicht niet zeer doeltreffend zou kunnen zijn, antwoorden de indieners dat de president van de rechtbank in kort geding zeer terughoudend is met het opleggen van elektronisch toezicht. De civiele rechter zal al gauw oordelen dat een dergelijke maatregel beter in combinatie met een straf kan worden opgelegd door de strafrechter. Het laat zich zeer wel denken dat de strafrechter in plaats van een gevangenisstraf de belager onder elektronisch toezicht plaatst. Daarbij dient bedacht te worden dat de belager telefonisch dan nog wel met zijn activiteiten kan doorgaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hoe zij het risico inschatten dat belagers de wetgever te slim af zijn en nieuwe vormen van belagen beproeven om de delictsomschrijving heen. Zouden in de delictsomschrijving concrete gedragingen staan als achtervolgen, uitschelden, posten etc dan zouden belagers hun inventiviteit kunnen gebruiken door met andere, niet concreet beschreven, gedragingen te blijven belagen. De initiatiefnemers hebben daarom de delictsomschrijving niet gespecificeerd, omdat anders dat risico aanwezig zou zijn.

Optreden tegen belaging vanuit het buitenland is moeilijker dan tegen belaging in Nederland. De belager in het buitenland zal niet fysiek zijn slachtoffer lastig vallen gelet op de geografische afstand. Waarschijnlijk zal deze belager zich beperken tot het misbruiken van telecommunicatiemiddelen, zoals telefoon, fax en e-mail. Ook deze vormen van belaging kunnen een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken. Is de belager een Nederlander, die zich vanuit het buitenland aan gedragingen, die onder het bereik van de delictsomschrijving vallen, schuldig maakt, dan is hij strafbaar, indien de belaging in het land, waar hij zich bevindt, eveneens strafbaar is. Een Nederlander, die vanuit België of vanuit het Verenigd Koninkrijk belaagt, kan dan ook in Nederland vervolgd worden. Dezelfde soort problematiek doet zich voor bij andere misdrijven, zoals bedreiging vanuit het buitenland. Een goede samenwerking tussen de politiecorpsen in de diverse landen, onder andere via Europol, kan aan een goede handhaving bijdragen.

De leden van de fractie van de PVDA houden een principiële betoog over het belang van concrete delictsomschrijvingen, die niet in strijd met het legaliteitsbeginsel en het lex certa-beginsel zijn. Zij vragen of de introductie van het begrip – persoonlijke levenssfeer – daar niet mee in strijd is. Ook de leden van de D66-fractie wijzen hierop.

De initiatiefnemers menen dat dit niet het geval is. Zij hebben gezocht naar een delictsomschrijving die in beginsel allerlei soorten gedragingen kan omvatten, maar die tegelijkertijd niet nietszeggend is. Voor de rechter, die met de bepaling moet werken, is ook de wetsgeschiedenis relevant. Daarom is ook ten tijde van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitvoerig stilgestaan bij dit aspect. Uitspraken van het Europese Hof voor de rechten van de mens en ook van de Hoge Raad op het gebied van de persoonlijke levenssfeer geven relevante afbakeningen. In die uitspraken komt naar voren dat men niet te pas en te onpas de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan invoeren, maar dat men een redelijke verwachting van die bescherming moet hebben. Daaruit volgt dat die verwachting in de omgeving van het eigen huis sterker is dan op de openbare weg. Toch dient men onbevengend zichzelf te kunnen zijn in het openbare leven. Dus al te indringende inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn ook daar niet toegestaan.

Aan de leden van de PVDA-fractie kunnen de indieners nog melden dat in de bundel «Stalking strafbaar gesteld» M. Ligthart een hoofdstuk heeft geschreven, getiteld «Noodzaak en verwezenlijking van strafbaarstelling van stalking». Om te beoordelen of de delictsomschrijving te vaag is heeft Ligthart deze getoetst aan de hand van drie criteria, te weten de handelingseis, de dreigementseis en de bedoelingseis. In de voorgestelde delictsomschrijving zijn de drie bestanddelen allen aanwezig en komt Ligthart tot de conclusie dat de delictsomschrijving niet te vaag is. In artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht staat dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgaande strafbepaling. De regel is dat de wet duidelijk moet zijn en dat de burgers in Nederland tevoren moeten kunnen weten welke gedragingen strafbaar zijn. Artikel 1 en het beginsel dat de wet duidelijk moet zijn, moeten gelezen worden in samenhang met art. 261 van het Wetboek van Strafvordering. In dit artikel staat dat in de dagvaarding die de officier van justitie aan de verdachte uitbrengt, duidelijk omschreven moet zijn welke feiten de verdachte verweten worden. Daarin moet staan omstreeks welke tijd en op welke plaats de feiten hebben plaatsgevonden alsmede welke omstandigheden daarbij een rol hebben gespeeld. De dagvaarding heeft niet alleen een oproepfunctie, maar ook een beschuldigingsfunctie. Als een officier van justitie een dagvaarding uitbrengt in een belagingszaak, dan kan hij niet volstaan met in de dagvaarding op te nemen een weinigzeggende passage dat de verdachte inbreuk heeft gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer. Er zullen concrete feiten moeten worden vermeld.

Ook de leden van de PVDA-fractie stellen de vraag of vrouwen-mishandeling, pesten op het werk en burenc conflicten onder de delictsomschrijving vallen. De initiatiefnemers verwijzen naar hun antwoord op dezelfde vraag van de CDA-fractie. Daar voegen zij nog aan toe dat door introductie van het belagingsartikel andere misdrijven nog steeds hun gelding behouden. Belaging wordt niet een panacee voor alle ongemak. De rest van het systeem van het wetboek van strafrecht blijft intact en functioneel.

De leden van de PVDA-fractie stellen de vraag of het in het licht van de Trias Politica wel wenselijk is dat de wetgever belangrijke rechtsvormende taken uitdrukkelijk aan de rechter opdraagt. Naar de mening van deze leden zou dit alleen mogen gebeuren indien aan de rechter indicaties worden verschaft door de wetgever omtrent de wijze waarop de bepaling verder kan worden ingevuld. Een dergelijke indicatie komt in de literatuur voor. Om hun mening te adstrueren verwijzen zij naar de opvatting van prof. Groenhuijsen in *Delict en Delinquent* 28/1998, 523. Groenhuijsen wijst erop dat de kern van het onrecht bij belaging ligt in het stelselmatige karakter van de inbreuken. De leden van de PVDA-fractie zijn benieuwd de overwegingen van de initiatiefnemers op het punt van de stelselmatigheid te vernemen.

In hun antwoord merken de initiatiefnemers allereerst op dat zij in de delictsomschrijving «stelselmatig» als bestanddeel hebben opgenomen, waarmee zij markeren dat gedragingen die dat karakter niet hebben buiten de delictsomschrijving vallen. Wat is stelselmatig? Volgens de Van Dale heeft stelselmatig van doen met systematisch, ordelijk, samenhangend, volgens een voorbedacht plan en niet zo maar toevallig. Op advies van de Raad van State hebben wij het bestanddeel «stelselmatig» een zelfde uitleg gegeven als in de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daar is «stelselmatig» in art. 126g uitgelegd als «met een bepaalde duur, intensiteit en/of frequentie.» In het wetboek van strafvordering ziet het stelselmatige toe op handelingen van de opsporingsautoriteiten. Het stelselmatige in het in het wetboek van strafrecht opgenomen belagingsartikel slaat op de gedragingen van de

belager. Hier kan het gaan om een combinatie van allerlei soorten gedragingen. De intensiteit, de duur en de frequentie van die gedragingen kunnen per belagingszaak verschillen. De initiatiefnemers antwoorden de leden van de PVDA-fractie dat zij niet willen aangeven hoe lang in concreto een belaging moet duren. Zouden de indieners een week of een maand of welke tijdseenheid dan ook aangeven, dan zouden belagers dat kunnen ontduiken door net iets korter te belagen. De initiatiefnemers verwachten dat de rechter aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden in een zaak het bestanddeel «stelselmatig» nader zal inkleuren, waardoor in de rechtspraak een zekere afbakening zal gaan plaatsvinden.

De leden van de PVDA-fractie stellen voorts de vraag of de strafbepaling een aanzuigende werking zou hebben, zodat ook mensen zich tot het strafrecht zullen wenden die niet eerst andere mogelijkheden hebben gebruikt om de problemen op te lossen. De indieners antwoorden dat zij verwachten dat er slachtoffers zullen zijn die zich rechtstreeks tot de politie zullen wenden zonder eerst aan een bemiddelingspoging mee te werken of een civiele actie tegen de belager te starten. De indieners gaan er van uit dat de politie een al te lichtvaardig beroep op haar zal afremmen, zoals dat in de praktijk ook bij andere delicten gebeurt. Door strafbaarstelling van belaging en de voorlichtingscampagne, die daarmee gepaard gaat, zal wellicht in de beginfase na introductie een aanmerkelijke hoeveelheid belagingszaken zich aandienen. Na verloop van tijd zal een zeker evenwicht bereikt kunnen worden. Met name wanneer politiefunctionarissen en hulpverleners vertrouwd raken met belaging zal er een gegroeide praktijk ontstaan, waar voorbeelden aan ontleend kunnen worden door potentiële slachtoffers. De interventie- en beschermingsfunctie van het strafrecht zal er ook toe kunnen leiden dat zaken die thans nog kunnen escaleren bij gebreke van een strafbepaling, in de toekomst in de kiem kunnen worden gesmoord, waardoor dat een positieve invloed kan hebben op het aantal belagingszaken wat voor de rechter wordt gebracht. Een belager, die aan den lijve ondervindt dat hij niet ongestoord zijn activiteiten kan voortzetten, maar rekening moet houden met ingrijpen van de politie kan op andere gedachten worden gebracht.

Met de leden van de PVDA-fractie zijn de indieners van oordeel dat een gecoördineerde aanpak door de verschillende personen en instanties die het slachtoffer terzijde zouden kunnen staan essentieel is. Deze leden vragen de indieners hoe ervoor in de praktijk kan worden gezorgd dat dit scenario werkt. De indieners menen dat het stalkings expertise centrum hier een rol in zal kunnen spelen door aan de hand van praktijkvoorbeelden duidelijk te maken wat belaging is en hoe ermee omgegaan moet worden. De indieners hebben van verschillende politieregio's vragen gekregen om aan voorlichtingsbijeenkomsten voor politiefunctionarissen mee te werken. Hulpverlenende instanties, zoals Blijf van mijn lijfhuizen, houden de voortgang van het wetgevingsproces nauwlettend in de gaten. In Rotterdam is het AWARE-project tussentijds geëvalueerd. In dit project werken diverse instanties nauw met elkaar samen. Een dergelijke samenwerking heeft een grote meerwaarde. In situaties, waar instanties langs elkaar heen werken kan de belager ongemerkt zijn gang gaan en laveert hij tussen de instanties door of speelt ze tegen elkaar uit. De initiatiefnemers merken op dat de bewijslast van de officier van justitie aanmerkelijk verlicht zal worden, indien een belager zich niet houdt aan een opgelegd kortgedingvonnis of indien hij met instanties gemaakte afspraken negeert. De strafbepaling als ultimum remedium en een goed georganiseerde voorfase hebben invloed op elkaar. Overigens moeten de initiatiefnemers opmerken dat zij weliswaar enthousiast de uitvoering van de wet zullen volgen, maar als initiatiefnemers ontbreekt het hen aan de mogelijkheden hier initiërend mee om te



gaan. Uit het antwoord van de minister van justitie in de Tweede Kamer ter gelegenheid van de mondelinge behandeling op 1 september 1999 leiden zij in elk geval af dat de minister de uitvoering van de wet serieus ter hand zal nemen. Is het onderhavige wetsvoorstel aan te merken als symboolwetgeving? Een wet is niet symbolisch, wanneer hij niet leidt tot enorme hoeveelheden veroordelingen. De initiatiefnemers herhalen hier de opvatting van de Tweede Kamer dat belagingsgedrag strafwaardig is en dat de norm in het wetboek thuis hoort. Van strafbaarstelling gaat een preventief effect uit, al valt bij geen enkel nieuw in te voeren delict aan te geven hoe groot dat effect zal zijn. Strafbaarstelling biedt politie en justitie een drukmiddel om effectief op te treden buiten justitiële kaders. Het beïnvloedt vrijwillige medewerking van de belager. Kortom, de initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat hun wetsvoorstel geen symboolwetgeving zal worden, maar daadwerkelijk in de praktijk zal worden toegepast en aan slachtoffers soelaas zal kunnen bieden.

De leden van de fractie van Groen Links stellen de vraag of een hardnekkige onderzoeksjournalist niet onverhoopt van belaging beschuldigd kan worden. De initiatiefnemers menen van niet. Het belagingsartikel is geplaatst in de titel van misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid na het misdrijf van bedreiging. De gedragingen van de onderzoeksjournalist ontberen een strafwaardig karakter. De onderzoeksjournalist maakt niet opzettelijk een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer met het oogmerk de door hem onderzochte persoon te dwingen iets te doen, niet te doen, te dulden of vrees aan te jagen. Het gaat de onderzoeksjournalist om het achterhalen van bepaalde gegevens, dat is niet wederrechtelijk. De indieners sluiten echter niet uit dat een onderzoeksjournalist in zijn naspeuringen te ver kan gaan. Hij zal dan onrechtmatig jegens de onderzochte persoon handelen. Het ligt voor de hand dat deze persoon civielrechtelijke stappen onderneemt. Van een misdrijf zal niet gauw sprake zijn.

Hiermee hebben de initiatiefnemers tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de Groen Links-fractie in hoeverre er bij belaging een element van dreiging of gevaar aanwezig moet zijn, wil er sprake zijn van strafwaardigheid.

De Groen Links-fractie stelt de vraag of het wederrechtelijk is om contact te zoeken met een huisgenoot of bijvoorbeeld het kind van iemand die zich daardoor belaagd voelt. De initiatiefnemers hebben het bestanddeel wederrechtelijkheid opgenomen om duidelijk te maken dat het stelselmatige karakter van de gedragingen ook wederrechtelijk moet zijn. Er moet dus geen toestemming van het slachtoffer zijn om met een zekere intensiteit, frequentie en duur het slachtoffer lastig te vallen. Zou een vader, die van de rechter een omgangsregeling met zijn kind heeft gekregen, door zijn ex-vrouw bij zijn kind worden weggehouden, dan mogen gedragingen van de vader om zijn kind conform de uitspraak van de rechter te zien, niet al te gauw als belaging worden aangemerkt. De redelijke privacy-verwachting van de moeder wordt door de rechterlijke uitspraak, die zij niet naleeft, enigszins ingeperkt. De vader mag in zijn pogingen om zijn kind te zien ook weer niet te ver doorschieten. De rechterlijke uitspraak is geen vrijbrief om zijn ex-vrouw te gaan terroriseren. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden zou het belagingsartikel hierop van toepassing kunnen zijn.

Op de vraag van de leden van de Groen Links-fractie of het niet de voorkeur had verdiend om het element van obsessie van de gedragingen van de belager explicieter in de delictsomschrijving uit te laten komen, antwoorden de initiatiefnemers dat zij daartoe geen mogelijkheid hebben gezien. Wanneer een verdachte door de officier van justitie beschuldigd wordt van belaging, dan is het aan de rechter om te beoordelen of de

belager ook schuld heeft aan de bewezen verklaarde gedragingen. In ernstige gevallen van obsessie zal de advocaat van de belager al gauw om een psychiatrisch onderzoek vragen. Komt eruit naar voren dat de belager niet of gedeeltelijk toerekeningsvatbaar was, dan kan de rechter daarmee rekening houden bij het opleggen van de straf of de maatregel. Bij lichtere vormen van obsessie zal wellicht een leerstraf uitkomst bieden. De belager kan dan bijvoorbeeld leren op een zodanige manier met zijn emoties om te gaan dat hij het leven van het slachtoffer niet meer zuur hoeft te maken.

De leden van de Groen Linksfractie vragen of de initiatiefnemers naast de mogelijkheden van elektronisch huisarrest, meer voorbeelden geven van denkbare, effectievere, alternatieve sancties. Allereerst merken de initiatiefnemers op dat er verschillende typen belagers zijn en dat de ene sanctie bij de ene belager goed kan aanslaan, maar bij de andere weer helemaal niet. Het blijft dus een kwestie van maatwerk. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat aan de onderliggende problematiek bij de belager wordt gewerkt. Indien de belager open staat voor behandeling of voor het aanleren van voor hem nieuwe vaardigheden, dan kan dat voor de belager een gunstig effect hebben en daarmee ook voor het slachtoffer. Te denken valt dan aan het opleggen van een leerstraf, waarbij de veroordeelde een bepaalde cursus moet volgen en aan terugkomdagen deel moet nemen. Intensieve contacten met de reclasseringsgedurende een langere periode kunnen eveneens hun nuttig zijn.

Evenals de leden van de Groen Links-fractie zijn de initiatiefnemers enthousiast over het AWARE-project. Wat hen betreft kan lering worden getrokken uit de intensieve samenwerking van diverse instellingen bij dit project en zou dat op grotere schaal ingevoerd kunnen worden. De minister van Justitie heeft tijdens de mondelinge behandeling toegezegd aan het college van procureurs-generaal de vraag voor te leggen of het praktisch gezien haalbaar is het AWARE-project naar een landelijk niveau uit te breiden. Bovendien toonde de minister zich voorstander van een expertisecentrum. Het is de initiatiefnemers niet bekend of deze toezegging van de minister, gedaan op 1 september 1999, inmiddels tot concrete resultaten heeft geleid.

De leden van de D66-fractie komen terug op de discussie of de delictsomschrijving voldoende duidelijkheid biedt en vragen in dat verband of de indieners nog eens in willen gaan op de parlementaire geschiedenis van het misdrijf «mishandeling» in het licht van de ontwikkeling van de jurisprudentie over dit artikel.

In de 19<sup>e</sup> eeuw werd het misdrijf van «mishandeling» in de wettekst opgenomen. «Mishandeling» werd toen omschreven als het opzettelijk toebrengen van leed aan een ander en het opzettelijk benadelen van een anders gezondheid.

«Afgezien van het juiste gebruik van het woord leed voor een lichamelijke aandoening werd de bedenking gemaakt dat de omschrijving te ruim was, daar geenszins ieder, die een ander «lichamelijk leed» toebrengt, strafwaardig is. Het misdrijf behoort volgens de Commissie van rapporteurs uit de Tweede Kamer zo omschreven te worden dat de gevallen van heelkundige operatiën, castigatio paterna en dergelijke erbuiten vallen. De Minister erkende het bezwaar althans voor het geval dat het veroorzaken van pijn een daad van tucht is. Over de strafwaardigheid van heelkundige operatiën had hij elders betoogd dat deze om een andere reden niet onder mishandeling kunnen vallen, namelijk omdat de wederrechtelijkheid zou ontbreken...»

De vraag rees in het parlementaire debat: wat is mishandeling? Weten de burgers, die zich aan bepaalde gedragingen schuldig maken op dat moment wel of deze gedragingen onder het bereik van het wetsartikel

vallen? De vraag werd gesteld of het niet veel duidelijker zou zijn als in de wettekst gedragingen expliciet zouden worden omschreven. Uiteindelijk is het debat beslecht. De terminologie bleef gehandhaafd en rechtelijke uitspraken hebben sindsdien deze term nader ingekleurd.

Cleiren/Nijboer in het wetboek van strafrecht, boek II, Titel XX, Inl.opm. onder 1:

«De wetgever slaagde er niet in een sluitende delictsomschrijving te formuleren (medische verrichtingen zouden bijvoorbeeld buiten de omschrijving moeten blijven)... Daarom is invulling van het begrip «mishandeling» aan de wetenschap en de rechter overgelaten.» Het voordeel van een wat ruime term is dat deze ruimte biedt aan ontwikkelingen in het maatschappelijk rechtsgevoel. Al enige tijd wordt de vraag opgeworpen, waarom alleen fysieke geweld onder het begrip «mishandeling» wordt gevat. Zou het niet veel redelijker zijn om ook psychisch geweld onder het bereik van dit wetsartikel te laten vallen? Hoe ver moet de rechter daar dan in gaan? Of is een dergelijke ontwikkeling een brug te ver voor de rechter en dient de wetgever zich ondubbelzinnig door aanpassing van de wet uit te spreken voor het strafbaar stellen van psychische mishandeling?

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie of met deze delictsomschrijving een in het Nederlandse strafrecht ongebruikelijke bewijsmethode wordt geïntroduceerd, te vergelijken met hetgeen in de Anglo-Amerikaanse systematiek «circumstantial evidence» wordt genoemd. De initiatiefnemers zijn daarvoor niet bevreemd. Weliswaar kan het zo zijn dat in het feitencomplex gedragingen zijn te vinden, die op zich zelf beschouwd geen strafbaar feit opleveren, bijvoorbeeld het posten voor het huis, maar door de constructie van de delictsomschrijving moeten die gedragingen wederrechtelijk zijn, stelselmatig hebben plaatsgevonden, opzettelijk zijn verricht, inbreuk hebben gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en met het in de wettekst vermelde oogmerk zijn verricht. De gedragingen tezamen vormen de strafwaardig geachte belaging. Deze gedragingen moeten bewezen worden door de officier van justitie. Zij vormen het hart van de delictsomschrijving. Bij «circumstantial evidence» kan daarentegen de hoofdgedraging op zich zelf niet bewezen worden, maar wordt deze afgeleid uit bijzaken. In het Nederlandse strafrecht zullen de gedragingen bewezen moeten worden verklaard. Dit bewijs kan geput worden uit diverse bronnen, bijvoorbeeld een ambtsedig proces-verbaal van opsporingsambtenaren en getuigenverklaringen. Is het wettige bewijs voorhanden, zoals vervat in de artikelen 338–344 van het wetboek van strafvordering, dan moet de rechter op de terechtzitting ook nog de overtuiging hebben gekregen dat de verdachte belager de verweten gedragingen heeft gepleegd. Pas indien aan deze bewijsregels is voldaan, kan een veroordeling volgen. Het lijkt de initiatiefnemers niet aannemelijk dat de Nederlandse rechters louter en alleen op basis van «circumstantial evidence» tot bewezenverklaringen zullen komen. Mocht dat al eens voorkomen, dan zal zo'n uitspraak in hoger beroep of in cassatie geen stand houden.

De leden van de D66-fractie twijfelen aan de effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot het doel, de bescherming van het slachtoffer. Als voorbeeld haalden de D66-leden de zaak van Astrid Tillema aan. Als de belager, die in het huis van bewaring zit opgesloten toch nog met delen van zijn belagingsactiviteiten door kan gaan, en na ommekomst van de gevangenisstraf zijn activiteiten kan hervatten, dan biedt het onderhavige wetsvoorstel geen sluitende bestrijding van de gedragingen van de belager. Hier dienen de initiatiefnemers enkele nuanceringen te plaatsen. In de zaak van Astrid Tillema werd de belager op basis van een uitspraak van de civiele rechter in gijzeling genomen en werd hij op kosten van Astrid Tillema in het huis van bewaring geplaatst. Van daar uit

ging hij door met haar telefonisch lastig vallen. Nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, valt iemand, die in een gevangenis zijn straf uitzit, onder het regime van de Penitentiaire Beginselenwet. De directeur van de inrichting heeft bevoegdheid om in te grijpen in het telefoon- en briefverkeer teneinde nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Bij civiele gijzeling is geen sprake van strafbare gedragingen, maar van onrechtmatige gedragingen. Er is dan meer schroom om in de vrijheidsrechten van de belager in te grijpen.

Komt de belager na het uitzitten van de gevangenisstraf weer vrij en gaat hij weer opnieuw belagen, dan ligt het voor de hand dat het slachtoffer opnieuw aangifte doet. De rechter zal in de strafmaat tot uitdrukking laten komen dat de belager een recidivist is. Dat is een strafverzwarende omstandigheid.

Overigens hebben de D66-leden gelijk dat met dit wetsvoorstel kan niet gegarandeerd worden dat een slachtoffer nooit meer belaagd wordt of dat een sluitende bestrijding is gevonden. Net zo min als de wetgever een sluitende aanpak kan beloven, waar het gaat om andere misdrijven. Alle in het wetboek van Strafrecht geformuleerde misdrijven komen voor en zullen blijven voorkomen. Helaas is het recidivepercentage hoog. Wel geloven de initiatiefnemers oprecht dat de strafbaarstelling in dit wetsvoorstel in belangrijke mate zal kunnen bijdragen aan een adequate bestrijding van belaging.

De initiatiefnemers,  
Dittrich  
Swildens-Rozendaal  
O. P. G. Vos