

Vergaderjaar 2001–2002

26 295

Voorstel van wet van de leden Horn en Rietkerk tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

25 maart 2002

Zoals bij brief van het lid Van Heemst van 27 maart aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal is medegedeeld zal de verdere behandeling van bovengenoemd initiatief wetsvoorstel worden overgenomen door de leden Horn en Rietkerk.

Alvorens op de gemaakte opmerkingen in te gaan willen bovengenoemde leden een aantal opmerkingen maken.

Sedert de vaststelling van het verslag op 30 september 1999 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die nopen tot enige aanpassing, c.q. bijstelling van het oorspronkelijke voorstel van wet.

Tijdens de laatst gehouden plenaire behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie hebben de fracties van PvdA en CDA aangekondigd dat zij het initiatiefwetsvoorstel Kalsbeek/Van Heemst om zouden bouwen tot een breder initiatief dat een aantal elementen zou bevatten die te maken hebben met de strafmaat die geldt voor gewelddelicten.

Als eerste wijziging wordt voorgesteld de algehele strafverzwaring zoals bepaald in artikel 304 Wetboek van Strafrecht te verhogen van een derde naar de helft van de onderliggende straffen. Daarmee wordt bereikt dat de rechter een grotere armslag tot zijn beschikking heeft ten aanzien van de strafmaat voor de gewelddelicten die in artikel 304 Wetboek van Strafrecht worden genoemd.

Ten tweede wordt aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de strafverzwaring ook ten laste kan worden gelegd indien het geweld is gericht tegen iemand in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geweld waarmee mensen achter een loket, verpleegsters of de werknemers in het openbaar vervoer worden bejegend. In het huidige artikel 304 Sr, tweede lid wordt reeds voorzien van in de mogelijkheid tot een verhoging van de in de artikelen 300–303 bepaalde gevangenisstraffen indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of terzake rechtmatige uitoefening van zijn bediening. Daarbij kan gedacht worden aan politieambtenaren en ambtenaren van een gemeentelijke dienst. De indieners vermogen niet in te zien waarom er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen ambtenaren en andere beroepsbeoefenaren die als gevolg van de uitoefening van hun beroep met geweld worden geconfronteerd.

Uit het onderzoek «*Geweld tegen werknemers in de (semi) openbare ruimte*» dat door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie op

5 maart 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden wordt de ernst van de problematiek duidelijk. In het onderzoek zijn acht beroepsgroepen onderzocht:

- politieagenten
- penitentiaire inrichtingswerkers
- sociale dienstmedewerkers
- treinconducteurs
- huisartsen
- ziekenhuismedewerkers
- verkoopmedewerkers
- taxichauffeurs.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat een groot deel van de onderzochte werknemers geconfronteerd bleek te zijn met geweld. Maar liefst 39 procent van de werknemers bleek in een periode van twaalf maanden persoonlijk een zwaarder geweldsdelict te hebben meegemaakt. Dit is een incident waarbij serieuze bedreigingen of fysiek geweld een rol speelden. Veel werknemers blijken toe te geven aan bedreigingen met geweld. Er is een zeer sterke samenhang tussen toegeven aan geweld en confrontatie met geweld. Werknemers die toegeven aan geweld worden vaak met verbaal geweld, maar vooral ook met bedreigingen en fysiek geweld geconfronteerd. Volgens de opstellers van bovengenoemd onderzoek zullen individuele werknemers zichzelf steeds vaker beschermen tegen geweld door aan de bedreigingen toe te geven. Dat zal op den duur weer tot meer geweld leiden. De huidige situatie bij treinconducteurs (veel toegeven en veel geweld) illustreert een dergelijke ontwikkeling. Op die manier komt men in een negatieve spiraal terecht, ook bij beroepsgroepen die momenteel met minder geweld te maken krijgen. Alleen al om die reden zal het beleid er op gericht moeten zijn potentiële daders duidelijk te maken dat geweld niet getolereerd kan worden.

De indieners vinden het onaanvaardbaar dat geweld wordt gepleegd tegen mensen die gewoon hun werk doen. Daarbij beseffen zij echter terdege dat verhoging van de strafbedreiging bij geweldsdelicten tegen werknemers in de rechtmatige uitoefening van hun beroep op zich zelf geen afdoende antwoord is tegen de toename van het aantal geweldsdelicten. Van immanent belang is zowel preventie als verhoging van de pakkans, waarvan op zichzelf, weer een preventieve werking van uit kan gaan.

Uit onderzoek blijkt dat in het bijzonder de samenhang tussen afzonderlijke beleidsmaatregelen van belang is bij de effectuering van het voorgenomen beleid. Bij een op afschrikking van geweldsgebruik gericht beleid past dan evenzeer een duidelijke afschrikking, inclusief strafbedreiging, als een beleid gericht op het beperken van geweldsuitingen.

Daarnaast willen de indieners niet verhelten dat naar hun oordeel de wetgever door het stellen van een duidelijke norm en het op overtreding van die norm stellen van een forse sanctie een belangrijk maatschappelijk signaal afgeven. Wij tolereren geen geweld en zeker niet tegen personen die opkomen tegen geweldsmisbruik en/of personen die met geweld worden geconfronteerd in hun beroepsuitoefening.

De vraag kan gesteld worden waarom de indieners de verhoging van de strafbedreiging niet beperken tot werknemers in de (semi)-openbare ruimte. In de praktijk zal het er inderdaad op neer komen dat vooral werknemers die in nauw contact staan met publiek ook eerder geconfronteerd met geweldsuitoefening. Door echter of het aantal beroepsbeoefenaren te beperken of beperking aan te brengen onder welke omstandigheden het beroep wordt uitgeoefend bestaat het gevaar dat ten onrechte beroepscategorieën worden uitgezonderd. Wellicht ten overvloede zij hier wel opgemerkt dat de verhoging van de strafbedreiging alleen geldt voor diegenen die in de feitelijke uitoefening van het beroep worden geconfronteerd met geweld. Dat impliceert dat een beroepsbeoefenaar tegen wie in de privé-

sfeer geweld wordt toegepast niet onder de werking van het voorgestelde artikel (304, lid 4 WvS) valt.

Het spreekt vanzelf dat de voorgestelde mogelijkheid van strafverzwaring van een derde naar de helft van de onderliggende straffen geldt voor al bestaande artikelen 304 Wetboek van Strafrecht als voor de voorgestelde onderdelen 4 en 5.

Ten slotte hebben de indieners vastgesteld dat in artikel 422 Wetboek van Strafrecht – dat betrekking heeft op recidive bij geweldsmisdrijven – wel de artikelen 300 tot 303 Sr zijn opgenomen maar niet artikel 304. (Zie hiervoor: Cleiren en Nijboer (red): Strafrecht; Tekst en Commentaar, Deventer, 1997, blz. 1130–1131) Een goede reden voor het ontbreken van artikel 304 Sr hebben de indieners niet kunnen ontdekken. In de tekst en commentaar Strafrecht wordt bij de toelichting bij artikel 422 Sr geopperd dat mogelijk artikel 304, dat in het oorspronkelijke ontwerp wel voorkwam, bij vergissing is weggevalen. De indieners zijn van mening dat het onderhavige initiatiefvoorstel een goede gelegenheid biedt deze omissie te herstellen.

Na deze inleiding willen de indieners de leden van de verschillende fracties danken voor hun bijdragen aan het verslag. De vragen die door de fracties zijn opgeworpen zullen zij met genoegzaam beantwoorden.

Leden van verschillende fracties hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de beoogde reikwijdte van het voorstel of de motieven die aan indiening daarvan ten grondslag liggen. Zo vragen de leden van de VVD of het wetsvoorstel extra bescherming zal bieden aan burgers die ingrijpen als zij getuige zijn van geweldpleging van anderen of dat het vooral is bedoeld als gebaar naar de samenleving. Zij voegen daaraan toe dat wat hen betreft het strafrecht een ultimum remedium dient te zijn. De leden van D66 vragen of het de indieners te doen is om de bescherming van potentiële slachtoffers of om de strengere bestraffing van daders. Zij vragen zich af of er van de voorgestelde wettelijke bepaling werkelijk een preventieve werking zal uitgaan. Volgens de leden van Groen Links hebben de indieners zich laten leiden door enkele incidenten.

Het geweld op straat en in het bijzonder het geweld in het uitgaansleven domineert al geruime tijd de publieke en politieke agenda op het terrein van veiligheid. Zowel in reële zin als in de perceptie van mensen is de kans om het slachtoffer te worden van geweld op straat de laatste decennia toegenomen. Er is een duidelijk verband tussen de kans op slachtofferschap van een geweldsdelict, de mate van verstedelijking van de woongemeente als iemands leeftijd. Inwoners van zeer sterk verstedelijkte gemeenten en personen jonger dan 25 jaar worden verhoudingsgewijs het meest slachtoffer van een geweldsdelict, terwijl zij zich bovendien vaker onveilig voelen en vaker dreiging in de buurt ervaren.

Het aantal personen dat aangeeft te zijn bedreigd of mishandeld is sinds 1993 gestegen. Vooral onder jongeren is deze stijging substantieel. Ook de gevoelens van onveiligheid zijn sinds 1993 toegenomen. Ten opzichte van 1999 is het aantal slachtoffers van geweldsdelicten redelijk constant gebleven. Ruim zes procent van de inwoners van Nederland is in 2001 één of meer malen slachtoffer geworden van een geweldsdelict. Er bestaat hierbij een duidelijk verband met de stedelijkheid van de woongemeente. Naarmate de stedelijkheid toeneemt, lopen inwoners meer kans om slachtoffer van een geweldsdelict te worden. Inwoners van sterk stedelijke gemeenten worden in 2001 significant vaker geconfronteerd met een geweldsdelict dan in 1999. (Politie-monitor bevolking 2001).

Ook cijfers van de door de politie geregistreerde geweldscriminaliteit geven aan dat er in 1999 ten opzichte van 1998 opnieuw sprake was van een toename, die zelfs groter is dan in 1998. Daarbij is het overigens niet

mogelijk een onderscheid aan te brengen tussen geweld in het publiek domein en huiselijk geweld, omdat de politieregistratie daar niet in voorziet.

Ook de resultaten van enquêtes van het CBS maken duidelijk dat er in 1999 sprake was van een toename. Deze is echter minder groter dan die op basis van de politiecijfers.

Het gevoel niet langer veilig over straat te kunnen is voor mensen een wezenlijke aantasting van de kwaliteit van het leven. Deze angst manifesteert zich niet enkel in donkere steegjes of fietstunneltjes waar sociale controle ontbreekt, maar juist ook (drukke) in uitgaansgebieden, in winkelcentra, rond scholen en in het openbaar vervoer. Ook daar blijkt – zowel de informele als de formele – sociale controle die zou kunnen worden verwacht in een dergelijke drukke omgeving, niet zelden te ontbreken. Uit angst zelf slachtoffer te worden van geweldpleging, durft men zijn medeburger niet meer aan te spreken op a-sociaal gedrag. Burgers, die personen die zich misdragen op hun gedrag aanspreken, geven daarmee blijk van burgerzin. Het is onacceptabel als deze mensen als gevolg hiervan zelf slachtoffer worden van geweld. Dat dit gevoel in de samenleving breed leeft, bleek uit de publieke woede en verontwaardiging na de gewelddadige dood van onder meer Joes Kloppenburg en Meindert Tjoelker. Deze gevallen mogen volgens de leden van Groen Links als incidenten worden beschouwd, naar de mening van de indieners dient er ook te worden gekeken naar het geheel van gevoelens van onrust dat in de maatschappij leeft en dat wordt gevoed door meer dan alleen een enkel triest geval.

De indieners zijn van opvatting dat het bij geweld op straat – en dat geldt evenzeer bij geweld tegen werknemers – niet slechts gaat om een enkel triest geval.

Geweld is geen incident in onze samenleving. In 2000 werden ruim 90 000 gewelddelicten geregistreerd. Dat is ruim drie keer zoveel als in 1980, toen de politie van 26 500 gewelddelicten een proces-verbaal opmaakte.

Ook uit andere onderzoeken (zoals dat naar de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit in de periode 1985–2000) blijkt dat eerder van een trend dan van een enkel incident sprake is.

In 2000 zijn (absoluut) een kleine 10 000 minderjarigen door de politie gehoord wegens het plegen van geweldsdelicten. Dit betekent een enorme toename. Krap twintig jaar eerder, in 1985, lag het aantal wegens geweldsfeiten gehoorde minderjarigen op iets meer dan 3 000. De toename is vooral terug te vinden in de delicten mishandeling en – in mindere mate – diefstal met geweld. Ook per 100 000 minderjarigen bekeken, is deze trend zichtbaar. (Bron: CB en Politiecijfers)

Het onderzoek *Geweld gemeld en geteld* laat zien dat geweld op straat blijkt in allerlei sociale contexten blijkt voor te komen. Ruim eenderde van de onderzochte geweldsincidenten (in de politieregio's IJsselland en Rotterdam Rijnmond) vonden plaats in de woonwijk; een kwart van de voorvallen deden zich voor in het verkeer en een vijfde in de uitgaanssfeer. Voor het overige vonden de geweldsincidenten plaats in winkelcentra, rond scholen en in het openbaar vervoer.

De leden van de VVD constateren dat het strafrecht een ultimum remedium moet zijn. Een verhoging van de strafmaat voor een delict is geen panacee. Terugdringing van het geweld op straat zal voornamelijk moeten plaatsvinden door middel van beleid gericht op het voorkomen van incidenten. Hierbij kan worden gedacht aan extra inzet van politie en dan vooral op plaatsen en op tijdstippen waar de kans op slachtofferschap het grootst is, maatregelen om het overmatige alcoholgebruik tegen te gaan, het bestrijden van wapenhandel en -bezit, en ook initiatieven in de sfeer van bijvoorbeeld het grote-stedenbeleid. Ook het versterken van de sociale infrastructuur (investeren in het onderwijs, vroegsignalering,

begeleiding van probleemjongeren, investeren in gericht gezinsbeleid) zijn van groot belang bij het aanpakken van geweldscriminaliteit.

Zowel de Rijksoverheid als de lokale overheden spannen zich in om de criminaliteit en geweldpleging in Nederland terug te dringen. Verschillende maatregelen zijn inmiddels tot stand gebracht, zoals de intensivering van het cameratoezicht in uitgaansgebieden. Een ander voorbeeld is de wijziging met van de Wet wapens en munitie, waardoor de strafmaat voor illegaal vuurwapenbezit en -handel aanzienlijk is verhoogd.

Een hoge pakkans gekoppeld aan een duidelijke strafdreiging blijkt wel degelijk een duidelijke afschrikwekkende uitwerking op plegers van delicten te hebben. Het afschrikkingeffect (de mate waarin pakkans of sanctie criminaliteit tegengaat) verschilt per delict. Dit is enkele jaren geleden al overtuigend aangetoond in de studie van Van Tulder over *Criminaliteit, pakkans en politie*. Uit diens onderzoek blijkt dat een 1% hoger ophelderingspercentage leidt tot 0,5% minder geregistreerde criminaliteit. Bij zogenaamde ruwheidsdelicten is dat effect zelfs nog hoger (0,8%). Afschrikkingeffecten worden ook gevonden voor het aantal veroordelingen in verhouding tot het aantal opgehelderde misdrijven. Wel zijn de effecten wat geringer, maar desondanks is er sprake van een statistisch relevant effect. Dat geldt ook voor het effect van gevangenisstraffen, uitgesproken op het totaal aantal veroordelingen.

Het strafrecht vormt dan ook niet slechts een ultimum remedium, maar past het in een duidelijke beleidsstrategie bij het tegengaan van onveiligheid.

In het veiligheidsbeleid speelt het strafrecht een rol in normstellende zin. Door aan een bepaald delict een zwaardere of lichtere straf toe te kennen, geeft de wetgever aan hoe laakbaar het delict wordt geacht. In dit geval is er volgens de indieners reden om als wetgever normstellend op te treden en daarmee aan de samenleving het signaal af te geven dat het mishandelen van burgers die blijken geven van hun burgerzin zwaar wordt beoordeeld. Uit het bovenstaande blijkt ook, dit in antwoord op de vraag van de leden van D66, dat het strafrecht niet het eerst aangewezen middel is om de burgerbescherming te bieden tegen geweld. Het probleem van het geweld moet niet alleen met het strafrecht tegemoet worden getreden. Aan de andere kant vraagt de maatschappij om een passende reactie van de overheid in de vorm van een straf op bepaald onwenselijk gedrag. Dus in die zin is de strengere bestraffing wel degelijk, naast de normstelling, een motief voor de indieners geweest om het wetsontwerp in te dienen.

De leden van GroenLinks vragen de indieners waarom het voorstel niet ziet op het mishandelen van personen die proberen andere misdrijven te voorkomen als zaakbeschadiging, diefstal, afpersing, doodslag en moord. De leden van de fracties van de Christenunie vragen de indieners waarom hun voorstel zich enkel richt op geweld tegen personen die trachten geweldpleging te voorkomen en waarom zij ervan hebben afgezien de strafverzwarringsgrond ook van toepassing te laten zijn op personen die zonder aanleiding het slachtoffer worden van geweld.

Voor wat betreft de reikwijdte van het voorstel merken de indieners naar de leden van GroenLinks op dat het voorstel ziet op «geweld tegen personen of goederen, dan wel enige mishandeling, enige aanval of vechterij». Zaakbeschadiging, diefstal, afpersing, doodslag en moord vallen volgens de indieners binnen het bereik van het voorstel.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de Christenunie of het voorstel niet ook van toepassing zou moeten zijn op mensen die

zonder enige aanleiding slachtoffer worden van geweldpleging, merken de indieners op dat hoewel zij sympathiek staan tegenover deze gedachte, zij van mening zijn dat een strafverzwaring met betrekking tot dergelijke delicten niet binnen de opzet van het onderhavige wetsvoorstel past.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vragen naar het verband tussen het onderhavige voorstel en de regeringsnotitie «Voorkomen en bestrijden van geweld op straat» (25 907). De leden van het CDA vragen zich daarnaast af hoe het voorstel zich verhoudt tot het *Platform tegen zinloos geweld* en het *Integraal Veiligheidsprogramma* (26 604).

In de notitie «Voorkomen en bestrijden van geweld op straat» (25 907) noemt minister van Justitie Sorgdrager de anonimiteit in de nachtelijke uren als een van de determinanten van uitgaansgeweld. «Door gebrek aan toezicht en door gebrek aan sociale controle hebben jongeren het idee gekregen dat men kan doen en laten wat men wil; er is toch geen reactie vanuit de omgeving», aldus de notitie (p. 3). Verder wordt in de notitie gewezen op de – doorgeschoten – individualisering die heeft bijgedragen aan minder zicht op en zorg voor collectieve waarden. Gevolg hiervan is volgens de minister verharding en verruwing in de samenleving (p. 3). Volgens de notitie is het wettenarsenaal in het algemeen voldoende om de problematiek aan te pakken.

In het Integraal Veiligheidsprogramma geeft het kabinet zijn visie op veiligheid. In het programma geeft het kabinet aan wat het rijk, de mede-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vooral in onderlinge samenwerking kunnen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. In het IVP wordt niet ingegaan op de juridische omgeving van het veiligheidsbeleid. Ook in het IVP wordt echter geconstateerd dat het publieke domein anoniem is geworden (p. 10). De overheid heeft volgens het programma geen exclusieve verantwoordelijkheid voor de veiligheid, maar wel een bijzondere. «De overheid beschikt als enige – in de vorm van politie – over een legitiem geweldsmonopolie. De overheid beschikt – in haar publiekrechtelijke hoedanigheid – over de mogelijkheid dwingende regels op te leggen. In deze rollen blijft de verantwoordelijkheid volledig bij de overheid. De burgers kunnen de overheid erop aanspreken dat zij in die rollen alles doet wat in haar vermogen ligt om de veiligheid te bevorderen» (p. 14).

Eerder heeft de voorzitter van het *Landelijk Platform tegen geweld op straat*, W. Deetman, opgemerkt dat een mentaliteitsverandering nodig is om het geweld op straat tegen te gaan. Onder anderen moet ervoor worden gezorgd «dat mensen op straat niet meer angstig langs elkaar heen lopen, maar elkaar durven aan te spreken op hun gedrag».

De indieners kunnen zich vinden in de strekking van alle drie de aangehaalde stukken. De nadruk die in de notitie «Voorkomen en bestrijden van geweld op straat» wordt gelegd op de noodzaak van diepte-investeringen en preventieve maatregelen om het geweld op straat tegen te gaan spreekt de indieners aan, evenals het streven naar een integratie van de bijdragen van alle verschillende maatschappelijke actoren die zich bezighouden met het veiligheidsbeleid zoals met het IVP wordt beoogd. De overheid is echter ook primair de verantwoordelijke voor het stellen van regels waaraan een ieder zich heeft te houden. Overtreding van die regels moet worden tegengegaan, vooral door burgers ervan te overtuigen dat de regels rechtvaardig zijn en behoren tot het geheel aan maatschappelijke en individuele normen en waarden. De dreiging van straf na overtrekking van de regels kan echter niet worden gemist. Bovendien geeft de wetgever door de hoogte van de maximumstraf aan welk belang wordt gehecht aan naleving van de regel en treedt daarmee normstellend op.

Een snelle, maar ook strenge bestraffing van daders van geweldpleging kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de gevoelens van angst van burgers en een stimulans zijn voor burgers om elkaar op ongewenst gedrag aan te spreken en zo een bijdrage leveren aan de mentaliteitsverandering die ook het Platform tegen geweld nastreeft.

De leden van het CDA, D66 en GroenLinks vragen naar het verband tussen het onderhavige voorstel en het inmiddels gewijzigde artikel 141 Sr. De leden van het CDA vragen zich bovendien af of er geen sprake is van een doublure en of de term «met verenigde krachten» in overeenstemming is met de tekst van artikel 141 Sr.

De ondertussen inwerking getreden wijziging van artikel 141 Sr. (inwerkingtreding 12-05-2000) strekt er toe de strafbaarheid uit te breiden tot die personen die wel betrokken zijn bij openlijke geweldpleging en daaraan hebben bijgedragen maar niet zelf gewelddadige handelingen hebben gepleegd. Het voorstel van de indieners strekt tot het verhogen van de strafmaat voor plegers van mishandeling van burgers die gepoogd hebben geweldpleging tegen personen of goederen te voorkomen dan wel plegers van geweld tegen personen in de rechtmatige uitoefening van hun beroep. De indieners zien niet welke doublure de leden van het CDA voor ogen hebben. Naar de leden van D66 en GroenLinks merken de indieners op dat artikel 141 Sr. een maximumstraf kent van 12 jaar voor geweldpleging die de dood tot gevolg heeft, terwijl in artikel 300 de maximumstraf is bepaald op de helft van dit aantal jaren (voor geweldpleging resp. mishandeling met lichamelijk letsel is dit 6 resp. 2 jaar; voor geweldpleging resp. mishandeling met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge 9 resp. 4 jaar). De strafmaat van artikel 141 Sr. geeft daarom volgens de indieners minder aanleiding tot verruiming van het strafmaximum dan die van artikel 300-303 Sr.

Met betrekking tot de term «met verenigde krachten» merken de indieners op dat de ingevoerde wijziging van artikel 141 Sr het mogelijk maakt het deelnemen aan openlijke geweldpleging te vervolgen.. In het voorgestelde artikelonderdeel van artikel 304 Sr. gaat het om het verhinderen van enige geweldpleging die individueel, dan wel groepsgewijs (met vereende krachten) wordt gepleegd. De precieze toedracht van deze geweldpleging (wie nam deel aan de geweldpleging en wie had welk aandeel) vormt geen onderdeel van de bewijslast bij de laste legging van artikel 300-303 Sr juncto artikel 304 Sr. Met andere woorden, ook degene die niet heeft deelgenomen aan de initiële geweldpleging, maar wel met geweld tracht te verhinderen dat een ander een einde maakt aan een vechterij of mishandeling, stelt zich, als het wetsvoorstel het Staatsblad mocht halen, bloot aan vervolging ex 304, vierde lid, van het wetboek van Strafrecht. Het is dus niet noodzakelijk om in artikel 304 Sr. een onderscheid te maken tussen openlijke geweldpleging met verenigde krachten en het medeplegen van openlijke geweldpleging.

De leden van de fracties van de VVD en D66 zijn er niet van overtuigd dat de strafverzwarringsgrond die de indieners voorstellen, aansluit bij artikel 304 Sr. Zij vragen de indieners duidelijk te maken hoe de van de dader afhankelijke strafverzwarende omstandigheden samenhangen met van een derde afhankelijke strafverzwarende omstandigheid. De leden van D66 hebben hun twijfels ten aanzien van het voorstel aangezien de in artikel 304 genoemde omstandigheden betrekking hebben op de kwaliteit van een persoon terwijl de nieuwe omstandigheid een inhoudelijke is die toeziet op de feitelijke toedracht van het misdrijf.

Het huidige artikel 304 Sr. bepaalt dat de strafmaat voor mishandeling in een aantal gevallen met een derde kan worden verhoogd. Het betreft de

omstandigheid dat de dader in een familierechtelijke relatie staat tot het slachtoffer; de omstandigheid dat het slachtoffer een ambtenaar «in functie» is; en de omstandigheid dat de dader voor de mishandeling vergif heeft gebruikt. De wetgever heeft hiermee willen aangeven dat mishandeling onder deze omstandigheden ernstiger wordt geacht dan mishandeling onder andere omstandigheden. Het is niet eenvoudig (dat blijkt ook uit de vragen die de leden van de VVD en D66 op dit punt hebben gesteld) om deze omstandigheden onder een gemeenschappelijke noemer te brengen. De leden van de VVD spreken van «van de dader afhankelijke omstandigheden». Deze omschrijving dekt niet de omstandigheid genoemd in artikel 304, onder 2e Sr. De leden van D66 omschrijven de in artikel 304 Sr genoemde omstandigheden als omstandigheden die betrekking hebben op «de kwaliteit van een persoon». Ook deze omschrijving dekt volgens de indieners niet de lading van artikel 304 Sr. Met name artikel 304 Sr onder 3e kan niet onder deze omschrijving worden gebracht. Dezelfde problemen doemen op bij de omschrijving van de strafverzwarende omstandigheid waar het voorstel van de indieners betrekking op heeft. De leden van de VVD beschrijven deze als een «van een derde afhankelijke omstandigheid». De leden van D66 als een inhoudelijke, «die toezien op de feitelijke toedracht van het misdrijf».

Volgens de indieners heeft de wetgever niet gestreefd naar samenhang in de strafverzwarende omstandigheden van artikel 304 Sr. De in artikel 304 Sr genoemde omstandigheden staan op zichzelf. De inpasbaarheid van het voorstel in artikel 304 Sr is naar de mening van de indieners niet afhankelijk van de samenhang tussen de huidige strafverzwarende omstandigheden en de voorgestelde toevoeging, maar van de bedoeling die de wetgever met artikel 304 Sr heeft gehad, te weten het aangeven van een aantal (van elkaar onafhankelijke) omstandigheden waaronder het misdrijf mishandeling zwaarder wordt aangerekend dan onder andere omstandigheden.

De leden van de PvdA vroegen of het in het licht van het voorstel niet noodzakelijk zou zijn het strafvorderingbeleid van het openbaar ministerie aan te passen.

Het voorstel zal geen praktische betekenis hebben als het Openbaar Ministerie van de nieuwe bepaling geen, of slechts zeer sporadisch gebruik zal maken. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de indieners al ingegaan op de toenemende bewijslast voor het Openbaar Ministerie. De indieners verwachten dat in voorkomende gevallen de officier zal kiezen voor toepassing van artikel 304 Sr. Indien de Kamer de wens uitspreekt dat artikel 304 Sr toepassing verdient en de Minister van Justitie deze wens honoreert zal dat zijn neerslag (dienen te) krijgen in de opsporings- en vervolgingsrichtlijn van het OM. De minister van Justitie kan hierop zonodig, als verantwoordelijke minister voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie, worden aangesproken.

De leden van de VVD vragen de indieners in hoeverre het feit dat een delict subsidiair ten laste kan worden gelegd afdoet, aan de gedachte dat het streven op zijn minst moet zijn gericht op het bewijzen van datgene dat ten laste wordt gelegd. Volgens D66 geven de indieners door te stellen dat subsidiair ook het gronddelict ten laste kan worden gelegd, te kennen zelf te verwachten dat het voorstel een dode letter zal worden.

Bij het toepassen van artikel 304 Sr. is in feite geen sprake van het subsidiair ten laste leggen van het delict mishandeling. Bij toepassing van artikel 304 Sr wordt altijd een van de mishandelingartikelen ten laste gelegd (300–303 Sr). Artikel 304 Sr. ziet enkel op de strafmaat voor

mishandeling onder bepaalde omstandigheden. Als de officier van justitie er niet in slaagt deze omstandigheden te bewijzen, heeft dat geen invloed op de bewijsvoering van het ten laste gelegde op basis van artikel 300–303 Sr. De indieners verwachten niet dat hierdoor artikel 304 Sr. een dode letter zal worden. Bovendien kunnen de verzwarende omstandigheden ingevolge artikel 312 Sv op elk moment in het strafproces te laste worden gelegd (ook als zij niet in de tenlastelegging zijn vermeld). Dat betekent dat als er tijdens een proces (of zelfs in hoger beroep (artikel 415 Sv)) duidelijk wordt dat er sprake is van een situatie zoals bedoeld in het voorstel, de officier de strafverzwaring kan eisen.

De leden van de VVD vragen met betrekking tot het voorstel naar het onderscheid tussen schuld en opzet. Moet het geweld expliciet tegen de interveniërende persoon gericht zijn geweest, of kan hij ook min of meer toevallig slachtoffer worden? Bovendien is voor deze leden niet duidelijk waar de grens ligt tussen iemand die verhindert of poogt te verhinderen dat geweld tegen personen of goederen wordt begaan en iemand die met een zelfstandige strafwaardige inmenging de oorspronkelijke geweldpleging doet verhinderen.

Mishandeling wordt gezien als een *doleus delict*. Als handelingen van de dader gericht zijn op het toebrengen van pijn, leed of nadeel voor de gezondheid wordt opzet begrepen geacht. Ook kan sprake zijn van voorwaardelijke opzet. Als mishandeling onder deze omstandigheden bewezen wordt geacht, kan ook artikel 304 Sr. worden toegepast.

Als het slachtoffer van mishandeling in zijn poging het toebrengen van schade aan voorwerpen of geweldpleging tegen een persoon te verhinderen zelf een strafbaar feit pleegt, zal hij daarvoor tot verantwoording kunnen worden geroepen. In een voorkomend geval zal een pleger van mishandeling zich kunnen beroepen op noodweer. Het is dan aan de rechter zich over dit verweer uit te spreken. Als noodweer niet aannemelijk kan worden gemaakt, kan artikel 304 Sr worden toegepast.

Volgens de leden van D66 is met het schrappen van het woord «tevore» de causale relatie tussen de poging van het slachtoffer de dader te weerhouden van geweldpleging en het delict van de dader jegens het slachtoffer komen te vervallen. Zij vragen de indieners hoeveel tijd er wat hen betreft tussen de poging van het slachtoffer en de mishandeling kan zitten. Kan dat langer zijn dan de tijd die in de jurisprudentie wordt toegekend om een beroep te doen op noodweer ex art 41 Sr? Verder vragen deze leden zich af of de strafverzwarende omstandigheid ook kan worden gebruikt als niet degene die probeert geweldpleging te voorkomen of te beëindigen zelf het slachtoffer wordt van geweldpleging, maar een ander persoon uit de groep waartoe hij behoort. De leden van de fracties van de Christenunie stellen dat het in theorie mogelijk is dat de strafverzwarende omstandigheid wordt toegepast bij elk misdrijf tegen een persoon die ooit een bepaalde fysieke gewelddadigheid heeft voorkomen.

Volgens de indieners is het evident dat tussen de mishandeling en de (poging tot) verhindering van de geweldpleging een causaal verband dient te worden aangetoond. De formulering «onmiddellijk tevoren» in de eerste versie van het wetsvoorstel gaf dat verband expliciet aan, maar werd geschrapt naar aanleiding van het advies van de NVvR. Op de motieven hiervoor wordt in de Memorie van Toelichting ingegaan. Als het woord «tevore» in de wetstekst was gehandhaafd, had dat volgens de indieners het causale verband niet sterker tot uitdrukking gebracht dan dat de huidige tekst dat doet. Bij mishandeling van een persoon die geweldpleging heeft (gepoogd) te verhinderen, zal dat causale verband moeten worden aangetoond. Het is theoretisch dus niet mogelijk dat de straf-

verzwarende omstandigheid wordt toegepast bij elk misdrijf tegen een persoon die ooit een bepaalde fysieke gewelddadigheid heeft voorkomen.

De tijd tussen (de poging tot) het verhinderen van de geweldpleging en de mishandeling van het slachtoffer is niet het belangrijkste criterium bij het vaststellen van de toepasselijkheid van het voorgestelde artikelonderdeel. Naarmate de tijd tussen de (poging tot) het verhinderen van de geweldpleging en de mishandeling van het slachtoffer groter is, zal bij toepassing van artikel 304 Sr de bewijslast toenemen. Tussentijds kan zich bijvoorbeeld tussen de dader en het slachtoffer een ander conflict hebben afgespeeld, dat feitelijk aanleiding was tot de mishandeling. De bepaling in artikel 41 Sr is volgens de indieners slecht te vergelijken met de voorgestelde wijziging van artikel 304 Sr. In artikel 41 gaat het om een strafuitsluitende omstandigheid, terwijl artikel 304 Sr handelt om strafverzwarende omstandigheden. Bij artikel 41 Sr gaat het om omstandigheden die iemand dwingen geweld te gebruiken om zichzelf of iemand anders te beschermen tegen wederrechtelijke aanranding. Dit geweld is op zichzelf strafbaar, maar leidt niet tot strafbaarheid vanwege het feit dat het noodzakelijk was voor deze verdediging. In beginsel kan geen beroep meer worden gedaan op noodweer als de strafbare handelingen pas werden gepleegd nadat de wederrechtelijke aanranding al was beëindigd. Voor een beroep op noodweer is de maximale tijd tussen de aanranding en de verdediging met andere woorden nihil. Iemand die pas geweld gebruikt tegen zijn aanrander nadat de aanranding is beëindigd kan in voorkomende gevallen een beroep doen op noodweer-exces. In dat geval kan de rechter het verweer aanvaarden, ook als er enige tijd is verstreken tussen de aanranding en de reactie daarop van het slachtoffer. Deze tijd zal echter niet langer kunnen zijn dan de periode die het slachtoffer van de aanranding redelijkerwijs nodig heeft om weer in een emotioneel stabiele gemoedstoestand te komen. Als de tijd tussen aanranding en reactie langer is, is er feitelijk sprake van wraakpleging. In de situatie als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel zal in de praktijk juist vaak sprake zijn van wraakpleging. Het is de bedoeling van de indieners wraakpleging onder de werking van artikel 304 Sr te brengen, indien die wraakpleging een causaal verband houdt met de verhindering door het slachtoffer van geweldpleging, of een poging daartoe. Het ligt volgens de indieners daarom voor de hand dat de tijd die kan verstrijken tussen deze (poging tot) verhindering van geweldpleging en de mishandeling van het slachtoffer langer kan zijn dan de tijd die kan verstrijken tussen een aanranding en de reactie daarop zoals bedoeld in artikel 41 Sr.

Als niet degene die geweldpleging verhindert of poogt te verhinderen het slachtoffer wordt van een wraakactie, maar iemand anders uit de groep waartoe deze persoon behoort, is artikel 304 Sr in beginsel niet van toepassing. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of de bijdrage die het slachtoffer heeft geleverd aan het verhinderen of pogen te verhinderen van de geweldpleging een vervolging ex artikel 304 Sr rechtvaardigt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom is gekozen voor het woord «begaan» in plaats van het woord «gepleegd» zoals dat wordt gebruikt in artikel 141 Sr.

Met betrekking tot de in het voorgestelde artikelonderdeel met name genoemde delicten is aangesloten bij artikelen 141 en 306 Sr. Artikel 141 Sr handelt over openlijke geweldpleging. In dit artikel wordt het woord «plegen» gehanteerd. Artikel 306 Sr handelt over het deelnemen aan een aanval of vechterij. In verband met het laatstgenoemde delict in het voorgestelde artikelonderdeel («vechterij») ligt taalkundig het gebruik van het woord «begaan» meer voor de hand dan het woord «plegen». Het gebruik

van het woord «begaan» in plaats van het woord «plegen» heeft inhoudelijk geen betekenis.

De leden van de fracties van de Christenunie vragen of artikel 304 nog van toepassing is op geweld tegen treinconducteurs of buschauffeurs nu deze geen ambtenaren meer zijn in de strikte zin des woords?

Zoals in de inleiding is uitgelegd hebben de indieners inmiddels het voorstel gewijzigd in die zin dat de strafverzwaring ook zal gaan gelden voor plegers van geweld tegen mensen die hun beroep uitoefenen. Het verschil tussen ambtenaren en gewone beroepsbeoefenaren is in dit opzicht met deze wijziging opgeheven.

De leden van de SGP vragen, onder verwijzing naar de regeringsnotitie «Voorkoming en bedreiging van geweld op straat», of de indieners niet van mening zijn dat nieuwe wetgevingsinitiatieven bij voorkeur voorafgegaan zouden dienen te worden door een evaluatie van de bestaande mogelijkheden binnen het strafrecht om openlijke geweldpleging tegen te gaan. De indieners zijn van mening dat evaluaties zeker nuttige ondersteunende instrumenten kunnen zijn bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving. Dat neemt echter niet weg dat het ontbreken van een evaluatie niet altijd een reden hoeft te zijn om nieuwe initiatieven te ontplooien. Dat geldt des te sterker als het gaat om het scherper stellen van een strafrechtelijke norm. Daarmee brengt de wetgever immers mede tot uitdrukking welk gedrag door hem als onwenselijk wordt gezien.

Deze leden vragen ook of de inscherping van de norm niet vooral zou moeten worden nagestreefd door middel van een voortvarende en daarmee snelle afhandeling door het openbaar ministerie. Met deze leden zijn de indieners van mening dat een snelle reactie op strafrechtelijk verwijtbaar gedrag onontbeerlijk is voor de handhaving van de norm. Met een goede handhaving wordt ook een strafrechtelijke norm gediend. Dat neemt echter niet weg dat de norm zelf is geformuleerd in het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de SGP vragen tenslotte of het advies van de NVvR aan de Kamer kan worden voorgelegd.
Het advies van de NVvR zal aan de Kamer worden voorgelegd.

Horn
Rietkerk