

26 519

## Wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 28 maart 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat het onderhavige wetsvoorstel tezamen met de wetsvoorstellen inzake bestuurlijke ophouding (26 735) en rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (26 825) een drieluik vormen. Een drieluik dat ten doel heeft het wettelijk instrumentarium uit te breiden dat bestuur, politie en justitie ten dienste staat in de bestrijding en preventie van ordeverstoringen, al dan niet grootschalig, en vooral die ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. De wenselijkheid van deze uitbreiding is de laatste jaren, sinds vooral Eurotop en Rotterdamse bekerfinale van veel kanten bepleit. De leden hier aan het woord onderschreven deze wenselijkheid vanuit het standpunt dat de (gerechtvaardigde) behoefte van burgers naar veilige omstandigheden ook bij massale evenementen, demonstraties etc. meer waarborgen vergt maar dat slagvaardig, preventief en repressief optreden evenzeer binnen wettelijke waarborgen dient plaats te vinden. Zij toonden zich verheugd over het feit dat de voorliggende voorstellen nog tijdig voor de komende EK2000 zijn ingediend, zodat zij hun waarde reeds dan kunnen bewijzen. Deze leden deelden echter de mening van de beide bewindslieden dat het hier niet gaat om gelegenheidswetgeving.

De leden hier aan het woord vroegen in hoeverre bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen gebruik wordt gemaakt van de identificatieplicht bij sportevenementen, en hoe beoordelen de bewindslieden in dit verband de bruikbaarheid en wenselijkheid van een algemene identificatieplicht?

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 WvSr. Zij onderkenden de wenselijkheid de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging meer op een lijn te brengen met de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens medeplegen

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (*voorzitter*), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Timmerman-Buck (CDA), De Wolff (GL).

van andere delicten, en daarmee ook een bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke bestrijding van ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. Deze leden zeiden, gezien de toenemende ernst van groepswijze gewelddadige openbare ordeverstoringen, heel wel te begrijpen dat de behoefte bestaat de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen tot diegenen die in vereniging met anderen openlijk geweld plegen. Zij zagen met bezorgdheid hoe steeds vaker medeschuldigen aan openbare geweldpleging de dans dreigen te ontspringen doordat zij zelf geen geweld plegen. Zij waardeerden de wijze waarop het wetsvoorstel deze problematiek aanpakt zonder de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor toerekenbaar strafbaar gedrag (voorwaardelijke opzet) aan te tasten.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunden de wens van de regering om zorg te dragen voor een bevredigende strafrechtelijke afhandeling van geweldpleging tijdens rellen. De uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer heeft bijgedragen aan de verduidelijking van de mogelijkheden die deze wet in dat verband biedt.

De leden van de fractie van **D66** hadden kennis genomen van het voorstel van wet strekkende tot wijziging van artikel 141 van het WvSr. Zij konden na lezing van de relevante stukken begrip opbrengen voor het feit dat gemeend is dit wijzigingsvoorstel in te dienen. Echter in samenhang met een tweetal andere wetsvoorstellen die zagen op wijziging van de Gemeentewet (26 735) en van het Wetboek van Strafvordering (26 825) – gericht op verbetering van de bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde resp. verruiming van de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen – konden deze leden zich niet aan de indruk onttrekken dat sprake was van een (overigens niet strafbare vorm van) overkill aan wetgeving op dit terrein. Ter gelegenheid van de plenaire behandeling van de drie genoemde wetsvoorstellen namen deze leden zich voor daarop nog nader te komen spreken.

Deze leden constateerden dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer veelvuldig is geprobeerd om via gefingeerde casuïstiek meer duidelijkheid te verkrijgen over de precieze betekenis van het wetsvoorstel. Moet het er op grond daarvan niet voor gehouden worden dat de wettekst en de memorie van toelichting tezamen onvoldoende duidelijkheid verschaffen over hetgeen beoogd wordt met het wetsvoorstel? Of is de angst voor een te ruim gebruik in de praktijk van de nieuwe wetsbepaling op andere gronden aanwezig?

De leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waren de mening toegedaan dat de meerwaarde van het voorstel in de praktijk zal moeten blijken, iets waarover de Raad van State twijfels blijkt te hebben. Deze leden vroegen of het toegezegde overleg tussen de minister van Justitie en die van Binnenlandse Zaken over rugnummers voor de ME reeds heeft plaatsgevonden en zo ja, tot welke resultaten dit heeft geleid?

### **Artikel 141 en medeplegen**

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat uit de wetsgeschiedenis en het daarop gebaseerde standpunt van de Hoge Raad (HR 9.10.1990 NJ 1991) blijkt dat art. 141 WvSr ongeschikt is om medeschuldigen van openlijke geweldpleging strafrechtelijk aansprakelijk te stellen: de werkingssfeer van het artikel beperkt zich tot degene die zelf gewelddadige handelingen verricht. Lagere rechters hebben blijk gegeven van een ruimere interpretatie en volgens de memorie van toelichting is daar

gezien de maatschappelijke ontwikkeling in relatie tot de gedachte-ontwikkeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ook behoefte aan. Afwachten tot de Hoge Raad op zijn standpunt terugkomt en de ruimere interpretatie deelt, bevordert, aldus de memorie van toelichting niet de gewenste duidelijkheid, en waar het vooral de wetshistorie is die aan een ruime uitleg in de weg staat, is het aan de wetgever die ruimte te creëren. De leden van de CDA-fractie zeiden deze opvatting te delen en onderschreven de redenering van de minister waarin hij de wenselijkheid ervan onderbouwt.

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennis genomen van de reeks voorbeelden van situaties waarin de voorgestelde wijziging van artikel 141 WvSr volgens de minister bruikbaar is (krakersrellen, supporters rellen zoals bij Beverwijk). Zij hadden ook gezien dat het wetsvoorstel volgens de minister niet tot een andere strafrechtelijke reactie had kunnen leiden op de gebeurtenissen rond de dood van Meindert Tjoelker (26 519, nr. 6, blz. 7). Deze leden zeiden dit standpunt te delen. Dat neemt echter niet weg dat zij zich goed konden voorstellen dat het wetsvoorstel wel degelijk een effectievere strafrechtelijke reactie mogelijk maakt op het optreden van groepen die zich te buiten gaan aan zogenaamd zinloos geweld. Is de minister het ermee eens dat het wetsvoorstel ook medeplegers van dat soort geweld strafbaar stelt?

Het was de leden van de VVD-fractie opgevallen dat bij de behandeling tot dusverre van dit wetsvoorstel een buitengewoon groot aantal andere wetsartikelen uit het wetboek van Strafrecht de revue zijn gepasseerd. Deze leden constateerden daarbij in de vigerende wetgeving het naast elkaar bestaan van begaan, plegen, medeplegen, doen plegen en uitlokken (vgl de kritiek van de NVvR). Zij vroegen in dit verband of bij het in vereniging met anderen plegen van openlijk geweld uitsluitend het leerstuk van het medeplegen van toepassing is.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateerden dat de minister zich in de toelichting beijvert duidelijk te maken dat dit wetsvoorstel de innerlijke consistentie van de systematiek van het wetboek van Strafrecht bevordert (zie memorie van toelichting Kamerstukken II, 26 519, nr. 3, blz. 4). De minister beroept zich daarbij op de «heersende opvatting» over strafrechtelijke aansprakelijkheid, volgens welke niet alleen fysieke, maar ook andere bijdragen aan een strafbaar feit bestraffing kunnen rechtvaardigen. Is die heersende opvatting van algemene aard en heeft deze betrekking op strafbare feiten in het algemeen of beperkt zij zich tot ernstige misdrijven? Zijn er in verband met deze heersende opvatting nog andere uitbreidingen in het materiële strafrecht te verwachten?

### **Het openlijke van de geweldpleging**

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of het de minister bij nader inzien niet te ver voert dat het verschaffen van proviand aan (aanstaande) geweldplegers getypeerd moet kunnen worden als openlijke geweldpleging die gepleegd wordt door personen die zich op dezelfde wijze hebben uitgedost? Zijn bewijsproblemen in verband met de huidige tekst van artikel 141 niet zozeer uitvergroot dat de minister is doorgeschooten en straks iedereen die zich min of meer solidariseert of afgeeft met geweldplegers nu in de kring van wetsovertreders worden getrokken? Leidt dat overigens niet weer tot nieuwe bewijsproblemen, met name waar het gaat om het bewijzen van opzet bij de «meelopers»? De minister geeft zelf immers ook reeds aan (memorie van toelichting blz. 6) dat bij grootschalige ordeverstoringen de individuele bijdrage van iedere verdachte moeilijk traceerbaar zal zijn.

De leden van de fractie van **D66** dachten daarbij in het bijzonder aan het feit dat de verruiming van strafbaarstelling van openlijke geweldpleging en de daarmee gepaard gaande verlichting van de bewijslast aan de zijde van de politie en het openbaar ministerie een (groot) risico met zich zou kunnen meebrengen op het hanteren van een te groot «schepnet» door de politie bij het aanhouden van mensen. Op welke wijze kan die – naar het oordeel van deze leden niet onbegrijpelijke – angst worden weggenomen? Kan bijvoorbeeld duidelijker dan totnogtoe in de stukken is gebeurd, paal en perk gesteld worden aan de eventuele mogelijkheid van generiek politie-ingrijpen («alle mensen met bivakmutsen aanhouden») terwijl het specifieke ingrijpen («bepaalde mensen met bivakmutsen aanhouden») volgens zeggen van het kabinet en de leden van de Tweede Kamer wordt nagestreefd. De mogelijkheid achteraf schadevergoeding te eisen en te krijgen is ten deze natuurlijk inadequaat, want als het ware repressief in plaats van preventief.

De leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** vroegen of kan worden toegelicht op welke wijze kleding die door haar gelijkenis de opsporing bemoeilijkt, als een zelfstandige bijdrage aan het strafbare feit van artikel 141 Sr. kan worden beschouwd?

Vervolgens vroegen deze leden of het nu wel of niet de bedoeling is van het voorstel om de bewijsproblemen voor het openbaar ministerie te verminderen? Bestaat ook niet de kans dat die bewijsproblemen worden vergroot?

### **De interpretatie van «in vereniging geweld plegen»**

Het wetsvoorstel ziet, aldus de leden van de **VVD**-fractie, op een «wezenlijke» bijdrage aan groepsgeweld. Die wezenlijke bijdrage kan zeer uiteenlopende vormen aannemen, met inbegrip van juichen, joelen, het dragen van bivakmutsen waardoor herkenning wordt bemoeilijkt, het aanreiken van stokken of stenen, en het vormen van een cordon ter afscherming van anderen die fysiek geweld plegen. Is het altijd gezegd dat dergelijke bijdragen een minder wezenlijke bijdrage aan het groepsgeweld plegen c.q. minder verantwoordelijkheid voor de omvang en intensiteit van het groepsgeweld met zich brengen dan het zelf plegen van daadwerkelijk geweld tegen personen of goederen? Waarom worden die «bijdragen» dan onverkort gevrijwaard van de strafverzwarende omstandigheden van artikel 141, tweede lid? Het is toch, anders dan artikel 141, tweede lid, thans stelt, allerm minst onbillijk de verzwaaring toe te passen op medeplegers die, bijvoorbeeld door ophitsing of regissering vanuit «de tweede ring», anderen tot de desbetreffende gewelddaden hebben aanzet?

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat zowel binnen als buiten de Staten-Generaal het wetsvoorstel is bekritiseerd, omdat onvoldoende duidelijk is, wanneer een wezenlijke bijdrage aan het geweld is geleverd. De memorie van toelichting scheidt op dit punt weinig duidelijkheid. Kan een nadere toelichting worden gegeven op de betekenis van dit begrip in het licht van het debat zoals dat tot nu toe heeft plaats gehad?

Het wetsvoorstel beoogt, zo merkten de leden van de fractie van **GroenLinks** op, niet alleen personen strafbaar te stellen wegens overtreding van artikel 141 die zelf geweld hebben gepleegd, maar ook degenen die een belangrijke bijdrage aan dat geweld hebben gepleegd. Elders wordt gesproken van een substantiële of wezenlijke bijdrage aan dat geweld. Betekenen deze aanduidingen dat de bijdrage *conditio sine qua non* moet zijn geweest voor de openlijke geweldpleging? Zo niet, leidt dit voorstel er dan niet toe dat op zichzelf niet-strafbare feiten en handelingen in de sfeer van het strafrecht worden getrokken afhankelijk van de vraag naar de

toelaatbaarheid van het handelen van anderen en dat juist degenen die deze op zichzelf onschuldige feiten hebben gepleegd aangepakt worden terwijl wellicht de notoire geweldplegers vrijuit (blijven) gaan? Deze leden waren van mening dat het probleem dat geweldplegers zich aan vervolging onttrekken nu dreigt te worden afgewenteld op personen die zelf niet gewelddadig zijn, maar op die manier wellicht onder druk gezet worden om informatie over anderen te verschaffen. Kan dat de bedoeling zijn? Deze leden zeiden vooralsnog de visie te zijn toegedaan dat de door de minister tot dusverre gegeven voorbeelden van het leveren van een bijdrage in een dermate ver verwijderd verband staan tot die openlijke geweldpleging dat de vraag rijst of nog wel in alle redelijkheid kan worden volgehouden dat betrokkenen zich zelf strafbaar maken aan openlijke geweldpleging.

De leden van de fractie van **D66** memoreerden dat de minister in reactie op een vraag van de woordvoerder van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, de heer Santi, naar voren heeft gebracht dat het wetsvoorstel niet in strijd komt met het nemo-teneturbeginsel (Handelingen II, 1999–2000, nr. 44 blz. 3342): «Bewezen moet worden het opzet op de openlijke geweldpleging en het daadwerkelijk daarvan leveren van een significante bijdrage. Het bewijs daarvan kan niet uit het zwijgen van de verdachte worden afgeleid. Er moeten verklaringen van anderen of bijvoorbeeld videobanden zijn waaruit zulks blijkt. *Als deze verklaringen of banden het bewijs van een significante bijdrage lijken te leveren, ligt het evenwel voor de hand dat de betrokkene zal aangeven waarom deze conclusie niet mag worden getrokken.*» Wat heeft de minister met deze cursief weergegeven uitlating bedoeld te zeggen? Kan hieruit direct of indirect niet worden afgeleid dat er wel degelijk strijd is met het nemo-teneturbeginsel? En in datzelfde kader heeft de minister op blz. 44–3345 van de Handelingen naar voren gebracht: «Uit het zwijgen van de verdachte en zijn aanwezigheid bij geweldpleging *kan* deze voldoende bijdrage *nog* niet worden afgeleid». Zou hier niet hebben moeten staan dat uit het zwijgen van iemand en zijn aanwezigheid bij de geweldpleging geen enkele conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de vraag of sprake is van overtreding van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht? Zo niet, dan suggereert de minister toch dat het wetsvoorstel uitgaat van de gedachte: «Je was erbij, dus je bent erbij». De leden van de D66-fractie stelden een reactie op deze citaten op prijs.

### **De onschuldige passant; demonstraties**

De leden van de **CDA**-fractie hadden nog een vraag met de betrekking tot de onschuldige passant. De memorie van toelichting erkent dat de voorgestelde verruiming het risico vergroot dat een «werkelijk onschuldige» in een strafproces betrokken raakt. Dan volgt echter een redenering die uitmondt in de uitgesproken verwachting dat het risico in de praktijk slechts zeer gering zal zijn, terwijl tegelijkertijd wordt opgemerkt dat bij massale ordeverstoringen nauwelijks valt na te gaan wie wat heeft gedaan en de bewijslast vaak een probleem vormt. Deze redenering wringt naar het oordeel van deze leden. Zij zagen deze dan ook graag nader toegelicht.

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat zowel binnen als buiten de Staten-Generaal is gesproken over het risico dat onschuldigen zullen worden aan- en vastgehouden. Acht de minister het mogelijk en wenselijk, dat door richtlijnen van het openbaar ministerie of door instructies aan de politie nadere duidelijkheid wordt geschapen en onbedoeld gebruik van de wetsbepaling wordt voorkomen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** gingen in dit verband in op de mogelijke vervolging van organisatoren van demonstraties op grond van het beginsel van het voorwaardelijk opzet. Bestaat bij aanname van dit wetsvoorstel niet het risico dat bona fide organisaties veroordeeld worden indien zij niet op voorhand al het mogelijke hebben gedaan om te voorkomen dat een demonstratie ongewild uit de hand loopt door de aanwezigheid van enkele raddraaiers? Waar ligt hier de grens van strafbaarheid en dreigt hier de vrijheid van meningsuiting niet onbedoeld te sterk te worden aangetast?

De leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** wilden weten of door de combinatie van daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke aansprakelijkstelling het risico niet wordt vergroot dat onschuldigen worden opgepakt, die vervolgens weer zullen (moeten) worden vrijgelaten? Vergelijk de toepassing van artikel 140 Sr. bij de Eurotop in Amsterdam.

### **Evaluatie**

Ondanks dat de leden van de **CDA**-fractie van mening waren dat het hier, zoals gezegd geen gelegenheidswetgeving betreft, waren deze leden niettemin van mening dat de voorgenomen evaluatie, waarop ook uit de Tweede Kamer sterk is aangedrongen, gezien de ingrijpendheid van de voorstellen zeer wezenlijk is. De ontwikkelingen in de (Nederlandse) samenleving die eraan ten grondslag liggen, moeten ook in dit opzicht op de voet worden gevolgd. Waarom is dan toch gekozen voor een evaluatie op vrij lange termijn, nl. vijf jaar?

De leden van de **PvdA**-fractie memoreerden dat de minister in de Tweede Kamer heeft toegezegd, dat de wet na vijf jaar zal worden geëvalueerd. Is deze termijn niet ruimer dan nodig en wenselijk is? Ligt het niet voor de hand aansluiting te zoeken bij de evaluatie binnen twee jaar van wetsvoorstel 26 735 (bestuurlijke ophouding)?

### **Uitvoeringslast**

De leden van de **CDA**-fractie wilden weten hoe de bewindslieden met het oog op de mogelijk brede inzet (bijvoorbeeld ten tijde van het EK2000) van het nieuwe bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium de huidige capaciteit van het justitieel en rechterlijk apparaat beoordelen? Is die voldoende en is het apparaat voldoende toegerust? Welke maatregelen zijn hiervoor genomen, ook in financiële zin?

De leden van de **VVD**-fractie meenden dat dit wetsvoorstel niet los te zien is van de wetsvoorstellen inzake bestuurlijke ophouding (26 735) en rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (26 825), alsook van allerlei initiatieven met betrekking tot (super)snelrecht. Het gaat bij elk van de drie wetsvoorstellen om wijzigingen die het nodige vergen van de uitvoerenden. Daarbij is ook de capaciteit van bestuur, justitie, zittende magistratuur en politie in het geding. Deze leden zouden graag een omvattend overzicht zien van de uitvoeringslast, dit temeer in het licht van de behoefte de nieuwe arrangementen bij de EK2000 te benutten.

De voorzitter van de commissie,  
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,  
Hordijk