

Vergaderjaar 1998–1999

26 295

Voorstel van wet van de leden Kalsbeek-Jasperse en Van Heemst tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 maart 1999 en de reactie van de indieners d.d. 1 juni 1999, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 november 1998, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Kalsbeek-Jasperse en Van Heemst tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het wetsvoorstel tot verzwaring van de maximumstraf bij gewelddelicten gepleegd tegen personen die dit soort delicten trachten te voorkomen, vormt blijkens de memorie van toelichting een reactie op een aantal dergelijke in de afgelopen jaren gepleegde delicten die sterk de aandacht van het publiek hebben getrokken en de gevoelens van veiligheid van burgers ernstig hebben aangetast.

Dat, naar in de memorie van toelichting wordt gesteld, de overheid er geen twijfel over mag laten bestaan dat die gebeurtenissen ontoelaatbaar zijn en de mensen die de moed hebben van hun burgerzin blij te geven behoort te beschermen, is volstrekt duidelijk. De Raad van State meent echter dat de thans voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht (WvS) niet het geëigende middel is om die doeleinden te bereiken.

De indieners beschouwen het strafrecht in een rechtsstaat als één van de middelen om antwoord te geven op de vraag wat een samenleving nu wel en niet acceptabel gedrag vindt. Het zou niet getuigen van realiteitszin om te verwachten dat enkel door wijziging van het Wetboek van Strafrecht de problematiek die aanleiding is voor het wetsvoorstel, kon worden opgelost. Dat neemt niet weg dat het strafrecht bij uitstek geschikt is om normen te stellen aan het gedrag van individuen. In artikel 304 van het Wetboek van Strafrecht zijn strafverzwaringgronden opgenomen. De in dit artikel opgenomen bepalingen strekken ertoe tot uitdrukking te brengen dat bepaalde vormen van mishandeling een zwaardere strafmaat rechtvaardigen. Het wetsvoorstel sluit derhalve aan bij de bestaande systematiek van het Wetboek van Strafrecht.

Zoals ook in het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) van 6 november 1998 (8.3.9) naar voren wordt gebracht, kunnen bij gewelddelicten waarop het wetsvoorstel het oog heeft, de strafverzwarende omstandigheden reeds met bestaande wetgeving duidelijk in de straf tot uiting worden gebracht (artikelen 300 tot en met 303 WvS). Van invoering van een nieuwe strafverzwaringgrond die – hetgeen ook in de toelichting wordt erkend – voor het openbaar ministerie veelal ook nog een reële verzwarende van de bewijslast zal betekenen, kan gelet hierop nauwelijks een bijdrage van enige betekenis aan het voorkomen en de bestrijding van die delicten worden verwacht. Het stellen van een norm, die slechts ten doel heeft om de laakbaarheid van een bepaald gedrag tot uiting te brengen, doch die geen wezenlijke betekenis heeft in het kader van het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten, is uit een oogpunt van geloofwaardigheid van het strafrecht niet gewenst.

De indieners erkennen dat strafverzwarende omstandigheden bij geweldsdelicten waarop het voorstel betrekking heeft door de rechter reeds met artikelen 300 tot en met 303 WvS tot uiting kunnen worden gebracht. Zij zijn echter de mening toegedaan dat specifieke strafverzwarende omstandigheden ook in de wet tot uiting zouden moeten komen. Artikelen 300 tot en met 303 WvS hebben slechts betrekking op de gevolgen van de mishandeling en op het al dan niet plaatsvinden van de mishandeling met voorbedachte rade. In geen van deze artikelen wordt tot uitdrukking gebracht dat de specifieke omstandigheden waaronder het delict plaats vindt aanleiding kan zijn tot het opleggen van een zwaardere straf. In artikel 304 WvS wordt wel expliciet tot uitdrukking gebracht dat mishandeling van bepaalde categorieën slachtoffers, te weten familieleden en ambtenaren in functie, aanleiding kan zijn voor het opleggen van een zwaardere straf. Als de overheid de ontoelaatbaarheid tot uitdrukking wil brengen van mishandeling van een bepaalde categorie slachtoffers, ligt het in de rede bij het laatstgenoemde artikel aansluiting te zoeken.

Invoering van een strafverzwaringgrond zal per definitie een verzwarende van de bewijslast voor het openbaar ministerie tot gevolg hebben. Naast het bewijzen van schuld aan het delict waarvoor een verdachte wordt vervolgd, zal immers moeten worden aangetoond dat er sprake was van bijzondere omstandigheden die de strafverzwaring rechtvaardigen. Van een verzwarende van de bewijslast is echter ook sprake als het openbaar ministerie voorbedachte rade aan moet tonen (zoals in art. 302–303 WvS). Een verdachte kan mishandeling met voorbedachte rade ten laste worden gelegd. Als de voorbedachte rade niet kan worden bewezen, heeft dat niet tot gevolg dat de verdachte niet kan worden veroordeeld wegens mishandeling. Datzelfde is het geval als het openbaar ministerie mishandeling ten laste legt en met een beroep op artikel 304 WvS een verhoging van de strafmaat eist. Als de strafverzwarende omstandigheid niet kan worden bewezen, kan de verdachte evengoed worden veroordeeld wegens mishandeling (het bepaalde in artikel 304 onder 3^o uitgezonderd). Het is uiteindelijk aan het openbaar ministerie om te bepalen of de omstandigheden waaronder de mishandeling plaatsvonden een verhoging van de strafmaat met een beroep op artikel 304 WvS rechtvaardigen en indien zij die mening zijn toegedaan, of het ten laste gelegde kan worden bewezen. In de in de memorie van toelichting met name genoemde gevallen van mishandeling van burgers die trachtten een strafbaar feit te voorkomen, achten de indieners het zeer wel mogelijk dat het openbaar ministerie hierin zou zijn geslaagd.

Overigens merken de indieners op dat in hun ogen het strafrecht maar een beperkte rol kan worden toegedicht in het voorkomen van bepaalde strafbare feiten. De voornaamste betekenis van het strafrecht is volgens hun gelegen in het bestrijden (in de betekenis van bestraffen) ervan. Het bestraffen van strafbare feiten is van wezenlijk belang voor het waarborgen van het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en het bevredigen van het rechtvaardigheidsgevoel van burgers.

De Raad is dan ook met de NVvR in het advies van 27 maart 1998 (8.3.19) naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 WvS – waarover heden eveneens advies wordt uitgebracht – van oordeel dat het de voorkeur verdient eerst de huidige mogelijkheden binnen het strafrecht om openlijke geweldpleging tegen te gaan te evalueren alvorens naar nieuwe middelen wordt gegrepen. De onlangs door de minister aan de Tweede Kamer der

Staten-Generaal aangeboden notitie Voorkoming en bestrijding van geweld op straat (kamerstukken II 1997/98, 25 907, nr. 1) met maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dit geweld zou daarvoor een geschikt uitgangspunt kunnen zijn.

De indieners zijn met de Raad van State van mening dat het zinvol is om de mogelijkheden binnen het strafrecht om openlijke geweldpleging tegen te gaan te evalueren. Eerder werd reeds betoogd dat dit voorstel niet primair tot doel heeft geweldpleging te voorkomen. Deze aanbeveling is dan ook niet in strijd met het wetsvoorstel.

In de notitie *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat* wordt de oorzaak van veel gevallen van geweldpleging gelegd bij het ontbreken van voldoende sociale cohesie. De – doorgeschoten – individualisering is volgens de notitie de voedingsbodem voor verharding en verruwing in de samenleving. Uitgaansgeweld wordt in de hand gewerkt door de anonimiteit in de nachtelijke uren. «Door gebrek aan toezicht en door gebrek aan sociale controle hebben jongeren het idee gekregen dat men kan doen en laten wat men wil; er is toch geen reactie vanuit de omgeving», aldus de notitie (kamerstukken II, 25 907, nr. 1, p. 3). De indieners zijn van mening dat de overheid alles in het werk moet stellen deze trend te doorbreken. Als burgers die uit de anonimiteit treden en hun mede burgers aanspreken op hun gedrag, als gevolg daarvan slachtoffer worden van mishandeling moet er naar de daders en naar de maatschappij een duidelijk signaal worden afgegeven dat dat niet wordt getolereerd.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Kalsbeek-Jasperse
Van Heemst