

Vergaderjaar 1999–2000

26 519

Wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 september 1999

Op 7 juli 1999 heeft de vaste commissie voor Justitie een verslag uitgebracht van haar bevindingen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik, op de daarin gemaakte opmerkingen te reageren en de daarin gestelde vragen te beantwoorden.

1. Inleiding

Het verheugt mij, dat de leden van de PvdA-fractie menen, dat het wetsvoorstel kan bijdragen aan de toenemende behoefte aan een betere en effectievere bestrijding van openlijk geweld. Met hen ben ik van mening dat het niet zo mag zijn, dat tengevolge van dit wetsvoorstel onschuldigen die toevallig op de verkeerde plaats en tijd aanwezig zijn bij een groep personen die de openbare orde verstoort, kunnen worden opgepakt en dat zij met de toepassing van dwangmiddelen kunnen worden geconfronteerd. Ik wil dan ook benadrukken dat het oppakken van personen op grond van de gedachte «je was erbij, dus je bent erbij» in strijd is met de gedachte achter dit wetsvoorstel. Zulks zou ook onverenigbaar zijn met de jurisprudentie inzake het medeplegen, waar het onderhavige wetsvoorstel bij wil aansluiten. Uit het arrest HR 19 oktober 1993, NJ 1994, 50 kan worden afgeleid, dat het meegaan met een groep waarvan men weet dat zij een inbraak gaat plegen, het tijdens die inbraak buiten wachten, en het vervolgens met de inbrekers opeten van de gestolen consumpties, niet de conclusie kan dragen dat de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan «diefstal door twee of meer verenigde personen». Daartoe is meer vereist dan de enkele aanwezigheid. Voor toepassing van dwangmiddelen zal de enkele aanwezigheid van personen bij een ordeverstoring derhalve onvoldoende basis bieden. In het navolgende kom ik daar nog op terug.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of de regering meer duidelijkheid zou willen scheppen over de vraag of een verdachte die op grond van het verruimde artikel 141, eerste lid, WvSr schuldig wordt bevonden aan openlijke geweldpleging, ook nog eens onder het bereik van het tweede lid kan vallen. De verdachte die zich schuldig maakt aan openlijke geweldpleging riskeert op grond van het tweede lid een hogere straf als hij «opzettelijk goederen vernielt» of indien het «door hem

gepleegde geweld» een aldaar genoemd rechtsgevolg heeft. Het gaat in deze gevallen dus om daden van geweld die de verdachte zelf gepleegd heeft. In het eerste lid wordt van de betrokkenen geëist dat zij (thans) «met verenigde krachten» dan wel (in de formulering van dit wetsvoorstel) «in vereniging» openlijk geweld plegen. Voor het eerste lid is derhalve niet het individueel gepleegde geweld, maar het gezamenlijk gepleegde geweld doorslaggevend.

De personen die tengevolge van deze wetswijziging onder het bereik van het eerste lid komen, riskeren per definitie niet de strafverhoging van het tweede lid. Deze wetswijziging ziet op personen die niet door het plegen van een gewelddadige handeling maar anderszins aan het openlijke geweld bijdragen. Van «door hem gepleegd» geweld is bij deze personen derhalve geen sprake. De strafverhoging van het tweede lid ziet, als gezegd, slechts op personen waarvan bewezen kan worden dat hun individuele gewelddadige handeling het intreden van het omschreven rechtsgevolg teweeg heeft gebracht.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het, dat in de memorie van toelichting niet nader is ingegaan op de waardevolle adviezen van de NOvA en de NVvR. Zij vragen met name de aandacht voor de kritiek van de NVvR met betrekking tot het werkwoord «plegen»; dit werkwoord zou nog steeds duiden op het vereiste van daadwerkelijke betrokkenheid van de verdachte bij het geweld. Graag voldoe ik aan het verzoek, nader in te gaan op de opmerkingen die op het onderhavige punt in het advies van de NVvR zijn gemaakt. Elders in het Verslag refereren deze leden en leden van andere fracties ook expliciet of impliciet aan opmerkingen die in de adviezen gemaakt zijn; aldaar is ook aan die opmerkingen aandacht besteed.

De NVvR stelt terecht, dat de wetgever destijds bewust heeft gekozen voor een onderscheid tussen het plegen van een strafbaar feit en het begaan van een strafbaar feit. Ook merkt zij terecht op, dat artikel 47 WvSr als daders aanmerkt zij die plegen, doen plegen, medeplegen en uitlokken. Daarmee is al aangegeven dat het begrip «begaan» ruimer is dan «plegen». «Plegen» ziet op degenen die de delictsomschrijving vervullen. «Begaan» ziet ook op hen die de delictsomschrijving niet geheel vervullen, maar het feit medeplegen, uitlokken of doen plegen. Uit het gesignaleerde onderscheid vloeit voort, dat het opnemen van het begrip «begaan» in artikel 141 WvSr tot een logische inconsistentie in het Wetboek van Strafrecht zou leiden. Wie de delictsomschrijving van artikel 141 WvSr vervult, is per definitie een «pleger». Het geheel vervullen van de delictsomschrijving wordt, in overeenstemming daarmee, in het Wetboek van Strafrecht nergens als «begaan» aangeduid. Het begrip «plegen» of «gepleegd» komt daarentegen in menige delictsomschrijving voor (vgl. bijvoorbeeld de artikelen 133 en 312 Wetboek van Strafrecht). De NVvR geeft aan, dat in de literatuur wel verdedigd wordt dat de normadressaat van een strafbepaling bepalend is voor de vraag of in casu naast de pleger ook de andere daders van artikel 47 WvSr vervolgd en veroordeeld kunnen worden. Die stelling spoort met het bovenstaande. De centrale aansprakelijkheidsfiguur is het plegen, het vervullen van de delictsomschrijving. Het is mede van de reikwijdte van het plegen, zo men wil van de reikwijdte van het normadressaatschap, afhankelijk of naast het plegen ook nog van deelneming – met name medeplegen, doen plegen of uitlokken – sprake kan zijn. Daarnaast kunnen, zoals bij artikel 141 WvSr, ook de wetsgeschiedenis en de wetssystematiek bijvoorbeeld een rol spelen bij de vraag of behalve van plegen ook nog van medeplegen etc. sprake kan zijn. Als het begrip «plegen» het «medeplegen» insluit, zoals bij artikel 141 WvSr het geval zal zijn als het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, heeft deze aansprakelijkheidsfiguur bij die strafbaarstelling geen toegevoegde waarde. Dat spoort ook met het karakter van de deelnemingsvormen als uitbreidingen van aansprakelijkheid. Waar gelet

op de reikwijdte van het plegen aan die uitbreiding geen behoefte bestaat, vervullen zij geen functie.

De NVvR geeft aan dat de wetgever destijds welbewust voor het woord «plegen» heeft gekozen om te onderstrepen dat hij alleen hen die daadwerkelijk geweld gebruiken op het oog had. Het is de vraag of die conclusie inderdaad onontkoombaar uit de wetsgeschiedenis volgt. De regering heeft destijds, op een opmerking in het Verslag, geantwoord: Zij die «plegen»; is het mogelijk duidelijker uit te drukken dat alleen strafbaar is hij die daadwerkelijk geweld pleegt?» (vgl. de weergave van de wetsgeschiedenis in Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, H.J. Smidt, Haarlem 1881). Daarmee kan de minister zeer wel bedoeld hebben dat hij in de gehele delictsomschrijving uitgedrukt acht dat alleen strafbaar is hij die daadwerkelijk geweld pleegt. Voor die interpretatie pleit met name, dat het begrip «plegen» in zekere zin een lege huls is. Het begrip «plegen» krijgt eerst betekenis in verband met concrete delictsomschrijvingen, en betekent niet meer dan het geheel vervullen van die delictsomschrijving. «Geweld» is voor «plegen» derhalve slechts van belang als de delictsomschrijving dat eist. Het plegen van valsheid in geschrift impliceert bijvoorbeeld geen geweld. En het plegen van geweld is in het huidige artikel 141 WvSr vereist omdat dit geweld «openlijk» en «met verenigde krachten» gepleegd moet worden, wil de delictsomschrijving vervuld zijn.

De NVvR is van oordeel dat in de thans voorgestelde redactie door het gebruik van het werkwoord «plegen» voorop zou blijven staan dat de verdachte op zijn minst daadwerkelijk betrokken zal moeten zijn geweest bij het gepleegde geweld. Uit het voorgaande volgt, dat deze analyse niet wordt gedeeld. Het begrip «plegen» krijgt zijn betekenis in de context van de delictsomschrijving; de wijziging van «met verenigde krachten» in «in vereniging» werkt dan ook in de betekenis die aan het begrip «plegen» gehecht wordt door. De consequentie van de voorgestelde wetswijziging is, dat ook degene die geen gewelddadige handeling heeft verricht wegens het plegen van openlijk geweld kan worden veroordeeld. Dat is, zo is in de memorie van toelichting aangegeven, zeer wel verenigbaar met het hedendaagse begrip van «plegen». Bij functioneel plegen worden de feitelijke gedragingen die het delict constitueren veelal door een ander verricht; verwezen is in dat verband naar HR 29 mei 1990, NJ 1991, 217. Resumerend kan worden gesteld dat de suggestie van de NVvR om het woord «plegen» te vervangen door het woord «begaan» gelet op de systematiek van het Wetboek van Strafrecht niet wordt opgevolgd. Denkbaar zou nog zijn geweest, gelet op de omstandigheid dat de wetsgeschiedenis zo gelezen kan worden dat zij de gewelddadige handeling aan het begrip «plegen» koppelt, om de voorgestelde wetswijziging zo te redigeren dat het woord «plegen» door een nieuw woord «plegen» vervangen zou worden. Gelet op de omstandigheid dat de onderhavige wetswijziging duidelijk is over de bedoeling van de wetgever, en gelet op het feit dat het begrip «plegen» – zoals aangegeven – in de context zijn betekenis krijgt, kwam een dergelijke opzet onnodig voor. Daar komt nog bij, dat de gekozen redactie spoort met de doelstelling die met het onderhavige wetsvoorstel wordt nagestreefd. De strafbaarstelling van openlijke geweldpleging wordt niet integraal heroverwogen. Voorgesteld wordt slechts niet meer het plegen van gewelddadige handelingen, maar het desbewust leveren van een bijdrage de doorslag te laten geven.

Het verheugt mij, dat de leden van de fractie van de VVD groot belang hechten aan het dichten van het hiaat dat bestaat bij de bestrijding van openlijke geweldpleging waar het gaat om het kunnen vervolgen van hen die daaraan in groepsverband een bijdrage leveren anders dan door zelf geweld te plegen. Zij geven aan enkele vragen te hebben bij de implicaties van de voorliggende wetswijziging. Voorts wensen deze leden te

vernemen of de praktische aanleiding tot het wetsvoorstel gelegen is in de wens om de bestrijding van verstoringen van de openbare orde effectiever te maken of dat deze vooral gelegen is in de wens doelloos geweld, begaan in groepsverband, tegen te gaan. Zij geven aan deze vragen te stellen omdat het hen nog niet duidelijk is of de rechtsgeschiedenis, redactie, en de plaats van deze strafbaarstelling in titel V zich verhouden met uitbreiding tot doelloos geweld gepleegd in groepsverband, dit mede in het licht van de verhouding tot artikel 306 Sr. Zij vragen of de regering hierover duidelijkheid kan verschaffen; graag zal ik daartoe een poging doen.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt eerst en vooral, een meer bevredigende strafrechtelijke afhandeling van plaatsgevonden hebbende openlijke geweldplegingen mogelijk te maken. Thans zijn slechts degenen die een gewelddadige handeling hebben verricht als pleger van openlijke geweldpleging aansprakelijk te stellen. Dat is niet in overeenstemming met de heersende opvattingen over strafrechtelijke aansprakelijkheid, volgens welke niet alleen fysieke maar ook andere bijdragen aan een strafbaar feit bestraffing kunnen rechtvaardigen. Niet iedereen die geen geweld gebruikt is onschuldig. Zo kunnen personen in de voorbereiding een belangrijke rol hebben gespeeld, of kunnen zij met hun aanwezigheid en/of gedrag het plegen van geweld welbewust hebben bevorderd. De jurisprudentie inzake medeplegen biedt ruimte om dergelijke bijdragen in strafrechtelijke aansprakelijkheid te vertalen. Het onderhavige wetsvoorstel wil daar bij aansluiten. Daarmee wordt, en ook dat draagt bij aan een bevredigende strafrechtelijke afhandeling, tevens de innerlijke consistentie van het materiële strafrecht vergroot. Die consistentie loopt gevaar, wanneer enerzijds een veroordeling voor het medeplegen van moord mogelijk is ten aanzien van een persoon die in de voorbereidende fase betrokken was, en anderzijds een veroordeling terzake van openlijke geweldpleging onverkort het bewijs van een gewelddadige handeling vereist.

Met het voorgaande is gegeven dat het onderhavige wetsvoorstel vooral in verband staat met de strafrechtelijke afhandeling van grootschalige en gewelddadige verstoringen van de openbare orde. Doelloos geweld, in groepsverband begaan, kan ook een verstoring van de openbare orde impliceren die onder de delictsomschrijving van artikel 141 WvSr valt. In veel gevallen zal het echter meer in de rede liggen doelloos geweld (dat gewoonlijk tegen een concreet slachtoffer gericht is) te vervolgen als een vorm van mishandeling. Deze oriëntatie op de openbare orde verklaart ook waarom niet gekozen is voor aanpassing van artikel 306 WvSr. In het navolgende ga ik daar nog nader op in.

Het verheugt mij, dat de leden van de fractie van het CDA met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen of ook aanpassing van artikel 306 WvSr is overwogen. Met deze leden meen ik dat ook artikel 306 WvSr een handvat kan zijn voor de aanpak van groepsgeweld. Het artikel kan met name diensten bewijzen in gevallen waarin dit groepsgeweld niet het karakter van een mishandeling aanneemt. De ratio van de strafbaarstelling houdt, net als die van de op mishandeling toegesneden strafbaarstellingen, verband met de bescherming van de persoonlijke integriteit. Met het voorgaande is gegeven waarom in dit wetsvoorstel gekozen is voor aanpassing van artikel 141 WvSr, en niet voor aanpassing van artikel 306 WvSr. Dit wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats, een betere strafrechtelijke afhandeling van grootschalige en gewelddadige verstoringen van de openbare orde mogelijk te maken. Daar komt bij dat de verhouding van de strafbaarstelling van artikel 306 WvSr tot de strafbaarstellingen van mishandeling impliceert dat een verhoging van de in eerstgenoemd artikel opgenomen maximumstraf van drie naar acht jaar, zoals deze leden suggereren, niet goed verdedigbaar is.

Deze leden memoreren, dat op advies van de Raad van State de verwachting is bijgesteld, dat de voorgestelde wijziging van artikel 141 WvSr een belangrijke bijdrage kan leveren aan de strafrechtelijke bestrijding van ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. Zij stellen prijs op concrete voorbeelden van situaties waarin de voorgestelde wijziging van artikel 141 WvSr bruikbaar zou zijn. Graag voldoe ik aan dat verzoek.

Een eerste voorbeeld waaraan te denken valt is een krakersrel, waarbij waar te nemen valt dat een aantal met bivakmutsen onherkenbaar gemaakte personen de politie bekogelen met stenen, terwijl een aantal andere, eveneens met bivakmutsen onherkenbaar gemaakte personen voor proviand zorgen. Onder het regime van het huidige artikel 141 WvSr kan het buitengewoon lastig zijn, één van de betrokkenen te vervolgen en te veroordelen. Het kan immers buitengewoon lastig te bewijzen zijn, welke van de betrokkenen stenen hebben gegooid. De voorgestelde wetswijziging zou in zoverre verandering brengen, dat niet meer bewezen hoeft te worden welke betrokkenen stenen hebben gegooid. Voldoende is, dat wettig en overtuigend bewezen wordt dat de betrokkene opzet had op de openlijke geweldpleging en daaraan een bijdrage heeft geleverd. Dat nu kan in het geschetste voorbeeld ten aanzien van elk der betrokkenen bewezen worden. Dat onduidelijk blijft wie stenen heeft gegooid en wie voor het eten heeft gezorgd, hoeft niet in de weg te staan aan een veroordeling als dit verschil in geleverde bijdrage niet doorslaggevend is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. In dat verband kan een vergelijking worden getrokken met een bankoverval, gepleegd door twee gemaskerde mannen, waarbij de één de daadwerkelijke overval pleegt terwijl de ander bij de ingang op de uitkijk blijft staan. Ook in dit geval zou de omstandigheid dat bij de berechting onduidelijk blijft wie welke rol heeft vervuld, niet met zich meebrengen dat beide medeplegers vrijuit dienen te gaan. Een tweede voorbeeld waaraan te denken valt zijn openlijke geweldplegingen waarbij supporters van twee voetbalclubs zijn betrokken. Uit het verleden is bekend, dat dergelijke verstoringen van de openbare orde soms tot op zekere hoogte gepland worden. Plaats en tijd worden in dat geval afgesproken. Te denken valt aan de rellen bij Beverwijk. De voorgestelde wetswijziging maakt het in de eerste plaats mogelijk, de «organisatoren» van de openlijke geweldpleging reeds op die grond als plegers daarvan aan te merken, ook als zij geen gewelddadige handeling hebben verricht. Voorts wordt de bewijsvoering in zoverre versimpeld, dat voldoende is dat de betrokkene aan de openlijke geweldpleging een bijdrage heeft geleverd. Daartoe kan, in gevallen als die van Beverwijk, voldoende zijn dat – bijvoorbeeld op grond van videobeelden – vaststaat dat de betrokkene zich met stokken of andere wapens in de richting van de tegenpartij heeft begeven, en dat er geen aanwijzingen zijn dat hij voordat de feitelijke openlijke geweldpleging is begonnen, terug is gelopen. In dit gedrag liggen zowel het opzet op de openlijke geweldpleging als de bijdrage daaraan besloten. In de aanwezigheid van tal van gewapende medestanders ligt voor degenen die wel geweld plegen een belangrijke, veelal zelfs noodzakelijke stimulans om daartoe over te gaan. In lijn met het gestelde in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie wil ik benadrukken dat de enkele aanwezigheid op de plek des onheils ook in dit geval geen strafbaarheid doet ontstaan. Wie meegaat maar enkel toekijkt levert geen bijdrage aan het openlijke geweld.

Graag ga ik, naar aanleiding van de verwijzing door deze leden naar het advies van de Raad van State, en in aansluiting op het voorgaande, nader in op de naar aanleiding van dat advies aangebrachte wijziging. Het advies van de Raad, en ook het advies van het College van Procureurs-generaal waar in dat verband naar verwezen wordt, hebben mij duidelijk gemaakt dat de zin waarin van een bijgesteld artikel 141 WvSr een «belangrijke bijdrage» wordt verwacht aan de strafrechtelijke bestrijding

van ordeverstoringen wellicht verkeerd kon worden gelezen. Zij kon het misverstand wekken dat verwacht wordt dat de voorgestelde wijziging ertoe zou kunnen leiden, dat openlijke geweldpleging daardoor langs strafrechtelijke weg in belangrijke mate zou kunnen worden voorkomen. Dat nu is een ambitie die te hoog gegrepen zou zijn. Hoewel ik hoop en verwacht dat van een verbeterde strafbaarstelling een zekere preventieve werking zal uitgaan, voert het te ver, te verwachten dat openlijke geweldpleging daardoor in belangrijk mindere mate zal voorkomen. In die zin valt ook de angst van het College te begrijpen, dat de voorgestelde wijziging verwachtingen zou oproepen die in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden. Teneinde dit misverstand te voorkomen is de toelichting aangepast in die zin, dat het woord «belangrijke» is vervallen. Tevens is aangegeven dat, als bekend, in het kader van de voorkoming van ordeverstoringen aan andere maatregelen wordt gewerkt. Uit de aangebrachte wijziging in de toelichting dient derhalve niet te worden afgeleid dat de voorgestelde aanpassing niet belangrijk zou zijn voor een meer bevredigende strafrechtelijke afhandeling van plaatsgevonden hebbende openlijke geweldplegingen.

De leden van de fractie van D66 zien terecht als oogmerk van het onderhavige wetsvoorstel dat de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging meer op een lijn wordt gebracht met de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens medeplegen van andere delicten. Ik hoop hen er in het navolgende van te overtuigen dat deze aanpassing van het materiële strafrecht gelet op de in het geding zijnde belangen aanbeveling verdient.

Met de leden van de fractie van GroenLinks stel ik voorop dat een belangrijk uitgangspunt van ons strafrecht terecht gelegen is in de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor toerekenbaar strafbaar gedrag. Deze leden geven aan dat het niet aangaat bewijslastproblemen «op te lossen» door een verruiming van de materieelrechtelijke strafbaarstelling. Tussen bewijslastproblemen en strafwaardig geacht handelen behoort naar hun mening geen verband te bestaan; voorzover het wetsvoorstel door bewijsproblemen is ingegeven hebben deze leden hiermee grote moeite. Graag ga ik naar aanleiding van deze opmerking in op de betekenis van bewijslastproblemen voor dit wetsvoorstel. Voorop staat, dat een strafbaarstelling strafwaardig gedrag dient te omschrijven. Met de leden van de fractie van GroenLinks meen ik dat bewijslastproblemen geen reden kunnen zijn om van dit vereiste af te wijken. In het onderhavige wetsvoorstel is zulks dan ook niet gebeurd. Het strekt ertoe een betrokkenheid bij openlijk geweld die bij andere misdrijven «medeplegen» zou opleveren, onder de reikwijdte van de strafwet te brengen. Die betrokkenheid impliceert strafwaardig gedrag. Geconstateerd kan vervolgens worden dat deze door materieelrechtelijke argumenten ingegeven wijziging procesrechtelijke voordelen heeft. Doordat niet meer per definitie bewezen hoeft te worden dat de verdachte een «gewelddadige handeling» heeft verricht, kan een veroordeling ook tot de mogelijkheden behoren in gevallen waarin twijfel is blijven bestaan of de opzettelijke bijdrage van de verdachte aan het openlijke geweld – naast andere – ook dergelijke handelingen heeft omvat. De verlichting van de bewijslast betreft derhalve een afgeleid, in zekere zin onzelfstandig, maar daarom – ook voor de praktijk – niet onbelangrijk voordeel van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden refereren vervolgens aan de brief van mijn ambtsvoorganger naar aanleiding van de aanhoudingen in Amsterdam tijdens de Eurotop, waarin het onderhavige wetsvoorstel werd aangekondigd. Inderdaad zijn grote stukken van de memorie van toelichting uit deze brief overgenomen. De concluderende alinea is niet overgenomen; dat impliceert evenwel niet dat ik het daarin gestelde niet zou delen. De naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de toelichting aangebrachte

wijziging is in het voorgaande nader toegelicht; graag verwijs ik deze leden daarnaar.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich voorts af of met het wetsvoorstel niet te zeer een reactie wordt gegeven op enkele voorvallen: Eurotop, de «Slag bij Beverwijk» van Ajax- en Feijenoord-supporters alsmede de dood van Meindert Tjoelker. Graag vernemen zij of en in welke mate het wetsvoorstel tot een bevredigender strafrechtelijke reactie op deze gebeurtenissen zou hebben kunnen leiden. In het voorgaande is, in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, reeds ingegaan op de «Slag bij Beverwijk»; daar zou ik deze leden naar willen verwijzen. Bij de ongeregelheden rond de Eurotop had de strafbaarstelling diensten kunnen bewijzen doordat zij, zodra feitelijk van openlijke geweldpleging sprake is, toegepast kan worden ten aanzien van allen die daaraan een bijdrage leveren, ook indien deze bijdrage niet in een gewelddadige handeling heeft bestaan. In Amsterdam zijn groepen rondom Frankrijk meerdere keren tot openlijke geweldpleging overgegaan. Overigens hadden in de situatie rond de Eurotop ook de aanpassingen van de wetgeving welke thans worden voorbereid, mede met het oog op de Europese kampioenschappen voetbal die het volgend jaar plaatsvinden, wellicht diensten kunnen bewijzen. Het wetsvoorstel had niet tot een andere strafrechtelijke reactie kunnen leiden op de gebeurtenissen rond de dood van Meindert Tjoelker. Daarbij ging het er niet zozeer om dat geweldplegers geen gewelddadige handelingen hadden verricht; centraal stond de vraag aan wiens handelen het intreden van de dood te wijten was.

De aan het woord zijnde leden signaleren, dat de memorie van toelichting in verband met openlijke geweldpleging enerzijds spreekt van «een vrij ongestructureerd samenwerkingsverband van enkele tientallen personen, dat veel minder planmatig te werk gaat» terwijl anderzijds wordt gerept van gewilde en voorbereide confrontaties met de politie, en vragen hoe deze discrepantie moet worden begrepen. Naar mijn mening is van een discrepantie geen sprake. De strafbaarstelling van openlijke geweldpleging ziet van oudsher vooral op het eerstgenoemde verschijnsel. Van zo'n «vrij ongestructureerd samenwerkingsverband» is daarom gesteld dat het «uitgangspunt» is geweest. Met name in de laatste decennia doen zich evenwel ook openlijke geweldplegingen voor die neerkomen op een gewilde en voorbereide confrontatie met de politie. Gedacht kan met name worden aan krakersrellen. Ook op deze nieuwere vormen van openlijke geweldpleging dient de strafbaarstelling van artikel 141 WvSr toegesneden te zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks willen vernemen of de regering nu vooral het oog heeft op supportersrellen en een incidentele Eurotop. Ten antwoord daarop kan worden gegeven dat bij het redigeren van het onderhavige wetsvoorstel niet een specifiek type incident voor ogen heeft gestaan. Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is geweest, dat een disharmonie binnen het stelsel van strafrechtelijke aansprakelijkstellingen dient te worden opgeheven. De daaruit voortvloeiende aanpassing van het materiële strafrecht kan bij tal van openlijke geweldplegingen aan een bevredigender strafrechtelijke afhandeling bijdragen. Tenslotte willen deze leden vernemen of de regering het niet wenselijk acht om eerst de toepassing van bestaande strafrechtelijke middelen te evalueren alvorens tot wetswijziging over te gaan. Zij geven aan dat ook de NOvA en de NVvR daar in hun adviezen voor pleiten. Ook de leden van de fractie van de PvdA geven aan, op een dergelijke evaluatie prijs te stellen. Graag kom ik aan deze verlangens tegemoet, door in het navolgende de reikwijdte van de verschillende relevante strafbaarstellingen in kaart te brengen, en aan te geven waar de toegevoegde waarde van een verruimde strafbaarstelling van openlijke geweldpleging in gelegen is.

De aan het woord zijnde leden noemen in de eerste plaats opruiing. Opruiing is strafbaar gesteld in artikel 131 WvSr en betreft het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het gezag opruien. Centraal in deze strafbaarstelling staat het begrip «opruien» dat wel wordt uitgelegd als aanzetten tot iets «ongeoorloofds». In die begripsbepaling ligt besloten, dat van een samenwerking met anderen (nog) geen sprake behoeft te zijn. Openlijke geweldpleging ziet daarentegen op geweldpleging die «in vereniging», in samenwerking derhalve, is verricht. De bijdrage van de betrokkene aan het strafbaar feit kan ook anderszins dikwijls moeilijk als opruiing gekwalificeerd worden. Het «organiseren» van de gewelddadigheden bijvoorbeeld behelst geen opruiing; daarbij vindt dit gewoonlijk niet in het openbaar plaats. Ook het dragen van bivakmutsen is geen opruiing, daarbij voldoet dit gedrag niet aan de eis dat het mondeling, bij geschrift of afbeelding geschiedt. Zelfs bij joelen is een veroordeling wegens opruiing nog twijfelachtig, omdat het joelen niet expliciet tot gewelddadig optreden behoeft aan te zetten. Slechts het aanmoedigen van anderen zou onder omstandigheden als opruiing gekwalificeerd kunnen worden.

Wederspanning is strafbaar gesteld in artikel 184 WvSr. De kern is gelegen in het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering. Daarmee is reeds gegeven dat deze strafbaarstelling ziet op ander gedrag dan openlijke geweldpleging. Zij kan dan ook niet ertoe dienen om het verwijt dat de betrokkene vanwege zijn bijdrage daaraan treft tot uitdrukking te brengen. Dat geldt ook als beide strafbare feiten in betrekkelijk korte tijd na elkaar worden gepleegd. Zo kan sprake zijn van ernstige verstoringen van de openbare orde waarbij de aanwezigen het bevel om zich te verspreiden niet opvolgen. Ook in dat geval geldt, dat degenen die het bevel niet opvolgen niet op die grond voor hun bijdrage aan het geweld aansprakelijk kunnen worden gesteld. In dat verband zij ook gememoreerd dat artikel 184 WvSr een maximumstraf kent van drie maanden, terwijl artikel 141 WvSr een maximumstraf van vier jaar en zes maanden kent. Daar komt nog bij dat bij verstoringen van de openbare orde niet noodzakelijkerwijs politie aanwezig is, en dat – in de gevallen waarin zulks wel zo is – de bijdrage niet de aanwezigheid op de betreffende plaats behoeft te impliceren. Zo kan ook het «organiseren» van ongeregelde heden een voldoende bijdrage daaraan zijn. Wederspanning is in die gevallen niet aan de orde.

Vechterij is strafbaar gesteld in artikel 306 WvSr. Over deze strafbaarstelling, haar ratio – en daarmee – haar verhouding tot die van openlijke geweldpleging zijn met name ook vragen gesteld door leden van de fracties van VVD en CDA; graag verwijs ik deze leden in de eerste plaats daarnaar. In aanvulling op het aldaar gestelde kan worden aangegeven dat openlijke geweldpleging niet het karakter van een vechterij behoeft te hebben. Bij openlijke geweldpleging kan ook sprake zijn van geweld tegen goederen; indien wel sprake is van geweld tegen personen behoeft dit geweld niet het karakter te krijgen van een vechterij. Zo kan een confrontatie met de politie bezwaarlijk als zodanig worden gekarakteriseerd. Een belangrijke beperking van de strafbaarheid ingevolge artikel 306 WvSr is voorts, dat de vechterij eerst strafbaar is als zij zwaar lichamelijk letsel of de dood tengevolge heeft. Deze beperking ontbreekt in de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging, die immers niet zozeer op de inbreuk op de lichamelijke integriteit maar op de schending van de openbare orde ziet. Ten aanzien van de deelnemingsgedragingen waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet, kan tenslotte worden aangegeven dat niet buiten twijfel staat dat zij, in gevallen waarin de openlijke geweldpleging wel in een vechterij bestaat, tot strafbaarheid kunnen leiden. Zo wordt het «deelnemen» aan de vechterij wel zo uitgelegd, dat het «feitelijk erin betrokken zijn» doorslaggevend is; voorts wordt wel aangenomen dat

deelneming in de zin van artikel 47 WvSr bij deze delictsomschrijving niet mogelijk is.

Zaaksbeschadiging is strafbaar gesteld in artikel 350 WvSr. Net als bij de strafbaarstelling van deelneming aan een vechterij kan worden vooropgesteld dat deze strafbaarstelling, anders dan openlijke geweldpleging, geen verband houdt met de handhaving van de openbare orde. Het stelt het opzettelijk en wederrechtelijk vernielen van een aan een ander toebehorend goed strafbaar, met een maximumstraf van ten hoogste twee jaren. De zelfstandige waarde van artikel 141 WvSr ten opzichte van deze beide strafbaarstellingen – schuilt ook nu al – voor een deel in de omstandigheid dat het artikel het mogelijk maakt een strafrechtelijke vertaling te geven aan de aantasting van de openbare orde die van geweldpleging vanuit een groep uitgaat. De voorgestelde wetswijziging maakt het mogelijk, dit belangrijke aspect ook in rekening te brengen aan de personen die aan de openlijke geweldpleging bijdragen. Daarnaast geldt vanzelfsprekend, dat de onderhavige strafbaarstelling niet ziet op geweld gepleegd tegen personen.

Aan voorgaande analyse zou ik nog een enkele opmerking willen toevoegen. Met twee gevaren dient rekening te worden gehouden. Het ene is het gevaar dat de strafwet zonder noodzaak hetzelfde gedrag op verschillende plaatsen met straf bedreigt. Het andere is het gevaar dat de strafwet algemeen strafwaardig geacht gedrag straffeloos laat. Beide gevaren zijn evenwel van een andere orde. Indien en voorzover het eerstgenoemde gevaar zich verwezenlijkt, leidt het er toe dat de officier van justitie en de strafrechter ruimere mogelijkheden ter beschikking staan om strafwaardig geoordeeld gedrag te veroordelen. Indien het tweede gevaar zich realiseert, leidt dat er toe dat strafwaardig geoordeeld gedrag in het geheel niet bestraft kan worden. Dat het tweede gevaar reëel is, moge – behalve uit het bovenstaande – ook blijken uit de ervaringen bij openlijke geweldplegingen in het verleden. De strafrechtelijke afhandeling daarvan heeft met name bij krakersrellen tot grote problemen geleid; bij gelegenheid van de rellen rond de Eurotop is het artikel – wellicht mede om die reden – niet van grote betekenis geweest. Die rellen hebben tevens aan het licht gebracht, dat de juridische mogelijkheden om bij grootschalige en gewelddadige verstoringen van de openbare orde op te treden, beperkt zijn. Het verdient de aandacht dat in de adviezen van NVvR en NOvA niet wordt gesteld, dat de voorgestelde wetswijziging overbodig zou zijn omdat het daardoor bestreken gedrag reeds strafbaar zou zijn gesteld.

De leden van de SP-fractie constateren een spanningsveld tussen enerzijds de wens, te komen tot een verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden en anderzijds de plicht te voorkomen dat in wezen onschuldige handelingen strafbaar zullen worden dan wel dat de ene persoon medeverantwoordelijk wordt gehouden voor gewelddadig gedrag van de ander. Ik hoop dat ik hen er in het navolgende van kan overtuigen dat het onderhavige wetsvoorstel in het geconstateerde spanningsveld de juiste weg bewandelt. Ik merk in dat verband op dat het wetsvoorstel geen onschuldige handelingen strafbaar stelt; vereist is een wezenlijke bijdrage aan de openlijke geweldpleging. Personen die een dergelijke bijdrage leveren worden dan ook niet verantwoordelijk gesteld voor gewelddadig gedrag van anderen: zij worden bestraft voor de bijdrage die zij zelf aan het – in vereniging met anderen gepleegde – geweld hebben geleverd.

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van RPF en GPV aangeven de noodzaak in te zien om tot wijziging van de thans geldende regeling te komen. Graag ga ik in het navolgende in op de door deze leden gestelde vragen. Ook verheugt het mij, dat de leden van de fractie van de SGP er begrip voor tonen dat wordt beoogd de kring van personen die zich

schuldig maakt aan openlijke geweldpleging in de zin van artikel 141, eerste lid, WvSr te verruimen. Zij vragen zich echter af of het voorstel niet te veel een ad hoc reactie is op enkele voorvallen. In het voorgaande is reeds aangestipt dat het onderhavige wetsvoorstel door mijn ambtsvoorganger mw. Sorgdrager weliswaar is geëntameerd in reactie op de rellen rond de Eurotop, maar dat het wetsvoorstel ertoe strekt bij tal van toekomstige openlijke geweldplegingen aan een bevredigender strafrechtelijke afhandeling bij te dragen. Deze leden vragen voorts of ook gedacht is aan georganiseerde vechtpartijen. In het voorgaande is, in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie, reeds aangegeven dat de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging, en derhalve ook het onderhavige wetsvoorstel, ook diensten zou kunnen bewijzen bij vechtpartijen als die welke bij Beverwijk heeft plaatsgevonden. Vereist is wel dat de vechtpartij het karakter van een openlijke geweldpleging heeft aangenomen.

2. Het geldend recht

De leden van de PvdA-fractie refereren aan HR 20 januari 1998, NJ 1998, 426, waarin de Hoge Raad bepaalde dat voor strafbaarheid van het in vereniging plegen van diefstal met geweld ex artikel 312, tweede lid, WvSr niet vereist is dat de verdachte zelf daadwerkelijk geweld heeft gepleegd. Het is volgens deze leden niet ondenkbaar dat de Hoge Raad in de nabije toekomst soortgelijke uitspraken omtrent openlijke geweldpleging ex artikel 141 WvSr gaat doen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich dan ook af of ingrijpen door de wetgever op dit moment daadwerkelijk vereist en onontbeerlijk is om uitbreiding van de strafbaarheid op grond van artikel 141 WvSr te bereiken. Zij vragen zich af of het niet de voorkeur verdient om de jurisprudentie van de Hoge Raad te volgen.

Het is de vraag of inderdaad te verwachten valt dat de Hoge Raad in de nabije toekomst de lijn die in de jurisprudentie betreffende het medeplegen is uitgezet zal doortrekken naar de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging. Het richtinggevende arrest in deze, het Containerdiefstalarrest, dateert reeds uit 1981 (HR 17 november 1981, NJ 1983, 84). Reeds in 1986 heeft de Hoge Raad aanvaard dat van het medeplegen van moord sprake kan zijn ook als de betrokkene geen uitvoeringshandeling van die moord heeft verricht (HR 15 april 1986, NJ 1986, 740). Desondanks heeft de Hoge Raad in HR 9 oktober 1990, NJ 1991, 30 niet bij deze jurisprudentie aangeknoopt in de context van artikel 141 WvSr. In dat arrest wordt nog steeds aan de «gewelddadige handeling» vastgehouden. Het enkele feit dat de Hoge Raad zijn in het Containerdiefstalarrest uitgezette koers nu bij artikel 312 WvSr, dat ook op diefstal ziet, bevestigd heeft, kan niet de verwachting rechtvaardigen dat ons hoogste rechtscollege bij artikel 141 WvSr op de in 1990 genomen beslissing terugkomt.

Zulks ligt ook niet in de rede gelet op het enkele feit dat het onderhavige wetsvoorstel is ingediend, en daarover inmiddels een Verslag is uitgebracht. Het verheugt mij, dat uit dit verslag steun voor het wetsvoorstel en de gedachten daarachter naar voren komen. Er worden evenwel ook kritische opmerkingen gemaakt. Niet te verwachten valt, dat de Hoge Raad de in dit verband gevoerde discussie met een wijziging in de rechtspraak zal beslechten. Ingrijpen van de wetgever is dan ook werkelijk vereist en onontbeerlijk om uitbreiding van de reikwijdte van de strafbaarstelling van artikel 141 WvSr als voorgesteld te bereiken.

De leden van de fractie van de PvdA noemen nog als voordeel van het overlaten van deze rechtsvraag aan de jurisprudentie van de Hoge Raad, dat er beter op de casuïstiek kan worden ingehaakt, zodat er geen onduidelijkheden omtrent de toepasselijkheid van bepaalde criteria bestaan. Met deze leden ben ik van mening dat de jurisprudentie bij het interpreteren van wettelijke strafbaarstellingen, ook die van openlijke

geweldpleging, van groot belang is. Het onderhavige wetsvoorstel stelt evenwel een rechtsvraag aan de orde die naar mijn mening door de wetgever dient te worden beantwoord. Het criterium van de «gewelddadige handeling» valt terug te voeren op een expliciete standpuntbepaling van de vroegere wetgever; het ligt mede daarom in de rede dat de huidige wetgever de vraag beantwoordt of dit criterium dient te worden aangepast. Mw. mr M.M. van Toorenburg komt in haar in 1998 verdedigde dissertatie Medeplegen tot dezelfde conclusie (p. 174). Ondertussen proef ik uit de opmerkingen die de leden van de fractie van de PvdA in dit verband maken dat zij een wijziging in de jurisprudentie van de Hoge Raad die in de lijn ligt van dit wetsvoorstel zouden wensen. Het is mijn hoop dat deze leden de omstandigheid dat op bovenstaande gronden een andere route is gekozen om een ook door hen gewenst resultaat te bereiken, niet te zwaar zullen willen laten wegen. Dit temeer daar het onderhavige wetsvoorstel in feite zeer nauw aansluit bij de door deze leden voorgestane benadering. Het strekt ertoe een in de wetgeschiedenis van artikel 141 WvSr gelegen beletsel voor het doortrekken van de jurisprudentie inzake het medeplegen uit de weg te ruimen, en sluit zich daarmee aan bij de in die jurisprudentie besloten liggende benadering.

3. Artikel 141 en medeplegen

De leden van de fractie van de PvdA achten het van evident belang dat duidelijk gedefinieerd wordt welke handelingen onder het bereik van artikel 141 WvSr vallen. Deze leden achten de omschrijving in de memorie van toelichting waarin gesproken wordt over «vocale, intellectuele en andere bijdragen» onvoldoende. Zij zien als kern van het bewijsprobleem van artikel 141 WvSr, dat bij groepsgeweld nauwelijks daden zijn toe te rekenen aan de afzonderlijke verdachten. Zij veronderstellen dat de vervanging van de «zinsnede met verenigde krachten» door «in vereniging» de bewijslast zelfs moeilijker maakt. In dat verband willen zij weten op welke wijze intellectuele bijdragen kunnen worden toegerekend aan de individuele medeplegers.

Uitgangspunt is, dat de betrokkene eerst behoort tot «Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen» indien hij opzettelijk een voldoende wezenlijke bijdrage aan dat openlijke, in vereniging gepleegde geweld heeft geleverd. Een limitatieve opsomming van de gedragingen waarin deze bijdrage kan bestaan, is niet wel mogelijk. Daarmee zou het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel, het aanknopen bij de jurisprudentie inzake medeplegen, worden verlaten. Ook het medeplegen van – bijvoorbeeld – mishandeling kan in tal van bijdragen aan die mishandeling bestaan. Zo kan de medepleger geslagen hebben, hij kan het slachtoffer vastgehouden hebben zodat de ander kon slaan, hij kan het plan voor de mishandeling hebben opgevat en uitgewerkt, hij kan zijn medepleger met de auto naar de plek des onheils hebben gebracht, hij kan voorafgaand aan de mishandeling met hem hebben afgesproken hem daarna weg te brengen, hij kan het wapen hebben gekocht en ter beschikking gesteld etc. De vraag waarvoor de strafrechter zich in al deze gevallen gesteld ziet, is of de opzettelijke bijdrage van de betrokkene aan de mishandeling zodanig was dat hij kan worden aangemerkt als één van degenen die «tezamen en in vereniging» het slachtoffer mishandeld hebben. Bij openlijke geweldpleging wordt de strafrechter, als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt, voor eenzelfde vraag gesteld.

Het geven van een limitatieve opsomming is derhalve niet volledig mogelijk, een nadere aanduiding van de soort bijdragen waaraan gedacht wordt is wel mogelijk en is, zo meen ik met de leden van de PvdA-fractie, van evident belang. Daarbij staat voorop, dat gewelddadige handelingen onverkort een voldoende wezenlijke bijdrage aan de openlijke geweldpleging blijven impliceren. Ook worden geen strengere eisen gesteld aan

de intensiteit van de samenwerking waar artikel 141 WvSr op ziet. Het is derhalve niet zo, dat de bewijslast terzake van openlijke geweldpleging door het onderhavige wetsvoorstel lastiger wordt. Ten aanzien van personen die thans onder de huidige strafbaarstelling vallen blijft zij op dezelfde gronden toepasbaar. Naast de gewelddadige handelingen worden evenwel andere bijdragen erkend die – alleen of in combinatie met andere bijdragen van de betrokkene – de conclusie rechtvaardigen dat de betrokkene een voldoende wezenlijke bijdrage aan het openlijke, in vereniging gepleegde geweld heeft geleverd.

Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan intellectuele bijdragen. In het Containerdiefstalarrest is een verdachte die alles regelde, maar het stelen van de containers aan een ander overliet, als medepleger aangemerkt. Het onderhavige wetsvoorstel impliceert dat ook hij die een openlijke geweldpleging al dan niet in samenwerking met anderen organiseert, als pleger daarvan kan worden aangemerkt. In het voorgaande werd reeds gesproken over de rellen bij Beverwijk. Zij die de afspraak maken om op een bepaald moment en op een bepaalde plaats te gaan vechten, hebben daarmee in beginsel een voldoende wezenlijke bijdrage geleverd om als pleger van de daarop volgende openlijke geweldpleging te kunnen worden aangemerkt. Te denken valt ook aan personen die, enigszins op de achtergrond, het verloop van de ongeregeldheden sturen.

In de tweede plaats valt te denken aan personen die bij het plegen van de gewelddadige handelingen aanwezig zijn en deze wezenlijk bevorderen. In die zin moeten de «vocale bijdragen» uit de memorie van toelichting worden begrepen. Gejoel en ander lawaai, alsmede aanmoedigen aan degenen die gewelddadige handelingen plegen door personen die in de nabijheid van de betrokkene verkeren kunnen een wezenlijke bijdrage aan die gewelddadige handelingen leveren. Zij kunnen in sterke mate bijdragen aan de sfeer van ontremming waarin anderen tot gewelddaden overgaan, en kunnen een gecoördineerde tegenactie van de politie bemoeilijken doordat de onderlinge verstaanbaarheid slechter wordt. Ook door andere gedragingen kan het plegen van geweld worden bevorderd. Te denken valt met name aan gedragingen die, doordat zij de ontdekking van de ware toedracht der gewelddadigheden bemoeilijken, anderen aanmoedigen gewelddadige handelingen te plegen. Genoemd kan worden het dragen van bivakmutsen en andere kledingstukken die herkenning bemoeilijken. Deze gedragingen kunnen met name ook bemoeilijken dat duidelijk wordt wie der geweldplegers persoonlijk bepaalde zaken heeft vernield en/of bepaalde personen opzettelijk eventueel zwaar lichamelijk letsel heeft toegebracht, en daarmee voor de strafverzwaring van het tweede lid in aanmerking komt. Daarnaast bevordert het dragen van uniforme, de herkenning bemoeilijkende kleding een gevoel van verbondenheid met een groter gewelddadig geheel, dat eveneens tot het plegen van gewelddadige handelingen kan bijdragen. Tenslotte kan gedacht worden aan degenen die het plegen van geweld hebben bevorderd door de gewelddaden feitelijk mogelijk te maken. Daarbij valt te denken aan degenen die wapens, zoals stenen en stokken, hebben aangedragen of aangereikt, maar ook aan degenen die de geweldplegende persoon hebben afgeschermd van personen die de gewelddaden hebben willen beletten. Het desbewust vormen van een cordon rond degenen die gewelddaden plegen, kan een voldoende bijdrage aan de openlijke geweldpleging zijn.

Met het voorgaande hoop ik tevens te hebben voldaan aan het verzoek van deze leden om een nadere uitleg van de handelingen die wel of niet onder het nieuwe artikel 141 WvSr zouden vallen. Slechts bij gewelddadige handelingen kan de betrokkene thans als pleger van artikel 141 WvSr worden veroordeeld. De andere in het bovenstaande onderscheiden bijdragen kunnen deze conclusie thans niet dragen. Met de leden van de PvdA-fractie stel ik vast dat uitgangspunt van het strafrecht de individuele

aansprakelijkheid van de pleger van het delict is. Ik hoop met bovenstaande analyse te hebben verduidelijkt dat het onderhavige wetsvoorstel deze individuele aansprakelijkheid onverkort tot uitgangspunt kiest, en derhalve geen overgang naar een systeem van groepsaansprakelijkheid behelst. Het wetsvoorstel bewerkstelligt slechts dat de bij openlijke geweldpleging betrokkene voor de eigen, individuele bijdrage aan het gewelddadige complex van handelingen kan worden gestraft, en is ook in dat opzicht volledig in lijn met de regeling van medeplegen. Ook die regeling bewerkstelligt aansprakelijkheid voor het bijdragen aan een strafbaar feit dat niet eigenhandig is voltooid.

Tenslotte geven de leden van de PvdA-fractie aan, vooralsnog van mening te zijn dat het wellicht beter is de huidige mogelijkheden binnen het strafrecht om openlijke geweldpleging te sanctioneren te evalueren, alvorens wordt overgegaan tot wetswijziging. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar hetgeen in de eerste paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is gesteld.

De leden van de fractie van de VVD geven aan, van mening te zijn dat uitbreiding van het normadressaatschap van artikel 141 WvSr geboden is vanwege de ernst van de verstoring van de openbare orde die door bijvoorbeeld voetbalgeweld, gepleegd in groepen, wordt veroorzaakt. Zij vragen zich af of de beoogde uitbreiding wel wordt bereikt, nu in het voorliggende wetsvoorstel nog steeds het woord «plegen» wordt gebruikt. Zij geven in dat verband terecht aan dat in artikel 47 WvSr wordt aangegeven dat als daders van strafbare feiten worden gestraft: zij die het feit plegen, doen plegen, medeplegen of uitlokken, en leiden daar eveneens terecht uit af dat nu het nieuwe artikel 141 WvSr het begrip «plegen» blijft hanteren, andere categorieën van daders niet worden opgenomen in het normadressaatschap. Dat impliceert evenwel niet, dat de beoogde uitbreiding van de strafbaarheid niet wordt bereikt.

Medeplegers aan de openlijke geweldpleging worden in het onderhavige wetsvoorstel namelijk niet als zodanig strafbaar gesteld; strafbaarheid wordt gecreëerd doordat het begrip plegen in deze strafbaarstelling de medeplegers als het ware gaat omvatten. Dat vindt zijn oorzaak in het specifieke karakter van deze strafbaarstelling. Anders dan andere strafbaarstellingen vangt artikel 141 WvSr aan met «Zij die», niet met «Hij die». Dat geeft al aan dat hier van oudsher in feite een specifieke vorm van samenwerking als een afzonderlijk delict strafbaar is gesteld.

«Plegen» in artikel 141 WvSr is als het ware van oudsher al een vorm van medeplegen. Aan deze vorm van medeplegen werd evenwel de eis gesteld dat zij in een gewelddadige handeling moest bestaan. Het onderhavige wetsvoorstel stelt slechts voor, die eis te verruimen, en in dat opzicht derhalve te breken met de wetsgeschiedenis. Dat de eis van een «gewelddadige handeling» veelal aan het begrip «plegen» wordt gekoppeld, en dat de voorgestelde wijziging op het begrip «met verenigde krachten» ziet, is daarbij geen bezwaar: de strafbaarstelling dient in haar geheel te worden begrepen, en dit wetsvoorstel is helder wat betreft haar intentie. Graag verwijs ik deze leden in dit verband nog naar het in de eerste paragraaf in antwoord op een vraag van leden van de PvdA-fractie gestelde.

Deze leden willen in dat verband ook weten of door het niet vervangen van het begrip «pleger» in het begrip «dader» het gevaar ontstaat dat er een nieuwe categorie daders ontstaat, namelijk de «in vereniging plegers» die als het ware tussen de pleger en de medepleger moet worden geplaatst. Uit hetgeen ik in het voorgaande en in de eerste paragraaf, met name ook in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, heb gesteld, moge blijken waarom het begrip «plegen» niet vervangen is door het begrip «dader»: zulks zou niet passen in de wettelijke systematiek. De normadressaat van artikel 141 WvSr is, net als bij de andere delicten van het Wetboek van Strafrecht, de pleger; er kan derhalve niet gesproken

worden van het ontstaan van een nieuwe categorie daders. Bij de beantwoording van de vraag in welke gevallen de delictsomschrijving van artikel 141 WvSr vervuld is en derhalve van het plegen van openlijke geweldpleging sprake is, spelen de criteria voor medeplegen op de achtergrond evenwel een belangrijke rol.

Meer in het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie naar de opvatting van de regering over de verhouding tussen artikel 141 WvSr en de algemene deelnemingsbepaling. Het onderhavige wetsvoorstel gaat er van uit dat de jurisprudentie inzake het medeplegen het oriëntatiepunt wordt bij de interpretatie van het «in vereniging plegen» van artikel 141 WvSr. Zulks impliceert dat toepassing van de deelnemingsfiguur «medeplegen» in verband met artikel 141 WvSr in het geval het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen niet in de rede zal liggen. Toepassing van de andere deelnemingsfiguren zou onder omstandigheden voor de hand kunnen liggen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het hen niet geheel duidelijk is welke mogelijkheden de huidige wetgeving inzake openlijke geweldpleging biedt. Zij vragen in dat verband of de regering ook overwogen heeft artikel 141 WvSr zodanig aan te passen dat een combinatie van dit artikel met een van de deelnemingsfiguren van artikel 47 WvSr wel mogelijk is. Inderdaad is deze mogelijkheid overwogen; de voorkeur is evenwel gegeven aan de in het onderhavige wetsvoorstel gekozen benadering. Een voordeel van deze benadering is, dat wordt aangesloten bij de wetsgeschiedenis van artikel 141 WvSr, dat een zelfstandige maar met het medeplegen verwante aansprakelijkstelling bevat. Tenlastelegging van het medeplegen van het met verenigde krachten plegen van openlijke geweldpleging oogt ook «dubbelop». Tenslotte zou een dergelijk wetsvoorstel moeten neerkomen op het voor één artikel wettelijk vastleggen van de veronderstelde algemene geldigheid van de deelnemingsbepalingen; dat is wetssystematisch gezien minder fraai. Deze leden vragen voorts, of het voorgestelde artikel 141 WvSr op eenzelfde wijze dient te worden geïnterpreteerd als de deelnemingsfiguur van artikel 47 WvSr. Inderdaad vormt, zo vloeit ook uit het voorgaande voort, de jurisprudentie inzake het medeplegen het aanknopingspunt voor de interpretatie van het «in vereniging plegen» van openlijk geweld. Doorslaggevend is of de door de verdachte opzettelijk geleverde bijdrage zodanig is dat hij kan worden aangemerkt als één van degenen die het openlijke geweld «tezamen en in vereniging» hebben gepleegd. Zoals ook bij andere delicten geldt evenwel dat het begrip (tezamen en) in vereniging en daarmee de vormen waarin de bijdrage aan het gemeenschappelijke doel zich kan voordoen een op de eigen aard en het eigen karakter van de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging toegespitste invulling behoeven. Bij medeplegen wordt veelal gesproken van een «nauwe en volledige samenwerking». Bij openlijke geweldpleging zal deze algemene formulering zo kunnen worden ingevuld, dat de bijdragen die in deze paragraaf zijn onderscheiden in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA, in beginsel een voldoende bijdrage aan een voor het plegen van openlijk geweld voldoende nauwe en volledige samenwerking impliceren.

De aan het woord zijnde leden wensen voorts te vernemen of de regering de indruk heeft dat van andere mogelijkheden om op te treden tegen deelnemers aan een groep die geen geweld plegen voldoende gebruik wordt gemaakt. In de eerste paragraaf is, in reactie op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, aangegeven dat de mogelijkheden die andere strafbaarstellingen bieden tegen deze deelnemers beperkt zijn; ik heb dan ook niet de indruk dat het probleem verholpen zou kunnen worden door van bestaande strafrechtelijke mogelijkheden meer gebruik te maken. Deze leden vragen zich in dat verband af of is overwogen artikel 186 WvSr te wijzigen in die zin dat degene die zich opzettelijk na het

eerste bevel niet verwijderd strafbaar is. De voorgestelde wijziging is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel niet overwogen daar zij geen soelaas biedt voor het probleem dat dit wetsvoorstel wenst te bestrijden. Beoogd wordt, een meer bevredigende strafrechtelijke afhandeling van plaatsgevonden hebbende openlijke geweldplegingen mogelijk te maken. De leden van de CDA-fractie wensen tenslotte te vernemen of bij openlijke geweldpleging uitsluitend gedragingen op de plaats des onheils relevant zijn en of ook andere bijdragen aan het verband strafrechtelijk relevant zijn. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar de relevante bijdragen die in deze paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie zijn onderscheiden. Uit dat antwoord vloeit voort dat ook bijdragen die niet gepleegd worden op de plaats des onheils relevant kunnen zijn. Met name organisatorische bijdragen zullen veelal op een andere plaats worden verricht.

De leden van de fractie van D66 menen dat de voorgestelde wijziging een forse uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid betekent. Graag wil ik er op wijzen dat daar verschillend over wordt gedacht. NVvR en NOvA lijken blijkens hun adviezen in dezelfde richting te denken. Bij de NVvR speelt evenwel het misverstand een rol, dat de voorgestelde wijziging van betekenis zou zijn voor de strafverhogingsgronden van het tweede lid. Het Openbaar Ministerie daarentegen is, blijkens het uitgebrachte advies, eerder bang dat het wetsvoorstel te veel verwachtingen oproept, en lijkt er derhalve van uit te gaan dat slechts een zeer beperkte uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt voorgesteld. Met mijn ambtsvoorganger, die een sterk op het onderhavige wetsvoorstel gelijkend concept in consultatie heeft gegeven, meen ik dat het wetsvoorstel tussen deze beide gevaren het juiste midden bewaart. Het strekt er in feite toe, de rechtspraak in staat te stellen een rechtsontwikkeling die op grond van wetshistorische argumenten voor de poort van de openlijke geweldpleging halt heeft moeten houden, door te trekken.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat hoewel de rechtspraak van de Hoge Raad geen argument tegen de voorgestelde wetswijziging bevat, er ook geen aanwijzingen bestaan dat de Hoge Raad een dergelijke wetswijziging zou willen. Inderdaad bestaan er geen aanwijzingen dat de Hoge Raad voor of tegen een wetsvoorstel als het onderhavige zou zijn. In de memorie van toelichting is de omstandigheid dat de rechtspraak van ons hoogste rechtscollege geen argument tegen de voorgestelde wetswijziging bevat, ook niet als een grond daarvoor opgevoerd. Nu het oogmerk van dit wetsvoorstel erin gelegen is, de geldende reikwijdte van artikel 141 Sr te verruimen, ligt het evenwel in de rede dat zorgvuldig wordt nagegaan welke argumenten de huidige, restrictieve interpretatie dragen. In dat kader is nagegaan of de rechtspraak van de Hoge Raad indicaties bevat dat andere argumenten dan het wetshistorische in dat verband een rol hebben gespeeld. Die vraag is ontkennend beantwoord. De leden van de fractie van D66 signaleren voorts, dat in de memorie van toelichting weinig aandacht is besteed aan de andere mogelijkheden die de wetgeving biedt bij verstoringen van de openbare orde. Zij willen weten welke andere strafrechtelijke voorzieningen in dat kader nog meer aan de orde kunnen komen. Graag wil ik deze leden in dat verband verwijzen naar hetgeen in het voorgaande, vooral in de eerste paragraaf in antwoord op een vraag van leden van de fractie van GroenLinks, is gesteld.

Tenslotte willen deze leden weten hoe de regering denkt over het enkele jaren geleden geopperde idee van Wedzinga, dat erop neerkomt dat diegene strafbaar is die openlijk deel uitmaakt van een verenigd verband terwijl op dat moment en op die plaats naar hij weet vanuit die groep openlijk geweld tegen personen of goederen wordt gepleegd of zal worden gepleegd. Wat aanspreekt in het onderhavige idee is dat het net

als het wetsvoorstel van de gedachte uitgaat dat niet slechts degenen die gewelddadige handelingen plegen strafrechtelijk aansprakelijk dienen te zijn. Ook gaat het uit van het in beginsel juiste uitgangspunt dat van een ieder verwacht mag worden dat hij zich ook fysiek van een geweld plegende groep distantieert. Er zijn evenwel een aantal redenen die er toe hebben geleid dat in het wetsvoorstel een andere oplossing is gekozen. Voorop staat dat het aannemen van strafbaarheid op basis van het enkele deel uitmaken van een verenigd verband van waaruit openlijk geweld wordt gepleegd, dicht in de buurt komt van «je was erbij, dus je bent erbij». De enkele aanwezigheid van de betrokkene in de groep waar vanuit het openlijk geweld gepleegd wordt, is naar mijn mening evenwel niet een toereikende basis voor strafbaarheid wegens misdrijf. Niet die enkele aanwezigheid rechtvaardigt strafrechtelijke aansprakelijkheid; cruciaal is of de betrokkene met zijn aanwezigheid en andere gedragingen het plegen van het openlijke geweld heeft bevorderd. De gesuggereerde delictsomschrijving gaat in zekere zin uit van de gedachte dat de enkele aanwezigheid al een bijdrage is die strafrechtelijke aansprakelijkheid rechtvaardigt. Die ondergrens is mede niet gekozen omdat zij onvoldoende waarborgen zou bevatten voor onschuldige passanten die in een openlijk geweld plegend verband verzeild raken. De waarborg die de gesuggereerde delictsomschrijving biedt (de betrokkene moet «openlijk deel uitmaken» van een verenigd verband) komt niet voldoende solide voor: het temidden van anderen verkeren zonder aanstalten te maken zich te verwijderen lijkt daartoe in beginsel te volstaan. Het wetsvoorstel eist, dat bewezen wordt dat een bijdrage aan het openlijke geweld is geleverd; ten aanzien van onschuldige passanten valt dat niet te bewijzen. Zelfs ten aanzien van hen die «openlijk deel uitmaken van het verband» zal aangetoond dienen te worden dat zij – bijvoorbeeld door anderen aan te moedigen, of door te waarborgen dat de toedracht der gewelddadigheden verborgen blijft – de openlijke geweldpleging hebben bevorderd. De door het wetsvoorstel gekozen oplossing heeft voorts het voordeel, dat zij ook de «intellectuele» medepleger, die op het moment van de feitelijke openlijke geweldpleging afwezig is, bestrijkt. Tenslotte kan worden aangestipt, dat in de door het wetsvoorstel gekozen oplossing niet voldoende is dat (de verwachting bestaat dat) vanuit het betreffende verband openlijk geweld «zal worden gepleegd». Er dient daadwerkelijk openlijk geweld te zijn gepleegd, en de betrokkene dient daaraan een bijdrage te hebben geleverd. Een dergelijke uitbreiding zou dicht in de buurt komen van strafbaarstelling van de voorbereiding van openlijke geweldpleging. Mede tegen de achtergrond van de in artikel 46 WvSr opgenomen grenzen (misdrijven waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat) meen ik dat zulks te ver zou voeren. Daarbij teken ik aan dat, zoals in de eerste paragraaf in reactie op een opmerking van de leden van de CDA-fractie reeds werd aangestipt, momenteel gewerkt wordt aan wetgevende maatregelen die met name op de preventie van ordeverstoringen zien.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat het belangrijkste argument van de regering voor deze wetswijziging niet duidelijk wordt uitgewerkt. Zij signaleren dat de regering aangeeft dat ook degenen die geen geweld gebruiken schuldig kunnen zijn, doordat hun aanwezigheid het plegen van geweld door anderen bevordert, en dat tevens gesteld wordt dat een voldoende significante bijdrage aan het geweld geleverd dient te worden: de enkele aanwezigheid in een groep is daarvoor niet voldoende. Zij vinden deze beide noties moeilijk met elkaar te rijmen, en vragen de regering om nog eens uitgebreid – bij voorkeur met behulp van voorbeelden – in te gaan op de vraag welke groepen mensen zij bij welke vormen van openlijke geweldpleging nu precies onder bereik van het strafrecht wil brengen. Graag verwijst ik deze leden in dat verband naar de voorbeelden die in deze paragraaf in antwoord op de vragen van de leden

van de PvdA-fractie zijn gegeven. Uit die voorbeelden moge blijken dat de enkele aanwezigheid in een groep onvoldoende is. In dat verband wil ik deze leden ook graag verwijzen naar datgene wat in deze paragraaf in antwoord op vragen van de fractie van D66 gesteld is, en naar hetgeen in de eerste paragraaf in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie is gesteld, met name ook het aldaar genoemde arrest. Van tegenstrijdigheid tussen de door deze leden genoemde passages is naar mijn mening geen sprake. De eerste passage drukt uit dat degenen die geen geweld plegen schuldig kunnen zijn doordat hun aanwezigheid het plegen van geweld door anderen bevordert. Daarmee is de centrale ratio van de voorgestelde verruiming van de strafbaarheid gegeven. De tweede passage geeft aan in welke gevallen de aangestipte mogelijkheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid zich zou dienen te realiseren: bij een «voldoende significante bijdrage».

De aan het woord zijnde leden signaleren terecht dat bij de deelnemingsvorm medeplegen sprake is van een verruiming waardoor de grens met medeplichtigheid, maar bijvoorbeeld ook met uitlokking, diffuus is geworden. Zij merken in dat verband op dat de hedendaagse invulling van het daderschap in de jurisprudentie van de Hoge Raad toe lijkt te zijn aan herijking door de wetgever, en vragen zich af hoe de regering staat tegenover het daartoe strekkende voorstel dat door de NVvR onder verwijzing naar HR 20 januari 1998, NJ 1998, 426 is gedaan. Graag stel ik bij de beantwoording van deze vraag voorop, dat de jurisprudentie van de Hoge Raad op het terrein van daderschap en deelneming geen grote weerstanden in de strafrechtelijke wereld heeft opgeroepen. Met name de «moderne» invulling van het «plegen» (wel aangeduid met de term «functioneel plegen») en de jurisprudentie inzake het medeplegen hebben vooral instemming ontmoet. Mede in dat licht komt het niet noodzakelijk voor de wenselijkheid van deze jurisprudentie, die ook mij juist voorkomt, tegen het licht te houden.

Deze leden gaan vervolgens nader in op HR 20 januari 1998, NJ 1998, 426. Zij signaleren terecht, dat het bij artikel 312 WvSr niet gaat om het medeplegerschap van artikel 47 WvSr, maar om de strafverzwarende omstandigheid dat de «diefstal met geweld werd gepleegd door twee of meer verenigde personen. De aan het woord zijnde leden willen weten of bij de beoordeling of is voldaan aan deze omschrijving in beginsel zwaardere eisen gelden dan bij de beoordeling of is voldaan aan de deelnemingsvorm medeplegen. In het algemeen wordt aangenomen dat dit niet het geval is. Ook bij het Containerdiefstalarrest was aan de orde, of sprake was van het plegen van diefstal «door twee of meer verenigde personen» (vgl. artikel 311 WvSr). Desalniettemin wordt in het algemeen aangenomen, dat dit arrest onverkort van betekenis is voor de deelnemingsfiguur medeplegen. Dat deze veronderstelling juist is, vloeit onder meer voort uit HR 15 april 1986, NJ 1986, 740, in welk arrest bij het medeplegen van moord in dezelfde zin is geoordeeld.

Terecht leggen deze leden een verband tussen enerzijds «twee of meer verenigde personen» als bedoeld in de artikelen 311 en 312 WvSr en anderzijds het begrip met «verenigde krachten» in artikel 141 WvSr. Beide formuleringen zijn sterk vergelijkbaar; beide drukken uit dat de betreffende specifieke aansprakelijkstellingen nauw met het medeplegen verwant zijn. Bij beide formuleringen had de Hoge Raad in beginsel voor een interpretatie kunnen kiezen die van de jurisprudentie inzake het algemene begrip «medeplegen» afweek. Slechts bij het begrip «met verenigde krachten» heeft deze mogelijkheid zich, waarschijnlijk vooral op wetshistorische gronden, gerealiseerd. Het onderhavige wetsvoorstel is er op gericht ook de interpretatie van het met het medeplegen verwante begrip «met verenigde krachten», net als die van «twee of meer verenigde personen», in lijn te brengen met de jurisprudentie inzake het medeplegen.

Deze leden willen voorts weten of er een verschil is tussen het begrip «met verenigde krachten» in artikel 141 WvSr en hetzelfde begrip in artikel 182 WvSr. Het ligt voor de hand dat beide begrippen hetzelfde worden uitgelegd; recente jurisprudentie daaromtrent ontbreekt evenwel. Deze leden menen dat de door de regering en henzelf nagestreefde duidelijkheid met betrekking tot de reikwijdte van artikel 141 WvSr moeilijk gerealiseerd kan worden door gelijktrekking met een medeplegersbegrip dat zozeer in ontwikkeling is. Aangestipt kan evenwel worden, dat het Containerdiefstalarrest reeds uit 1981 dateert. Andere jurisprudentie, ook het door deze leden genoemde arrest uit 1998, betreft in de kern toepassing van de daarin besloten liggende rechtsregel. Dat neemt evenwel niet weg dat ik met deze leden van oordeel ben dat het van belang is dat helderheid bestaat over de voorgestane reikwijdte van artikel 141 WvSr. In antwoord op de door deze leden gestelde vraag wat allemaal begrepen kan worden onder «een voldoende significante bijdrage» aan het openlijke geweld, die nu nog niet onder artikel 141 WvSr valt, zou ik deze leden graag willen verwijzen naar de in deze paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie gegeven voorbeelden.

Het verheugt mij, dat de leden van de SP-fractie van mening zijn dat niet iedereen die geen geweld gebruikt onschuldig is. Zij vinden dat met een dergelijke stelling voorzichtig omgegaan dient te worden. Zo kunnen zij zich voorstellen dat bij groepsvorming op straat allerlei leuzen door individuen worden gescandeerd en dat tegelijkertijd gewelddadigheden worden gepleegd. Zij vragen zich in dat verband af of door het roepen van leuzen het plegen van geweld wordt bevorderd. Graag zou ik bij het beantwoorden van deze vraag willen onderscheiden. Enerzijds is denkbaar, dat een demonstratie wordt gehouden waarbij leuzen worden gescandeerd die verband houden met het doel van die demonstratie, en dat tegelijkertijd een beperkte groep personen van de demonstratie gebruik maakt teneinde geweld te plegen tegen anderen, bijvoorbeeld de politie. In die situatie levert het scanderen van leuzen geen voldoende significante bijdrage aan het gepleegde geweld. Het voornemen tot geweldpleging is onafhankelijk van het scanderen van deze leuzen ontstaan, en heeft op het besluit deze geweldpleging daadwerkelijk uit te voeren ook weinig tot geen effect gehad. Dat geldt ook in het geval deze leuzen een minder zachtzinnig karakter dragen. Daarnaast ontbreekt strafbaarheid in gevallen als deze overigens omdat het opzet op de openlijke geweldpleging bij degenen die slechts leuzen roepen niet aanwezig is.

Van dit geval dient onderscheiden te worden de situatie waarin, eveneens bij gelegenheid van deze demonstratie, één of meer van de aanwezigen een politieagent van zijn paard trekken en deze onder luid gejuich en gejoel van enkele omstanders beginnen te mishandelen. Sprekkoren die op het bevorderen van deze mishandeling zijn gericht kunnen een sterk ontremmend effect hebben, en zouden in de voorstelling van het wetsvoorstel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 141 WvSr aanleiding moeten kunnen geven. Overigens zal het in de praktijk in een dergelijke situatie lastig zijn deze strafrechtelijke aansprakelijkheid te effectueren, indien deze omstanders zich voordat zij kunnen worden aangehouden weer onder de demonstranten hebben begeven. Zoals eerder werd gesteld is de enkele aanwezigheid ontoereikend voor de aanwending van dwangmiddelen; als niet meer in kaart te brengen valt welke personen een bijdrage aan de openlijke geweldpleging hebben geleverd, zal van de aanwending van dwangmiddelen dienen te worden afgezien.

Deze leden verzoeken in dit verband ook om een nadere toelichting van het begrip «bevorderen». Graag verwijs ik deze leden in dat verband naar de voorbeelden van gedragingen die in deze paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, als een voldoende wezenlijk

«bevorderen» van de openlijke geweldpleging zijn onderscheiden. Voorts geven de aan het woord zijnde leden aan dat zij verbaasd zijn dat de Hoge Raad tot op heden geen expliciete beslissing heeft gegeven over het medeplegen van openlijke geweldpleging. Zij vragen of de regering kan aangeven of lagere rechters zich daar wel over hebben uitgelaten en wat die uitspraken behelzen. Ten antwoord daarop kan worden aangegeven dat geen jurisprudentie bekend is, noch van de Hoge Raad, noch van lagere rechters, waarin deze constructie is beproefd.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen de regering of is overwogen om, waar bij de totstandkoming van artikel 141 WvSr wel sprake van is geweest, het samenscholingsartikel aan te passen met als strekking de samenschooling als zodanig strafbaar te stellen indien die samenschooling gepaard gaat met ernstige ordeverstoringen of geweldpleging. Voorts vragen zij de regering naar haar opvatting over een dergelijke wijziging. De gestelde vraag houdt verband met een vraag die over het samenscholingsartikel is gesteld door de leden van de fractie van het CDA, en een vraag die over een door mr Wedzinga gesuggereerde strafbaarstelling is gesteld door leden van de fractie van D66. Graag zou ik deze leden in de eerste plaats op de in dat verband in deze paragraaf gegeven antwoorden willen attenderen; in aanvulling daarop geldt het volgende. Het is, in een democratische samenleving, van groot belang dat het zich in de publieke ruimte verzamelen en verzameld blijven van mensen niet te snel wordt gecriminaliseerd. Er moet ruimte zijn om op deze wijze wensen van politieke of andere aard kracht bij te zetten, en gedeelde gevoelens te uiten. Het gevaar bestaat, dat deze ruimte de facto zou worden beperkt in geval de enkele omstandigheid dat vanuit de verzamelde groep geweld gepleegd wordt, strafbaarheid doet ontstaan. Niet alleen bestaat het risico dat betrokkenen huiverig zullen worden om van het betreffende recht gebruik te maken, omdat zij vrezen in het geval van geweld niet snel genoeg afstand tot de daarbij betrokkenen te kunnen nemen. Tevens bestaat het risico, dat andersgezinden door het organiseren van ongeregelde heden het geschetste recht voor de desbetreffende groep illusoir kunnen maken. Ook om deze reden is in het onderhavige wetsvoorstel tot uitgangspunt gekozen dat de enkele aanwezigheid niet volstaat, maar dat een voldoende wezenlijke bijdrage aan het geweld vereist is.

Deze leden vragen de regering voorts, de passage te verduidelijken waarin gesteld wordt dat door de voorgestelde wijziging de historische verhouding tussen artikel 141 WvSr en de deelnemingsfiguur medeplegen weer enigszins wordt hersteld. Zij veronderstellen terecht, dat daarmee bedoeld wordt dat artikel 141 WvSr gaat aansluiten bij de gewijzigde betekenis die het begrip medeplegen in de loop der tijd heeft gekregen. Daarbij is het woord «enigszins» tussengevoegd teneinde uit te drukken dat, bij het doortrekken van de jurisprudentie inzake het medeplegen, het specifieke karakter van de onderhavige strafbaarstelling en de samenwerking tussen personen waar zij het oog op heeft, van belang blijft. De aan het woord zijnde leden vragen de regering voorts om een nadere karakterisering te geven van de voorgestelde wijziging van artikel 141 WvSr. Zij willen weten in hoeverre door de voorgestelde wijziging een vorm van collectieve aansprakelijkheid ontstaat. Zij willen ook weten of, in het geval een dergelijke collectieve aansprakelijkstelling het geval is, het geen aanbeveling verdient tot een meer nauwkeurige omschrijving te komen, bijvoorbeeld conform artikel 314 uit de Franse strafwet, waarin uitdrukkelijk niet alleen aanstichters en organisatoren, maar ook zij die vrijwillig deelnemen aan een demonstratie of een samenschooling die met geweld of ordeverstoringen gepaard gaat, strafbaar worden gesteld. In deze paragraaf is, onder meer in antwoord op vragen van leden van de fractie van GroenLinks, reeds aangegeven dat door de voorgestelde wijziging geen vorm van collectieve aansprakelijkheid ontstaat. Straf-

baarheid op grond van medeplegen en derhalve ook de strafbaarheid terzake van het voorgestelde artikel 141 WvSr is gebaseerd op de individuele bijdrage die de betrokkene aan een strafbaar feit heeft geleverd waar ook anderen een belangrijke bijdrage aan hebben geleverd. In het in deze paragraaf gegeven antwoord op een vraag van de leden van D66 ligt besloten waarom een oplossing als die welke in het door deze leden geciteerde artikel uit de Franse strafwet wordt gekozen, niet wordt bepleit. Graag verwijs ik deze leden daarnaar.

De leden van de fractie van de SGP geven aan dat voor hen niet zonder meer vaststaat dat thans niet voldoende en adequate mogelijkheden bestaan om tegen ordeverstoringen op te treden. Zij vragen zich af of niet effectiever gebruik zou kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden die de artikelen 47 en 48 jo artikel 141 WvSr thans reeds bieden. Ten antwoord daarop zou ik willen vooropstellen dat aannemelijk is dat de artikelen 47 en 48 in combinatie met artikel 141 WvSr minder mogelijkheden bieden dan bij andere delicten. Het aannemen van strafbaarheid terzake van het medeplegen van openlijke geweldpleging zou moeilijk verenigbaar zijn met de wetsgeschiedenis, gelet op de daarin besloten liggende beperking tot «gewelddadige handelingen». Langs die weg zou een door de wetgever destijds expliciet gestelde beperking als het ware «omzeild» worden. Of uitlokking van openlijke geweldpleging tot de mogelijkheden behoort, is onduidelijk. In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat prof. D.H. de Jong meent dat in de benadering van de Hoge Raad het uitsluitend aansprakelijk zijn voor het eigen geweld een zo dominant kenmerk van artikel 141 Sr is dat deze bepaling daarmee goeddeels, zo niet volledig derogeert aan de algemene deelnemingsbepalingen. Maar zelfs in het geval uitlokking wel mogelijk zou zijn biedt deze deelnemingsfiguur beperkte mogelijkheden. Uit artikel 47, eerste lid, WvSr volgt dat de uitgelokte door één van de daar opgesomde uitlokkingsmiddelen tot het plegen van het strafbare feit moet zijn bewogen. De bijdrage van de betrokkene die geen gewelddadige handeling pleegt zal gewoonlijk niet onder een uitlokkingsmiddel te brengen zijn. Ook als zulks wel het geval is, is bovendien nog vereist dat degene die feitelijk gewelddadige handelingen pleegt, daar door de aanwending van het uitlokkingsmiddel toe is bewogen. Dat nu is in de situatie van openlijke geweldpleging zelden het geval. Het is gewoonlijk niet zo dat de concrete bijdrage van een betrokkene een andere betrokkene op een (duidelijk te bepalen) tijdstip «over de streep» heeft getrokken. Het is dikwijls veeleer zo dat een veelheid van bijdragen van tal van betrokkenen een aantal van hen op een aantal momenten tot gewelddadigheden brengt. De aandacht verdient voorts, dat tenlastelegging en bewijs van uitlokking mede in het licht van het voorgaande bij openlijke geweldpleging gecompliceerd liggen. In referentie aan een in de eerste paragraaf gegeven reactie op een stellingname van de leden van de fractie van GroenLinks kan worden aangestipt, dat deze bewijsmoeilijkheden geen toereikend en zelfstandig argument voor een aanpassing van het materiële strafrecht vormen. Tevens kan echter worden vastgesteld, dat de vermindering van de tenlasteleggings- en bewijstechnische problemen die van het onderhavige door materieelrechtelijke argumenten ingegeven en gerechtvaardigde wetsvoorstel mag worden verwacht, niet zonder belang is. Bovenstaande vaststellingen zijn ook van belang bij het beoordelen van de mogelijkheden die de deelnemingsfiguur «medeplichtigheid» biedt. Ook bij de medeplichtigheid geldt, dat zij één van de in artikel 48 WvSr limitatief omschreven vormen dient aan te nemen. Bij de invulling van deze vormen in de context van artikel 141 WvSr is voorts nog van belang, dat de wetgever van 1886 haar nadrukkelijk heeft gekoppeld aan de daden van geweld. Ten aanzien van betrokkenen wier bijdrage de gewelddaden op andere wijze bevorderen, valt op deze gronden te betwijfelen of strafrechtelijke aansprakelijkheid als medeplichtige ontstaat. Dat zou

immers vereisen dat het door – bijvoorbeeld – toejuichingen of dragen van bivakmutsen bevorderen van gewelddad van anderen als het bij die daden van geweld «behulpzaam» zijn of het daartoe «gelegenheid» verschaffen zou kunnen worden gekwalificeerd. Aangestipt kan voorts nog worden dat bij medeplichtigheid – net als bij uitlokking – meer tenlasteleggings- en bewijstechnische problemen rijzen dan bij «medeplegen». De medeplichtigheid dient in de tenlastelegging te worden gekoppeld aan een «gronddelict»; plaats en tijd van medeplichtigheid en gronddelict dienen te worden bewezen; verder dient de relatie tussen beide ten laste gelegd en bewezen te worden. Tenslotte kan nog worden aangegeven dat de op medeplichtigheid gestelde straf een derde lager ligt dan die gesteld op het plegen. De jurisprudentie van de Hoge Raad inzake medeplegen gaat uit van de gedachte dat andere bijdragen aan het strafbare feit dan de uiteindelijke uitvoeringshandelingen even strafwaardig kunnen zijn. Dit wetsvoorstel sluit bij die gedachte aan. Voorts vragen deze leden zich af waarom de regering als enige mogelijkheid artikel 306 WvSr noemt. Graag verwijs ik deze leden naar de in de eerste paragraaf in reactie op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks opgenomen beschouwing over de mogelijkheden die andere artikelen dan artikel 141 WvSr bij grootschalige verstoringen van de openbare orde bieden. De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens of het begrip «plegen» in artikel 141 WvSr op eenzelfde wijze dient te worden geïnterpreteerd als de deelnemingsfiguur «medeplegen» van artikel 47 WvSr. Inderdaad wordt voorgesteld deze deelnemingsfiguur en de jurisprudentie die in dat kader gewezen is tot richtsnoer te kiezen. Voorts willen deze leden weten of overwogen is van de volgende mogelijkheden gebruik te maken: de strafbaarheid van degene die geen gehoor geeft aan een rechtmatig gegeven bevel van de politie (artikel 184 WvSr), wederspanning (artikel 180 WvSr), samenscholing (artikel 186 WvSr), alsmede opruiing (artikel 131 WvSr). Ten antwoord daarop zou ik deze leden in de eerste plaats graag willen verwijzen naar de reeds aangeduide, in de eerste paragraaf in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks opgenomen beschouwing. Voorts zou ik deze leden met betrekking tot het verbod op samenscholing en de eventuele wenselijkheid van wijziging van dat verbod graag willen verwijzen naar het in deze paragraaf in reactie op vragen van de leden van de fracties van CDA, D66, RPF en GPV gestelde. Daarin ligt tevens een antwoord besloten op de door deze leden gestelde vraag of overwogen is om artikel 186 WvSr te wijzigen in die zin dat degene die zich opzettelijk na het eerste bevel niet verwijderd strafbaar is.

4. Het openlijke van de geweldpleging

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of het relevant is, dat de openlijke geweldpleging zich nu vaker richt tegen het openbaar gezag, en dat de deelnemers zich na afloop hullen in zwijgzaamheid. Zij vragen om een nadere verklaring. Ten antwoord zou ik willen vooropstellen, dat de belangrijkste doelstelling van dit wetsvoorstel gelegen is in het mogelijk maken van een meer bevredigende strafrechtelijke afwikkeling van plaatsgevonden hebbende openlijke geweldplegingen. Teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre deze doelstelling bereikt kan worden, is een analyse van de huidige situatie noodzakelijk. Bij die analyse valt op, dat een bevredigende strafrechtelijke afhandeling van openlijke geweldplegingen dikwijls wordt belemmerd doordat in het geheel geen verklaringen worden afgelegd. Niet alleen de bijdragen die niet gewelddadig van aard zijn, maar ook de bijdragen die dat wel zijn blijven daardoor onbestraft. Dat is een omstandigheid die voor de opportuniteit van de onderhavige wetswijziging van belang is. Indien, bij een openlijke geweldpleging, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die wel geweld plegen daadwerkelijk zou kunnen worden geëffectueerd, zou de

onderhavige wetswijziging minder klemmen. Ook in dat geval zou de voorgestelde wijziging gelet op de wenselijkheid van een consistent en toereikend systeem van strafbaarstellingen aanbeveling verdienen; het praktische belang van de voorgestelde wijziging zou evenwel minder groot zijn.

5. Artikel 141, tweede lid, Wetboek van Strafrecht

Het verheugt mij, dat de leden van de fractie van de VVD met mij van oordeel zijn dat de strafverzwarringsgrond van artikel 141, tweede lid, WvSr niet van toepassing dient te zijn op al degenen die zich schuldig maken aan openlijke geweldpleging. Zij vragen zich af of dit uitgangspunt nog aan kracht zou kunnen winnen door naast de wijziging van het begrip «pleger» uit het eerste lid in «dader» tegelijkertijd te komen tot een wijziging van het begrip «schuldige» in «pleger». In de eerste paragraaf is, met name in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, ingegaan op de vraag of het wenselijk is het begrip «plegen» door het begrip «begaan» te vervangen; graag verwijs ik deze leden in verband met het eerste deel van hun vraag naar het aldaar gestelde. In de aldaar opgenomen redengeving ligt tot op zekere hoogte reeds besloten, waarom het mij minder wenselijk voorkomt het begrip «schuldige» te vervangen door «pleger». Het vervullen van een in het Wetboek van Strafrecht opgenomen delictomschrijving wordt in de systematiek van dat wetboek aangeduid als «plegen». Dat lijkt te impliceren dat ook in het geval – anders dan in de eerste paragraaf voor wenselijk wordt gehouden – in artikel 141, eerste lid, WvSr het woord «begaan» zou worden opgenomen, een in het tweede lid op te nemen begrip «pleger» nog steeds op alle in het eerste lid aansprakelijk gestelde personen terug zou slaan. Dat nu wordt ook door het – in de systematiek van het wetboek gebruikelijker – begrip «schuldige» bereikt. Graag verwijs ik deze leden voorts naar een in deze paragraaf gegeven reactie op een vraag van leden van de fractie van D66, waaruit voortvloeit dat de door hen wenselijk geachte beperking op een andere wijze wordt bereikt, namelijk door de formulering van de strafverhogingsgronden zelf.

De leden van de CDA-fractie zouden voor de vraag of het tweede lid ook van toepassing zou moeten zijn op degene die feitelijk bij het plegen van geweld betrokken was, maar van wie niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat hij het strafverzwarende gevolg heeft veroorzaakt, beslissend willen achten of het strafverzwarende gevolg redelijkerwijs aan de pleger van het geweld kan en mag worden toegerekend. Naar mijn mening zou een dergelijke uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te ver voeren. Het kan, bij openlijke geweldpleging, gaan om grote groepen, waarin tal van gewelddadige activiteiten van een deels verschillend karakter plaatsvinden. Het voert naar mijn mening te ver om in dat geval uit de enkele omstandigheid dat de betrokkene aan de gewelddadigheden heeft bijgedragen, een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor alle daardoor teweeggebrachte gevolgen af te leiden. Daarmee is niet gezegd dat slechts degene die bij een openlijke geweldpleging eigenhandig goederen vernielt, dan wel letsel of de dood teweegbrengt, in verband met het intreden van die gevolgen kan worden gestraft. Indien verschillende personen bij gelegenheid van de openlijke geweldpleging ter uitvoering van een gezamenlijk opzet tot mishandeling zijn overgegaan, kunnen al deze personen in beginsel uit hoofde van het medeplegen van (al dan niet zware) mishandeling worden bestraft. Daarbij behoeft, in lijn met de algemene jurisprudentie inzake medeplegen, niet ten aanzien van elk van de medeplegers bewezen te worden dat hij een uitvoeringshandeling heeft verricht. Gewezen kan voorts worden op artikel 306 WvSr. Ingevolge dit artikel geldt ten aanzien

van hen die deelnemen aan een aanval of vechterij een maximale gevangenisstraf van drie jaar indien deze iemands dood tengevolge heeft. Deze leden vragen voorts of de algemene deelnemingsbepalingen van toepassing zijn op het tweede lid. In dat verband kan voorop worden gesteld, dat het niet goed met de tekst van het tweede lid te rijmen zou zijn, wanneer de strafverzwarende omstandigheden die in dat artikellid expliciet tot bepaalde plegers beperkt worden, bijvoorbeeld via de algemene deelnemingsregeling toch voor rekening van anderen zouden kunnen komen. De Hoge Raad lijkt daar ook niet van uit te gaan. Ter illustratie kan worden verwezen naar HR 3 maart 1992, NJ 1992, 531 m.nt. ThWvV, waarin de openlijke geweldpleging daaruit bestond dat een groep mannen zich in twee delen opsplijt, die vervolgens twee slachtoffers afzonderlijk mishandelen. In cassatie wordt er met succes over geklaagd dat bij een veroordeling op grond van artikel 141, tweede lid, WvSr ook het tegen het andere slachtoffer gepleegde geweld is meegenomen.

Ook de leden van de fractie van D66 vragen of het tweede lid van toepassing moet zijn op degene die wel feitelijk bij het plegen van geweld betrokken was, maar van wie niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat hij het strafverzwarende gevolg heeft veroorzaakt. Zij vragen zich af of het niet ondoenlijk is om aan te tonen dat het gevolg van de geweldpleging te wijten is aan de handeling van een persoon die aan de geweldpleging deelnam. Inderdaad kan het, met name bij gelegenheid van een grote en onoverzichtelijke openlijke geweldpleging, moeilijk zijn om aan te tonen wiens gedragingen het intreden van de dood ten gevolge hebben gehad. Toch komt het wenselijk voor, dat het geldend recht niet uit het enkele deelnemen aan een openlijke geweldpleging een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor elk daarmee in verband staand gevolg afleidt. De strafbaarstelling van openlijke geweldpleging staat in verband met de openbare orde. Dat geeft een indicatie, welk soort opzet bij de pleger van dit misdrijf centraal staat. In dat opzet is het risico van het intreden van lichamelijk letsel of zelfs de dood veel minder «ingebakken» dan bij het opzet op deelneming aan een aanval of vechterij, die immers de aantasting van de lichamelijke integriteit van personen impliceert. Hoewel ook in het laatstgenoemde geval geen opzet op de dood bestaat, is het risico van het intreden daarvan veel manifester. Dat verklaart en rechtvaardigt waarom het intreden van dit gevolg bij artikel 306 WvSr wel, en bij artikel 141 WvSr niet voor rekening van alle betrokkenen komt. De aan het woord zijnde leden menen, dat in het geval iemand op grond van artikel 141, eerste lid, WvSr aansprakelijk kan worden gesteld voor in vereniging gepleegd geweld, het erop lijkt dat hij ook aansprakelijk kan worden gesteld voor de delictgevolgen van het tweede lid, gelet op de formulering «het door hem gepleegde geweld». Zij vragen in dat verband, of het onderscheid tussen het eerste en het tweede lid nog eens duidelijk kan worden verwoord door de regering. Het verschil tussen beide formuleringen is gelegen in het onderscheid tussen «in vereniging gepleegd» en door hem «gepleegd». Van gewelddaden die door anderen fysiek zijn gepleegd, maar waaraan de betrokkene een voldoende wezenlijke bijdrage heeft geleverd, kan wel worden gezegd dat hij ze «in vereniging» heeft gepleegd, maar niet dat ze – alleen – «door hem» zijn gepleegd.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het tweede lid ook van toepassing moet zijn op hen die wel feitelijk bij het plegen van geweld betrokken zijn, maar van wie niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat zij het strafverzwarende gevolg hebben veroorzaakt. Zij vragen zich voorts af of de jurisprudentie van de Hoge Raad de toepassing van de deelnemingsbepalingen op het tweede lid uitsluit. Ook willen zij weten of niet beslissend dient te zijn of het strafverzwarende gevolg redelijkerwijs aan de pleger van het geweld kan en mag worden toegerekend. Graag

verwijs ik deze leden naar het antwoord dat in deze paragraaf op vragen van de leden van de fractie van het CDA is gegeven. In dat antwoord ligt besloten dat naar mijn mening de eisen die het huidige artikel 141, tweede lid, WvSr stelt, onverkort dienen te worden gehandhaafd. In die eisen ligt besloten dat toerekening van het strafverzwarende gevolg bij dit misdrijf slechts redelijk kan zijn als het aan het door de betrokkene gepleegde geweld te wijten is.

6. De interpretatie van «in vereniging geweld plegen»

De leden van de PvdA-fractie vragen in het verlengde van de eerder door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen wanneer sprake is van een significante bijdrage aan de openlijke geweldpleging, en hoe deze bijdrage in de praktijk bewezen zal kunnen worden door politie en Openbaar Ministerie. Graag verwijs ik deze leden voor een indicatie van de gedragingen die zo'n bijdrage opleveren naar het in de derde paragraaf gegeven antwoord op door hen gestelde vragen. Een belangrijke vraag is inderdaad, hoe in de praktijk zal kunnen worden bewezen dat een significante bijdrage is geleverd. Van belang daarbij zijn, in het geval de verklaringen van verdachten en getuigen onvoldoende informatie bevatten, met name de observaties die door de politie al dan niet met behulp van technische hulpmiddelen zijn gedaan. Bij die technische hulpmiddelen valt met name te denken aan videocamera's. Die observaties, en de registratie daarvan in een proces-verbaal, kunnen in de eerste plaats opheldering verschaffen over concrete gedragingen van personen. Zij kunnen gewelddadige handelingen en daarbij geboden hulp registreren, zij kunnen gejoel en aanmoedigingen registreren en zij kunnen signaleren of – eventueel op de achtergrondgegevens – instructies worden opgevolgd. Niet in alle gevallen zal een dergelijke registratie evenwel ophelderen welke personen welke bijdrage hebben geleverd; denkbaar is bijvoorbeeld dat de betrokkenen (bijna) allemaal een bivakmuts dragen. Ook dan kan de registratie evenwel diensten bewijzen. Met name in het geval de politie er in slaagt tot de aanhouding van (een groot gedeelte van) de betreffende groep over te gaan, kan uit de observatie blijken of de mogelijkheid aanwezig is dat zich tussen de aangehoudenen ook anderen bevonden, die onschuldig zijn aan de openlijke geweldpleging.

De leden van de PvdA-fractie benadrukken in dit verband nogmaals wat de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt: de verwachtingen van de effecten van het wetsvoorstel moeten niet te hoog gespannen worden. Zij zouden graag de visie van de regering omtrent deze uitspraak van de Raad van State vernemen. Graag verwijs ik deze leden in dat verband in de eerste plaats naar enige opmerkingen die ik in de eerste paragraaf in reactie op een opmerking van leden van de CDA-fractie reeds heb gemaakt. In aansluiting daarop zou ik willen aangeven dat de daadwerkelijke effectuering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van openlijke geweldpleging ook in het geval het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, inderdaad lastig blijft. Dat ligt in de eerste plaats besloten in de keuze, strafbaarheid niet reeds uit het enkele aanwezig zijn bij de openlijke geweldpleging af te leiden, maar vooral ook in de omstandigheid dat het lastig kan zijn om bij grootschalige verstoringen van de openbare orde tot aanhouding van geweldplegers te komen. Anderzijds dient er ook voor te worden opgepast, de effecten van het onderhavige wetsvoorstel te bagatelliseren. De ruime uitleg die de Hoge Raad in de jurisprudentie aan het begrip «medeplegen» heeft gegeven is niet zonder betekenis, de beslissing om de daarin besloten liggende visie op strafrechtelijke aansprakelijkheid naar de onderhavige strafbaarstelling te laten doorwerken zou dat evenmin zijn.

Resumerend kan worden vooropgesteld dat het onderhavige wetsvoorstel

niet een panacee voor openbare orde-problemen is. Het stelt een bescheiden, maar daarom niet onbelangrijke aanpassing voor van een strafbaarstelling, waarvan de historische reikwijdte niet meer aansluit bij de geldende opvattingen over strafrechtelijke aansprakelijkheid, en die daarom in onvoldoende mate een bevredigende strafrechtelijke afwikkeling van plaatsgevonden hebbende openlijke geweldplegingen waarborgt.

De leden van de fractie van D66 geven aan, de omschrijving van «een bijdrage leveren» erg ruim te vinden. Zij vragen of de regering dit nader kan preciseren. Zij vragen in dat verband onder meer, of niet het gevaar om de hoek ligt dat degene van wie komt vast te staan dat hij erbij was maar dat dit «tegen wil en dank» was, moeilijk kan bewijzen dat hij zich van het groepsgeweld heeft gedistantieerd of daar afgezien van zijn aanwezigheid part noch deel aan heeft gehad.

Indien komt vast te staan dat de betrokkene «tegen wil en dank» bij de openlijke geweldpleging aanwezig was, staat daarmee tevens vast dat de betrokkene niet strafrechtelijk aansprakelijk is. Hij heeft dan immers geen opzet op de openlijke geweldpleging gehad. Van strafrechtelijke aansprakelijkheid kan eerst sprake zijn als daadwerkelijk en opzettelijk een voldoende wezenlijke bijdrage is geleverd. In de derde paragraaf is, met name in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, een indicatie gegeven van de bijdragen waaraan te denken valt. Inderdaad is de omschrijving ruim, dat heeft zij evenwel gemeen met de omschrijving van medeplegen waar zij bij beoogt aan te sluiten. De strafrechtelijk relevante gedragingen die bij andere delicten medeplegen opleveren, waarvan aldaar gekoppeld aan mishandeling een aantal voorbeelden zijn gegeven, vallen ook moeilijk anders en preciezer te karakteriseren dan als een voldoende wezenlijke bijdrage aan het betreffende gronddelict. Ook willen deze leden weten of het mogelijk is dat degene die een zeer ondergeschikte rol heeft gespeeld als zelfstandig plegger (en niet als medeplichtige) wordt bestempeld. Meer in het algemeen vragen zij of de regering in kan gaan op het verschil tussen medeplichtigheid en zelfstandig plegerschap. In het algemeen gesproken kan worden gesteld, dat tenlastelegging van medeplichtigheid in de rede ligt indien de betrokkene een beperkte, duidelijk ondergeschikte bijdrage aan het strafbare feit heeft geleverd. Als van gelijkwaardigheid sprake is, zal tenlastelegging van medeplegen veeleer in de rede liggen. Bij openlijke geweldpleging ligt, zo volgt alleen al uit de plaatsing van het artikel, het accent op de aanranding van de openbare orde. Voor de bedreiging van de openbare orde die van een openlijke geweldpleging uitgaat is de omvang van de groep geweldplegers een belangrijk gegeven. Daarmee is tevens gegeven dat bij openlijke geweldpleging, meer dan bij andere delicten, het aanwezig zijn bij en bijdragen aan het geweld al een zekere gelijkwaardigheid impliceren. Daarmee is niet gezegd dat tussen degenen die openlijk geweld plegen geen onderscheid zou mogen en soms moeten worden gemaakt. Het tweede lid van artikel 141 WvSr drukt bijvoorbeeld uit dat de gevolgen van gewelddaden alleen bij de desbetreffende plegger tot verhoging van de maximumstraf kunnen leiden. Het ligt alleen minder voor de hand om de aanwezigen die wezenlijk aan het openlijk geweld bijdragen, nog weer in plegers en medeplichtigen te onderscheiden. Daarbij speelt ook een rol dat, zoals in de derde paragraaf in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SGP is uiteengezet, medeplichtigheid gelet op de eisen die artikel 48 WvSr daaraan stelt, alsmede de wetsgeschiedenis van artikel 141 WvSr, bij laatstgenoemd artikel slechts in beperkte mate een rol zal kunnen spelen. Tenlastelegging van medeplichtigheid zal, mede in dit perspectief gezien, bij openlijke geweldpleging met name in de rede liggen in geval sprake is van een duidelijk van de feitelijke geweldpleging af te grenzen, gewoonlijk daaraan voorafgaande bijdrage van ondergeschikte aard.

Tenslotte vragen de aan het woord zijnde leden waar de grens ligt tussen uitlokking (bijvoorbeeld bij het aanmoedigen van anderen) en het plegen van openlijke geweldpleging. Ook in dat verband wil ik deze leden graag in de eerste plaats verwijzen naar het in de derde paragraaf in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SGP gestelde omtrent de toepasselijkheid van de deelnemingsfiguur «uitlokking» in verband met artikel 141 WvSr. Uit het aldaar gestelde volgt dat ook de deelnemingsfiguur «uitlokking» bij de onderhavige strafbaarstelling beperkt bruikbaar lijkt. Als zij al toegepast kan worden, zou dat nog het meest in de rede kunnen liggen in gevallen waarin de openlijke geweldpleging een meer georganiseerd karakter heeft en de bijdrage van de betrokkene aan die organisatie aan de specifieke vereisten van artikel 47 Sr voldoet. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat er geen scherpe grenzen meer te trekken zijn tussen de deelnemingsfiguur uitlokking en het medeplegen, en derhalve ook niet tussen uitlokking en het plegen van artikel 141 WvSr indien dit wordt gewijzigd als door dit wetsvoorstel voorgesteld. Bezwaarlijk is dat niet; uitlokking en medeplegen kennen dezelfde maximumstraf. Scherpe grenzen zouden slechts bevorderen dat bijdragen aan het strafbare feit die op die grens liggen, terwijl hun strafwaardigheid buiten twijfel staat, door processuele complicaties niet tot een veroordeling leiden.

Deze leden signaleren vervolgens dat het moeilijk kan worden, te bewijzen dat de individuele verdachte zodanig betrokken is geweest dat hij een begunstigende werking op het uitoefenen van geweld heeft gehad. Inderdaad kan het bewijs van de bijdrage die de betrokkene aan het openlijke geweld heeft geleverd, onder omstandigheden lastig zijn; dat is de prijs die betaald wordt voor de keuze de enkele aanwezigheid in de geweld plegende groep niet voldoende voor strafrechtelijke aansprakelijkheid te achten. De aan het woord zijnde leden vragen of niet kan worden volstaan met een wijziging die zou behelzen dat de woorden «met verenigde krachten» worden vervangen door «deel uitmakend van een verenigd verband». Ook deze formulering had inderdaad kunnen worden gekozen; er zijn evenwel een aantal redenen waarom voor de term «in vereniging» is gekozen. In de eerste plaats drukt de term «in vereniging» goed uit, dat een rechtstreeks verband bestaat met het begrip «medeplegen». Medeplegen wordt in de tenlastelegging gewoonlijk omschreven als tezamen en «in vereniging», waarbij het begrip «tezamen» in feite in het begrip «in vereniging» opgaat. In de tweede plaats gaat van de formulering deel uitmakend van een «verenigd verband» de suggestie uit dat het enkele deel uitmaken van een verband waarvan andere leden openlijk geweld plegen doorslaggevend voor strafbaarheid is. De formulering «in vereniging» behoudt het begrip «geweld plegen» als het centrale begrip in de delictomschrijving, en geeft daarmee duidelijker aan dat de bijdrage die (in vereniging) aan dat geweld is geleverd doorslaggevend is voor strafbaarheid. Tenslotte is de voorgestelde formulering gekozen omdat zij ook taalkundig goed uitdrukking geeft aan wat met het onderhavige wetsvoorstel beoogd wordt: een bescheiden aanpassing die zich er rekenschap van geeft dat anno 1999 in openlijke geweldpleging niet alleen een vereniging van krachten wordt gezien.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan, dat zij het op prijs zouden stellen indien de regering uitgebreid zou willen ingaan op enkele door hen geschetste voorbeelden, en daarbij tevens aandacht zou willen besteden aan de verhouding tot de toepasselijkheid van het huidige artikel 141 WvSr en andere strafbepalingen. Graag voldoe ik aan dit verzoek. Bij het eerste voorbeeld is de geschetste casus die van een opeenvolging van zaaksbeschadiging, voorgenomen en uitgevoerd door één persoon, en het vervolgens door anderen beletten van de ontdekking. In dit geval lijkt niet van openlijke geweldpleging sprake, ook niet indien artikel 141 WvSr wordt gewijzigd als voorgesteld. Ten tijde van de vernieling was er nog

geen sprake van een «vereniging» oftewel van gezamenlijk handelen waaraan verschillende personen een bijdrage leveren.

In het tweede voorbeeld is sprake van een vechtpartij tussen B en C. D moedigt B daarbij aan. Op zichzelf kunnen twee personen «een vereniging» vormen, zoals bij twee personen thans ook al van «met verenigde krachten» handelen sprake kan zijn. Voorts kunnen aanmoediging in beginsel een voldoende bijdrage aan een openlijke geweldpleging zijn. Toch lijkt in dit geval niet van een openlijke geweldpleging sprake te zijn, ook niet indien artikel 141 WvSr wordt gewijzigd als voorgesteld. Daartoe is vereist dat de bijdrage van D de geweldpleging bevordert; daarvan is in dit geval geen sprake. B wordt aangevallen en zal sowieso bezig zijn zich zo goed mogelijk te verdedigen. Bij een eventuele vervolging zou tenlastelegging van mishandeling aan C en/of B het meest in de rede liggen. De aanmoediging van D aan het adres van B zijn overigens (ook) van onvoldoende betekenis om strafbaarheid als medepleger van mishandeling te rechtvaardigen. De vraag welke consequenties de omstandigheid dat B zich met succes op noodweer zou kunnen beroepen heeft voor de strafbaarheid van D heeft dan ook slechts hypothetische betekenis. Het antwoord op die hypothetische vraag vloeit – impliciet – voort uit artikel 50 WvSr. Als de pleger van mishandeling zich op een rechtvaardigingsgrond zoals noodweer kan beroepen, wat niet een «persoonlijke omstandigheid» is, heft dat ook de strafbaarheid van deelnemers op.

In het derde voorbeeld ziet E dat F in een demonstratie een fietsketting meedraagt; niettemin behoudt E zijn plaats in de demonstratie en blijft hij luidkeels van zijn recht op vrije meningsuiting gebruik maken. Bij nadering van de politie gebruikt F de fietsketting als wapen. E valt in dit voorbeeld niet als pleger van openlijke geweldpleging aan te merken, ook niet indien deze strafbaarstelling zou worden gewijzigd als voorgesteld. Hij is slechts aanwezig bij de geweldpleging, heeft daar geen opzet op, en heeft er – blijkens de opgegeven casus – ook geen wezenlijke bijdrage aan geleverd.

In het vierde voorbeeld bevindt G zich in een demonstratie. Als de mensenmenigte de weg wordt versperd met hekken en daarachter politiemensen, ontstaat een drang naar voren. Door de druk begeven de hekken het en worden enkele politiemensen onder de voet gelopen. Van groot belang is in dit geval, of G een andere keus had dan naar voren lopen en – daarmee – de agenten onder de voet lopen. Als hij een andere keus had en desalniettemin desbewust de agenten onder de voet heeft gelopen, kan strafbaarheid reeds op grond van het geldende artikel 141 WvSr worden vastgesteld. Het onder de voet lopen van personen kan immers als een «gewelddadige handeling» worden aangemerkt. Als G niet anders kon dan naar voren lopen, gaat hij ofwel vrijuit omdat hij geen opzet had op het geweld dan wel daar geen zelfstandige bijdrage aan heeft geleverd, ofwel omdat er in zijn geval sprake was van overmacht. Het wetsvoorstel is vooral relevant voor de personen die er voor gezorgd hebben dat de demonstranten door de hekken zijn geduwd, maar die zelf niet de agenten onder de voet hebben gelopen. Hoewel van hen wellicht niet gezegd kan worden dat zij een «gewelddadige handeling» hebben gepleegd, hebben zij wel een voldoende wezenlijke bijdrage aan de openlijke geweldpleging geleverd.

Meer in het algemeen vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het klopt dat de leer van het voorwaardelijk opzet onverkort op artikel 141 WvSr van toepassing zal zijn. In dat verband kan voorop worden gesteld dat het opzet in artikel 141 WvSr besloten ligt in het begrip «geweld plegen». In de huidige situatie is het vervullen van de opzeteis met het plegen van de gewelddadige handeling welhaast gegeven. De wijziging die door het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld impliceert, dat de opzeteis een groter zelfstandig belang krijgt. In andere dan gewelddadige bijdragen aan het geweld ligt het opzet daarop immers minder

vanzelfsprekend opgesloten. Bij wijze van voorbeeld kan worden gerefereerd aan het laatstgenoemde, door deze leden gegeven voorbeeld. In het naar voren duwen van demonstranten ligt de opzet op geweldpleging nog niet besloten; die kan onder omstandigheden mede worden afgeleid uit de bewustheid dat zich achter de dranghekken agenten bevinden. Het voorbeeld geeft goed aan waarom het voorwaardelijk opzet dat ook bij andere misdrijven veelal de grens tussen strafwaardig en niet strafwaardig gedrag bepaalt, in dit verband eveneens goede diensten kan bewijzen. Doorslaggevend dient te zijn of de betrokkene met zijn bijdrage (in casu het naar voren duwen) welbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zulks tot geweld tegen personen of goederen zou leiden. In het criterium van het voorwaardelijk opzet ligt, anders dan deze leden vrezen, een belangrijke beperking besloten van de mogelijkheid om personen wegens openlijke geweldpleging aansprakelijk te stellen. Indien de rechter van oordeel is dat de betrokkene het risico wel gezien heeft, maar aangenomen heeft dat het zich niet zou realiseren, is strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van openlijke geweldpleging niet aan de orde. Eerst als wordt vastgesteld dat hij het gevolg oftewel het geweld heeft gewild, door de aanmerkelijke kans daarop bewust te aanvaarden, kan van strafrechtelijke aansprakelijkheid sprake zijn.

De aan het woord zijnde leden geven aan van mening te zijn dat het eigen oordeel van de politie over de juistheid van haar schattingen bij het maken van onderscheid tussen onschuldige demonstranten en geweldplegers naar hun oordeel niet te veel gewicht in de schaal kan leggen. Ik acht het in dat verband van belang dat deze schattingen kunnen worden getoetst door openbaar ministerie en rechter. De bedoelde passage is opgenomen omdat het in eerste instantie wel de taak en plicht van politieambtenaren is, te beoordelen welke aanwezigen daadwerkelijk een wezenlijke bijdrage aan de openlijke geweldpleging hebben geleverd. Indien zij van oordeel zouden zijn, dat het onderscheid tussen onschuldige demonstranten en geweldplegers niet goed te maken zou zijn, zou zulks relevant zijn voor het oordeel over de bijdrage die de voorgestelde wetwijziging in die situatie aan de rechtshandhaving zou kunnen bieden. Het weergegeven oordeel biedt in ieder geval hoop, en rechtvaardigt voor sommigen wellicht zelfs de verwachting dat de voorgestelde wetwijziging ook bij rellen die bij gelegenheid van demonstraties plaatsvinden diensten zal kunnen bewijzen.

De leden van de fractie van GroenLinks refereren voorts aan de inschatting van het College van procureurs-generaal, dat de wetwijziging waarschijnlijk wel sneller tot een verdenking ter zake van openlijke geweldpleging zal leiden, maar dat niet wordt ingezien dat dit mede leidt tot een verlichting van de bewijslast ten aanzien van de verdachten waarvan niet is gezien dat zij geweld hebben gepleegd. Zij tekenen daarbij aan dat de met een toename van het aantal verdenkingen gepaard gaande toename van het gebruik van dwangmiddelen een ongewenst effect van het wetsvoorstel moet worden geacht, indien deze verdenkingen inderdaad niet zullen blijken te kunnen worden «hardgemaakt». Zij signaleren echter eveneens, dat de NVvR er juist van uitgaat dat het voor de onschuldige passant niet eenvoudig zal blijken, aan te tonen geen betrokkenheid bij de openlijke geweldpleging te hebben gehad, gelet op de – volgens het advies – eenvoudige bewijsvoering voor het Openbaar Ministerie. Beide inschattingen vallen goed te verklaren vanuit de verschillende posities die rechters en officieren ter terechtzitting vervullen, en de gevaren die zij uit dien hoofde in wijzigingen duchten. Het Openbaar Ministerie is bezorgd dat het onderhavige wetsvoorstel ertoe zal leiden dat verwachtingen ontstaan waar het Openbaar Ministerie tenslotte niet aan zal kunnen voldoen. Dat maakt het begrijpelijk dat wel ruimte wordt gezien voor het eerder aannemen van een verdenking (dat is een aanname die in het vooronderzoek gewoonlijk aan opsporingsambtenaren en/of officieren van justitie is), maar dat de verwachtingen ten

aanzien van – door een rechter uit te spreken – veroordelingen worden teruggeschroefd. Rechters zijn veeleer beducht op het gevaar dat een delictsomschrijving hen zal «dwingen» tot een veroordeling wegens misdrijf te komen in gevallen waarin de feitelijke basis daarvoor naar hun oordeel te zwak is. Uit hetgeen ook overigens in deze nota gesteld is moge blijken dat geen van beide verwachtingen door mij gedeeld wordt. Verdenkingen zullen niet alleen eerder rijzen, maar ook eerder hard gemaakt kunnen worden. Ik verwijs in dat verband naar opmerkingen omtrent de bewijsbaarheid, die in deze paragraaf in antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie daaromtrent zijn gemaakt. Daarbij teken ik aan dat ik – met de leden van de fractie van GroenLinks – van mening ben dat het zich realiseren van de situatie waarin meer dwangmiddelen worden aangewend in situaties waarin de verdenking niet hard» gemaakt kan worden, onwenselijk zou zijn. Dat de in het advies van de NVvR uitgesproken verwachting geen reële is, vloeit alleen al voort uit de omstandigheid dat de onschuldige passant niet behoefte aan te tonen geen betrokkenheid bij de openlijke geweldpleging te hebben gehad. Enkele aanwezigheid volstaat niet; ook het leveren van een bijdrage dient te worden bewezen.

Met betrekking tot het door deze leden gedane verzoek om een goede evaluatie van de toepassing van bestaande strafrechtelijke middelen, alsmede van het leerstuk van daderschap in zijn geheel, verwijs ik naar de opmerkingen die in dat verband in de eerste en de derde paragraaf gemaakt zijn in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van RPF en GPV interpreteren het «in vereniging geweld plegen» als «deel uitmaken van de groep die geweld heeft gepleegd en het leveren van een bijdrage aan dat geweld». Deze parafrase is juist, met dien verstande dat ook «organisatoren» van de openlijke geweldpleging die daarbij niet feitelijk aanwezig zijn «deel uitmaken van de groep», en dat het deel uitmaken en een bijdrage leveren opzettelijk dienen plaats te vinden. Zij vragen de regering of deze interpretatie de beoogde verruiming van de werkingssfeer van artikel 141 WvSr niet te zeer beperkt. Inderdaad betekent de voorgestelde omschrijving dat een individuele bijdrage bewezen moet worden. Deze leden informeren of dat betekent dat indien iemand deelneemt aan een demonstratie die uit de hand loopt, en hij qua gedrag (joelen en dergelijke) lijkt deel uit te maken van de groep die geweld heeft gepleegd, terwijl niet vastgesteld kan worden dat hij zelf stenen heeft gegooid of heeft aangemoedigd, dat deze dan buiten het bereik van het nieuwe artikel 141 WvSr valt. Deze vraag is aan de hand van de gegevens die deze leden in de vraag verschaffen niet gemakkelijk te beantwoorden. Indien het vastgestelde joelen plaatsvindt terwijl of vlak voordat geweld gepleegd wordt, kan dit een voldoende bijdrage opleveren. Indien de betrokkene gaat joelen op het moment dat de betreffende groep op de vlucht slaat voor de politie, en de geweldpleging vanuit de groep is opgehouden, levert het joelen geen bijdrage meer aan het geweld. Overigens is het niet noodzakelijk dat uit de bewijsmiddelen blijkt dat het joelen tot de geweldpleging heeft geleid; het is niet zo dat een geweldpleger moet aangeven door het joelen tot de geweldpleging te zijn gebracht. Zulks zou de realiteit miskennen, waarin een veelheid van omstandigheden tot een concrete geweldpleging kan leiden. Voldoende is in beginsel, dat uit ervaringsregels kan worden afgeleid dat het betreffende gedrag een geweldpleging bevorderende werking heeft. Die ervaringsregels kunnen wel worden weerlegd. Zo kan het effect van aanmoedigingen wegvallen doordat een vliegtuig laag overkomt.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of uit de in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden kan worden afgeleid dat fysieke aanwezigheid op de locus delicti niet meer is vereist, terwijl de met

verenigde krachten handelende persoon in de huidige betekenis aanwezig moet zijn op de plaats waar het geweld gepleegd wordt. Inderdaad vloeit thans uit het vereiste van de «gewelddadige handeling» welhaast dwingend voort dat de betrokkene aanwezig moet zijn op de plaats waar het geweld gepleegd wordt, terwijl de fysieke aanwezigheid niet meer vereist is als het leveren van een wezenlijke bijdrage centraal staat. Deze kan immers ook elders en eerder geleverd worden, bijvoorbeeld door het «organiseren» van de ongeregelheden.

Deze leden vragen voorts of de regering voorbeelden kan geven van een bijdrage van zeer ondergeschikte betekenis. In het voorgaande is reeds aangegeven, dat de omstandigheid dat bij openlijke geweldpleging de inbreuk op de openbare orde centraal staat, en dat voor het bepalen van de omvang van die inbreuk het aantal leden van de geweld plegende groep mede bepalend is, met zich meebrengt dat het niet voor de hand ligt om degenen die bij de geweldpleging aanwezig zijn en daaraan bijdragen in medeplichtigen en plegers te onderscheiden. Wel kan de bijdrage van degenen die alleen voordien actief zijn, bijvoorbeeld door stenen of stokken aan te dragen (middelen verschaffen), de latere plegers met de auto naar de latere locus delicti te brengen (gelegenheid verschaffen), dan wel te vertellen op welke tijd de beoogde slachtoffers daar gewoonlijk te vinden zijn (inlichtingen verschaffen), zo klein zijn dat tenlastelegging van medeplichtigheid in de rede ligt. Inderdaad kan het bij personen die een dergelijke zeer ondergeschikte bijdrage leveren voor de hand liggen, hen niet tot zelfstandig pleger te bestempelen. Ik hoop met het vorenstaande tevens te hebben voldaan aan het verzoek van deze leden, het onderscheid tussen medeplichtigheid en zelfstandig pleger-schap door middel van voorbeelden te verduidelijken.

Voorts stellen deze leden de vraag of het de bedoeling van de regering is dat de leer van het voorwaardelijk opzet onverkort op artikel 141 WvSr van toepassing is. Inderdaad is dat het geval; ik verwijs deze leden in dit verband graag naar het in deze paragraaf op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks gegeven antwoord. Zij vragen vervolgens of deze toepasselijkheid er in samenhang met de toepassing van de artikelen 46 WvSr en 48 WvSr toe kan leiden dat ieder die op enigerlei wijze met de openlijke geweldpleging in verband te brengen is, ook strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Ten antwoord daarop kan worden vooropgesteld dat artikel 46 WvSr bij openlijke geweldpleging niet van toepassing is. Voorbereiding van een misdrijf is eerst strafbaar indien op het misdrijf een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld; op artikel 141, eerste lid, WvSr staat slechts vier jaar en zes maanden. Artikel 48 WvSr biedt wel beperkte mogelijkheden; ook uit het voorgaande moge evenwel volgen dat het slechts kan leiden tot het aansprakelijk stellen van degenen die ook werkelijk een strafrechtelijk laakbare bijdrage aan de openlijke geweldpleging hebben geleverd.

Tenslotte geven deze leden aan, te betwijfelen of met de voorgestelde wijziging de bewijsproblemen kunnen worden opgelost, omdat toch nog steeds zal moeten blijken dat de betrokkenheid van de individuele verdachte een begunstigende werking heeft gehad op het uitoefenen van geweld. Graag verwijs ik deze leden in verband hiermee naar het in deze paragraaf in reactie op een vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV gestelde omtrent de bewijslast. Uit het aldaar gestelde moge blijken dat het wetsvoorstel enerzijds geen irreële eisen stelt aan het bewijs van het bevorderende effect van de bijdrage, maar anderzijds met het bewijs van de enkele aanwezigheid van de betrokkene geen genoegen neemt.

7. De onschuldige demonstrant; demonstraties

De leden van de VVD-fractie geven aan dat naar hun oordeel het risico voor de onschuldige passant in grote mate beïnvloed wordt door de afgrenzing van het opzetvereiste. Inderdaad is het vereiste van opzet een

belangrijke waarborg voor de onschuldige passant; de omstandigheid dat ook het leveren van een voldoende wezenlijke bijdrage aan het openlijke geweld bewezen dient te worden is dat echter evenzeer. Zij vragen vervolgens waar de regering de grens legt, en of de leer van het voorwaardelijke opzet onverkort van toepassing is. Zij willen tevens weten hoe deze leer uitwerkt in de praktijk van het groepsgeweld. Ten antwoord op deze vragen verwijs ik de aan het woord zijnde leden graag naar een in de vorige paragraaf gegeven reactie op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks die hetzelfde onderwerp heeft. Daar is ook een voorbeeld opgenomen, waaruit blijkt dat het voorwaardelijk opzet een gelukkige afgrenzing van de strafwaardigheid biedt: het geval van de demonstrant die er welbewust aan bijdraagt dat anderen agenten onder de voet lopen. Deze leden vragen in dit verband ook, of het zo is dat de persoon die deel uitmaakt van een groep waarvan een ander lid dan wel enkele andere leden zich als pleger schuldig maken aan openlijke geweldpleging, zich daarmee willens en wetens blootstelt aan de geenszins als denkbeeldig te verwaarlozen kans dat hij of zij zich opzettelijk schuldig maakt aan het medeplegen van dat openlijk geweld. Dit is niet het geval. Vereist is de vaststelling dat de betrokkene welbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat hij met zijn gedrag een wezenlijke bijdrage aan het geweld heeft geleverd. De enkele aanwezigheid van de betrokkene impliceert niet zo'n bijdrage; de enkele wetenschap dat andere aanwezigen wel eens tot geweld zouden kunnen overgaan impliceert zelfs nog geen opzet daarop. Zelfs het zeker weten is niet voldoende: in de eis van het welbewust aanvaarden» ligt besloten dat de betrokkene het geweld moet hebben gewild. Die wil kan met name uit de bijdrage aan het geweld worden afgeleid.

Deze leden vragen voorts of vereist is dat de betreffende persoon zich actief inspannt om zich te onttrekken aan de desbetreffende groep. Dit is niet noodzakelijk om te ontkomen aan strafbaarheid; de enkele aanwezigheid van de betrokkene is daarvoor niet voldoende. Het ligt echter wel voor de hand dat burgers die signaleren dat anderen openlijk geweld plegen tegen goederen of personen ofwel pogen de geweldplegers tot andere gedachten te brengen, ofwel zich zodanig gedragen en bewegen dat zij pogingen van anderen om dit strafbare gedrag te beëindigen in ieder geval niet belemmeren. De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte of de regering met een enkel voorbeeld kan aangeven wanneer nog net wel en wanneer net niet meer sprake is van plegen van artikel 141 WvSr. In het voorgaande liggen diverse voorbeelden besloten; ik verwijs deze leden graag naar het in de derde paragraaf in antwoord op een vraag van leden van de PvdA-fractie gestelde, waarin een aantal voorbeelden wordt gegeven. Voorbeelden waarin medeplichtigheid meer in de rede ligt, zijn met name in de vorige paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie gegeven. Een voorbeeld van een geval waarin net niet meer van strafrechtelijke aansprakelijkheid sprake is, kan aan de orde zijn in het in de vorige paragraaf besproken vierde voorbeeld dat door de leden van de fractie van GroenLinks is voorgelegd. Denkbaar is dat degene die (mede) bewerkstelligt dat andere demonstranten door de hekken gaan, zich onvoldoende heeft gerealiseerd dat er agenten achter die hekken stonden en het tegen hen gepleegde geweld derhalve niet welbewust heeft aanvaard.

De leden van de fractie van D66 geven aan het een bezwaarlijk punt te vinden dat het risico dat een werkelijk onschuldige in een strafproces betrokken raakt door de voorgestelde verruiming van artikel 141 WvSr iets groter wordt dan onder het geldend recht. Zij menen dat het niet zo mag zijn dat passanten die toevallig in een groep terechtkomen, de kans lopen om op basis van het verruimde artikel 141 WvSr veroordeeld te worden. Deze leden vrezen dat het een onschuldige passant veel moeite zal kosten om aan te tonen dat hij niet betrokken is geweest bij de openlijke

geweldpleging, en menen dat het gevaar van omkering van de bewijslast niet geheel irreëel is. Zij vragen zich in dit verband af, of de onschuld-presumptie niet in het geding komt.

Vooropgesteld kan worden dat de onschuldpresumptie door het onderhavige wetsvoorstel niet in het geding komt. Strafbaarheid kan slechts aan de orde zijn als niet alleen opzet op het in vereniging plegen van openlijk geweld wordt vastgesteld, maar ook dat daar daadwerkelijk een bijdrage aan geleverd is. Voorts dient nog vastgesteld te worden dat geen strafuitsluitingsgronden van toepassing zijn. Een schuldvaststelling op deze basis is in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 6 EVRM. Omkering van de bewijslast is, in het licht van het voorgaande, niet aan de orde. Met de onderhavige leden meen ik dat het niet zo mag zijn dat passanten die toevallig in een geweldplegende groep terecht komen, op basis van het verruimde artikel 141 WvSr veroordeeld kunnen worden. Naar mijn mening bevat de voorgestelde delicts-omschrijving voldoende waarborgen dat dit gevaar zich niet zal realiseren.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de regering te gemakkelijk ervan uitgaat dat betrekkelijk snel zal blijken wie bewust tot de geweldplegende groep behoort en wie niet. Zij verwijzen daarbij naar de gebeurtenissen rond de Eurotop in 1997. Graag wijs ik deze leden erop dat de conclusie dat de betrokkene «in vereniging» geweld heeft gepleegd niet snel kan worden getrokken: daarvoor is het bewijs van een concrete bijdrage van de betrokkene vereist. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een criterium voor strafbaarheid te geven dat het enerzijds mogelijk maakt om, ook met het oog op de belangen van degenen die geen geweld plegen, de werkelijk schuldigen aan te houden, maar dat anderzijds waarborgt dat onschuldige aanwezigen ongemoeid worden gelaten.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen om een nadere uiteenzetting van de positie van de onschuldige passant. Zij vragen of van de passant een zekere eigen verantwoordelijkheid kan worden verwacht indien deze verzeild raakt bij openlijke geweldpleging terwijl hij dat niet had voorzien. Zoals in eerdere antwoorden op vragen van deze leden is aangegeven, meen ik dat van de betrokkene in ieder geval verwacht mag worden dat hij niet aan het geweld bijdraagt, en dat hij pogingen van anderen om aan de geweldplegingen een einde te maken niet belemmert. Dat zal gewoonlijk impliceren dat van de betrokkene verwacht mag worden dat hij afstand houdt tot de geweldplegers. In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de Amsterdamse politie signaleert dat degenen die de geweldpleging niet ondersteunen, inderdaad ook afstand nemen tot degenen die dat wel doen. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of mensen die enige tijd na het begin van de ongeregelde heden nog steeds ter plekke zijn, binnen het bereik van de strafwet zouden moeten vallen, zou ik evenwel willen antwoorden dat zulks mij te ver gaat. Voorstelbaar is dat mensen enkel uit nieuwsgierigheid blijven. Nieuwsgierigheid is wellicht een slechte karaktereigenschap, het is geen toereikende grond voor strafbaarheid.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of, gelet op de voorgestelde wetswijziging, niet het gevaar aanwezig is dat «onschuldigen» worden veroordeeld. Voorop kan worden gesteld, dat berechting mensenwerk is, en dat mensen fouten kunnen maken. Dat is een belangrijke reden om rechtsmiddelen open te stellen. Tegen een veroordeling ter zake van misdrijf staan hoger beroep en cassatie open; daarna is onder omstandigheden nog herziening mogelijk. Die fouten kunnen bij elke strafbaarstelling gemaakt worden, en in beginsel derhalve ook bij de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging. De enkele mogelijkheid dat fouten gemaakt kunnen worden kan op zichzelf derhalve geen reden zijn om strafwaardig gedrag niet strafbaar te stellen. Van belang is wel, of de

formulering van de strafbaarstelling tot een onaanvaardbare kans op fouten leidt. Indien de enkele aanwezigheid van personen doorslaggevend zou zijn, zou de kans dat personen veroordeeld worden die materieel onschuldig zijn aan de openlijke geweldpleging bijvoorbeeld sterk vergroot worden. De voorgestelde wijziging van de delictomschrijving leidt er naar mijn mening niet toe dat een grote, laat staan een onaanvaardbaar grote kans op fouten in het leven geroepen wordt. Als gezegd dient niet alleen het opzet op maar ook de geleverde bijdrage aan het geweld wettig en overtuigend bewezen te worden. Voorts zij aangegeven, dat de gestelde eisen aanknopen bij de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake medeplegen. Bij andere delicten roepen deze eisen naar het oordeel van ons hoogste rechtscollege klaarblijkelijk geen onaanvaardbare kans op fouten in het leven; niet valt in te zien waarom dit bij openlijke geweldpleging anders zou liggen.

De aan het woord zijnde leden stellen voorts de vraag of de voorgestelde wijziging niet op gespannen voet staat met het grondrecht op vrijheid van beweging. Dit is niet het geval; ik verwijs deze leden naar het in de derde paragraaf in antwoord op vragen van de leden van RPF en GPV gestelde omtrent de verhouding tot de demonstratievrijheid. Tenslotte leggen deze leden de vraag voor of niet gevreesd moet worden voor een «strategische inzet» van de gewijzigde strafbaarstelling van openlijke geweldpleging in die zin dat niet een strafrechtelijke veroordeling wordt beoogd, maar het tijdelijk verwijderen van «verdachte» personen van de plaats waar de geweldpleging plaatsvindt. Graag stel ik met deze leden voorop, dat de toepassing van strafrechtelijke dwangmiddelen slechts gerechtvaardigd is in het geval een strafrechtelijke vervolging wordt beoogd. Dat beginsel is bij de evaluatie van de rellen die in verband met de Eurotop plaatsvonden herbevestigd. Mede in dat licht vrees ik niet voor een «strategische» inzet van deze strafbaarstelling als door deze leden omschreven, waarvoor zij net zo min als het huidige artikel 141 WvSr een basis zou bieden.

Overigens wijs ik er nog op dat vrijheidsbeneming ter handhaving van de openbare orde het onderwerp vormt van andere wetsvoorstellen, welke U naar ik thans verwachtbinnenkort bereiken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals