

Vergaderjaar 2019–2020

35 528

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak (Wet uitbreiding taakstrafverbod)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juni 2020 en het nader rapport d.d. 6 juli 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 april 2020, nr. 2020000741, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juni 2020, nr. W16.20.0104/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2020, no. 2020000741, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen functionarissen met een publieke taak, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe het huidige taakstrafverbod voor ernstige geweld- en zedenmisdrijven uit te breiden naar elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de laakbaarheid van het toegenomen geweld tegen publieke ambtsdragers en het belang van een effectief optreden daartegen. Wel stelt zij vragen bij de motivering en de effectiviteit van de voorgestelde uitbreiding van het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

taakstrafverbod, mede in het licht van de reeds bestaande mogelijkheden om geweld tegen personen met een publieke taak tegen te gaan.

Verder wijst de Afdeling erop dat het voorstel ook in lichtere gevallen de mogelijkheid om een mildere of meer op de persoon gerichte straf op te leggen uitsluit. Daarbij vraagt zij aandacht voor mogelijke alternatieve maatregelen. Tot slot adviseert de Afdeling de reikwijdte van het verruimde taakstrafverbod te verduidelijken en deze te beperken tot personen die daadwerkelijk belast zijn met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel (onder 1.), de motivering van het voorstel (onder 2.) en de effectiviteit van een verruimd taakstrafverbod (onder 3.). Voorts gaat de Afdeling in op de proportionaliteit en mogelijke alternatieven voor de wijze waarop de voorgestelde regeling is vormgegeven (onder 4.) en vraagt de Afdeling aandacht voor de reikwijdte van het wetsvoorstel (onder 5.).

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft en dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt een enkele redactionele wijziging door te voeren in de memorie van toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het huidige taakstrafverbod voor geweld- en zedenmisdrijven uit te breiden naar elke vorm van fysiek geweld tegen politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance, buitengewoon opsporingsambtenaren en andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Tegen geweld jegens deze personen moet volgens de toelichting stevig worden opgetreden; een taakstraf is hierbij geen passende sanctie. Het wetsvoorstel wil het bestaande taakstrafverbod daarom uitbreiden, zodat in deze gevallen niet kan worden volstaan met het opleggen van een «kale taakstraf» (een taakstraf die niet wordt gecombineerd met een andere, vrijheidsbenemende sanctie).²

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een door de leden Helder, Van Oosten en Van Dam voorgestelde motie.³ In reactie op deze motie heeft de regering toegezegd een wetsvoorstel in voorbereiding te nemen dat het taakstrafverbod uitbreidt tot alle varianten van mishandeling (in de zin van de artikelen 300 tot en met 303 Wetboek van Strafrecht (Sr)) van functionarissen met een publieke taak.⁴ Het taakstrafverbod gaat gelden ongeacht de gevolgen die het gepleegde geweld heeft gehad, zodat volgens de toelichting ook strafbare pogingen eronder komen te vallen.⁵

² Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 24. De stemming over deze motie werd tijdens het debat op 22 november 2018 aangehouden na de toezegging van de Minister om een dergelijke uitbreiding van het taakstrafverbod te overwegen.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 551.

⁵ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1. Poging tot eenvoudige mishandeling is niet strafbaar, zie artikel 300 lid 5 Sr. Er wordt op dit moment nog onderzoek verricht naar de afdoening van zaken waarin openlijke geweldpleging (artikel 141, eerste lid, Sr) aan de orde is. Vooral nog is ervan afgezien om het taakstrafverbod ook te laten gelden voor openlijke geweldpleging, omdat daarvan ook sprake kan zijn bij een beperkte individuele bijdrage aan gemeenschappelijk gepleegd geweld.

In het huidige artikel 22b Sr zijn de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf beperkt in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Ook bij enkele andere specifiek aangeduide misdrijven en in het geval van recidive geldt een taakstrafverbod. Met de invoering van dit taakstrafverbod wilde de wetgever de taakstraf positioneren als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten.⁶

Het nu voorliggende wetsvoorstel sluit ook aan bij die gedachte. De regering is van oordeel dat elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak dusdanig ernstig en laakbaar is, dat een afdoening met een taakstraf niet passend is. Dit geldt volgens de toelichting ook in situaties waarin het geweld niet tot (ernstig) letsel heeft geleid en er geen sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van de functionaris. Voor ernstige geweldsmisdrijven geldt in zijn algemeenheid immers nu al een taakstrafverbod.⁷

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

De Afdeling onderschrijft de laakbaarheid van het toegenomen geweld dat het onderwerp vormt van dit wetsvoorstel. Zij is van mening dat daartegen effectief moet worden opgetreden. De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel aansluit bij het bestaande taakstrafverbod. Bij de totstandkoming daarvan is als opvatting van de wetgever tot uitdrukking gebracht dat de taakstraf een passende straf kan zijn voor de afdoening van naar verhouding minder ernstige strafbare feiten. Bij fysiek geweld tegen politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance, buitengewoon opsporingsambtenaren en andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, zijn wij van oordeel dat een taakstraf geen passende straf is. De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod moet in dit licht worden gezien.

2. Motivering van het voorstel

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat elke vorm van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak passend moet worden bestraft. In veel gevallen zal een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in beginsel een passende reactie zijn op geweld tegen publieke ambtsdragers. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat geweld tegen politiemedewerkers en hulpverleners een ernstig en hardnekkig probleem is, dat nog altijd in omvang lijkt toe te nemen.⁸ Van een bijzondere bepaling met betrekking tot deze doelgroep gaat een duidelijk signaal uit dat geweld tegen deze personen niet acceptabel is.

Daarmee is een uitbreiding van het taakstrafverbod in de nu voorgestelde vorm echter nog niet dragend gemotiveerd. De Afdeling merkt op dat een cijfermatige ondersteuning van deze uitbreiding in de toelichting ontbreekt. In het bijzonder rijst de vraag in hoeveel gevallen tot dusverre uitsluitend een taakstraf is opgelegd ter zake van mishandeling van een publieke functionaris. In de toelichting wordt slechts verwezen naar één incident, dat aanleiding vormde voor de motie-Helder c.s.⁹ Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat het aantal zaken waarop het wetsvoorstel

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3.

⁷ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.

⁸ Volgens het advies van de Politie d.d. 3 december 2019 is het aantal zaken op het gebied van geweld tegen politieambtenaren gestegen van 9.598 zaken in 2017 naar 10.781 zaken in 2018.

⁹ Het betrof een poging tot zware mishandeling, waarbij een lid van de mobiele eenheid tegen zijn hoofd was geschopt. Dit leidde niet tot letsel omdat de agent een helm ophad. Vanwege de persoonlijke omstandigheden van de dader werd een taakstraf opgelegd. Waarschijnlijk betrof het Rb. Rotterdam 15 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4741 (aldus R.A. Hoving, «Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod», *NJB* 2020/289).

betrekking heeft gering is en dat het effect op de benodigde celcapaciteit naar verwachting verwaarloosbaar zal zijn.¹⁰ Verschillende geconsulteerde organisaties hebben dan ook te kennen gegeven geen noodzaak te zien voor de voorgenomen uitbreiding van artikel 22b Sr.¹¹ Daarbij wordt opgemerkt dat in de gevallen die de Minister voor ogen lijken te staan doorgaans al wordt gereageerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.¹² Misdrijven tegen publieke dienstverleners en andere beroepsbeoefenaars worden ook nu als regel – terecht – al streng aangepakt.¹³

Voorts wijst de Afdeling op het reeds bestaan van andere voorzieningen die erop zijn gericht geweld tegen personen met een publieke taak terug te dringen. De toelichting noemt in dit verband onder meer het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van geweldsmisdrijven tegen personen met een publieke taak, de oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS) en de wettelijke strafverzwaringgrond voor mishandeling van ambtenaren in de rechtmatige uitoefening van hun bediening (artikel 304, onder 2°, Sr). Daarnaast is het bestaande taakstrafverbod nu al van toepassing op wederspanning met lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 181 Sr) en op zwaardere gevallen van mishandeling.¹⁴

Niet toegelicht is of, en zo ja hoe deze bestaande mogelijkheden tekort zouden schieten, dan wel zouden kunnen worden aangescherpt. De Afdeling adviseert de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod in de toelichting nader te motiveren en daarbij aandacht te besteden aan de reeds bestaande voorzieningen om geweld tegen personen met een publieke taak tegen te gaan.

2. Motivering van het voorstel

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting cijfermateriaal over de omvang van het probleem op te nemen en daarnaast beter tot uitdrukking te laten komen dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod een aanvullend karakter heeft. Zij is complementair aan de andere voorzieningen die in de memorie van toelichting zijn benoemd en die er op zijn gericht geweld tegen personen met een publieke taak terug te dringen. De strenge aanpak die het gevolg hiervan is en die de Afdeling ook terecht zegt te vinden, wordt met de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod aldus aangevuld.

Zoals ook in de memorie van toelichting reeds tot uitdrukking is gebracht, ligt het tegen de achtergrond van het bestaande taakstrafverbod in artikel 22b Sr op de weg van de wetgever om, waar het noodzakelijk wordt

¹⁰ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.

¹¹ Zie het Advies van de reclasseringsorganisaties (3RO) d.d. 17 december 2019; Advies NOvA d.d. 3 december 2019; Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 4 december 2019.

¹² Advies NVvR d.d. 16 december 2019.

¹³ R.A. Hoving, «Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod», *NJB* 2020/289. Overigens hoeft dit niet altijd te leiden tot het vorderen of opleggen van een gevangenisstraf. De Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2019R007) verhoogt het uitgangspunt voor de strafeis met 200% bij mishandeling van ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten. Voor een first offender die een droge klap geeft geldt als uitgangspunt voor de strafeis bijvoorbeeld een geldboete van € 400, zodat een verhoging van 200% geen gevangenisstraf oplevert. Volgens de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting kan de straf met 33% tot 100% worden verhoogd voor zover het feit is begaan tegen een politieagent of een andere daar genoemde functionaris. Deze verhoging leidt bij een droge klap zonder letsel evenmin tot een gevangenisstraf, nu het uitgangspunt daar een geldboete van € 500 is. Hoving verwijst daarnaast nog naar onderzoek van Pemberton & Bosmans uit 2012, waaruit blijkt dat officieren in afwijking van de strafvorderingsrichtlijnen meestal volstaan met een verhoging van de strafeis van 50%-70%.

¹⁴ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.

geacht de mogelijkheid een taakstraf op te leggen te beperken, die beperking ook wettelijk te verankeren. Het wetsvoorstel is dan ook niet ingegeven door een verondersteld tekortschieten van andere voorzieningen. Evenmin doet de door de Afdeling benoemde omstandigheid dat op geweld in de zin van het wetsvoorstel ook nu al wordt gereageerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, af aan de wenselijkheid van de voorgestelde wettelijke verankering af. Eerder biedt deze vaststelling steun aan de opvatting dat een dergelijke afdoening ook de meeste wenselijke is. Het wetsvoorstel maakt dit transparant en stelt de onmogelijkheid van het opleggen van een taakstraf, ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, buiten twijfel. Tot slot merken wij in dit verband nog op dat ook de motie waaraan wij met het wetsvoorstel uitvoering wensen te geven, slechts zo kan worden begrepen dat een uitbreiding van het taakstrafverbod zoals voorgesteld, wordt nagestreefd.

3. Effectiviteit

Met betrekking tot de effectiviteit van de voorgestelde verruiming van het taakstrafverbod wijst de Afdeling op het volgende. Uit de evaluatie van het bestaande taakstrafverbod voor ernstige geweld- en zedenmisdrijven (het huidige artikel 22b Sr) is gebleken dat dit verbod in de praktijk vooral wringt als het vastgestelde misdrijf gelet op alle bijzondere omstandigheden van het geval onvoldoende ernstig is voor een gevangenisstraf. In dat geval kan de rechter zich genoopt zien om de taakstraf te combineren met een zeer korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf, hetgeen sinds de invoering van het taakstrafverbod veel vaker blijkt te gebeuren dan voordien. Ook kan de rechter er bijvoorbeeld voor kiezen te veroordelen voor een lichter delict.¹⁵ Gelet op deze mogelijkheden om in een individueel geval toch een lichtere straf op te leggen, is het onzeker of het voorstel in de praktijk tot aanmerkelijk andere uitkomsten zal gaan leiden.¹⁶

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting nader in te gaan.

3. Effectiviteit

De Afdeling wijst op de evaluatie van het bestaande taakstrafverbod uit 2017 en vraagt aandacht voor situaties waarin de rechter tot het oordeel komt dat een misdrijf, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, onvoldoende aanleiding geeft tot het opleggen van een gevangenisstraf. Wij merken op dat in de memorie van toelichting op deze situatie ook wordt ingegaan. Paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel de noodzakelijke ruimte biedt om bijzondere omstandigheden, gelegen in de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, in de rechterlijke beoordeling te betrekken. Daarbij wordt verwezen naar de jurisprudentie die dit ook bevestigt.¹⁷ Met de genoemde verwijzing naar de toepasselijke jurisprudentie komt dit naar onze mening afdoende in de memorie van toelichting tot uitdrukking.

¹⁵ J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*, Groningen 2017. In een toenemend aantal gevallen wordt gekozen voor de combinatie van de taakstraf met één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze praktijk is door de Hoge Raad goedgekeurd in zijn arrest van 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202 (Valkenburgse zedenzaak). A-G Knigge vermeldt in zijn conclusie voor dit arrest dat deze combinatie in 2013 werd toegepast in 328 gevallen en in 2016 in 622 gevallen.

¹⁶ Zie ook M. Reijneveld & P. Sijtsma, «Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod: effectief of symbolisch?», *AA* 2020, p. 227.

¹⁷ Vgl. HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

4. Proportionaliteit en alternatieven

De Afdeling merkt op dat het voorstel de mogelijkheid van het opleggen van een taakstraf in de beoogde situaties categorisch uitsluit, zodat ook bij relatief lichte vergrijpen een vrijheidsstraf zal moeten volgen. Daarmee rijst de vraag of de rechter in dergelijke gevallen voldoende rekening kan houden met alle bijzondere omstandigheden van het individuele geval, waaronder eventuele geringe ernst van het feit, kwetsbaarheid van sommige verdachten¹⁸ en de beoordeling van de kansen op een effectievere aanpak gelet op de individuele achtergronden van de verdachte.¹⁹

In dit verband is van belang dat mishandeling zich in vele verschijningsvormen kan voordoen. Zo is voor de juridische kwalificatie van een gedraging als mishandeling niet noodzakelijk dat aan het slachtoffer lichamelijk letsel of pijn is toegebracht.²⁰ Nu ernstiger en herhaalde geweldsdelicten al onder het bestaande taakstrafverbod vallen, heeft het wetsvoorstel uitsluitend betekenis voor «lichtere» vormen van mishandeling door iemand aan wie in de vijf voorafgaande jaren niet eerder een taakstraf is opgelegd wegens een soortgelijk misdrijf.²¹ Voorop staat dat ook dergelijke gedragingen tegen publieke functionarissen passend moeten worden bestraft, maar de vraag rijst of een onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming in deze gevallen steeds als een adequate en evenredige straf kan worden beschouwd.

In eerdere adviezen heeft de Afdeling benadrukt dat bij het toemeten van de straf in het strafrechtelijk stelsel de weging van concrete feiten en omstandigheden (maatwerk) een wezenlijk element vormt.²² In dit verband is van belang dat het taakstrafverbod absoluut is geformuleerd en geen enkele ruimte laat aan de rechter om in individuele gevallen een uitzondering te maken.²³ Uiteraard is het aan de wetgever om de grenzen te bepalen waarbinnen bepaalde delicten kunnen worden bestraft. Dat neemt niet weg dat naarmate de rechter minder ruimte krijgt om de verschillende relevante factoren tegen elkaar af te wegen dit ook eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden. In het licht hiervan rijst de vraag of er alternatieven of aanvullende maatregelen denkbaar zijn die kunnen bijdragen aan een meer passende bestraffing van geweld tegen personen met een publieke taak.

In de eerste plaats wijst de Afdeling op de mogelijkheid van een aanscherping van de strafvorderingsrichtlijnen. De rechter behoudt dan in individuele gevallen de mogelijkheid om tot een andere afdoening te komen als dat werkelijk nodig is.²⁴ Dat laatste geldt bijvoorbeeld ook bij een eventuele verruiming van de reikwijdte van de strafverzwaringgrond

¹⁸ Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verdachten met een psychiatrische aandoening of een verstandelijke beperking.

¹⁹ Zie ook F.W. Bleichrodt, «Dynamiek tussen de wetgever en de strafrechter», *NJB* 2020, nr. 24, p. 1726–1727.

²⁰ Ook het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam kan onder omstandigheden als mishandeling in de zin van artikel 300 Sr worden gekwalificeerd (HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677).

²¹ R.A. Hoving, «Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod», *NJB* 2020/289. Alleen de misdrijven van de artikelen 300, eerste en tweede lid, Sr en 301, eerste lid, Sr (en de poging tot de misdrijven van de artikelen 301–303 Sr) vallen niet onder de huidige, maar wel onder de nieuwe regeling.

²² Zie onder meer Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 5 over de invoering van het huidige taakstrafverbod en Kamerstukken II 2011/12, 33 151, nr. 4 over de introductie van minimumstraffen in het strafrecht.

²³ Van het taakstrafverbod kan op grond van het derde lid van artikel 22b Sr slechts worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

²⁴ Advies NVvR d.d. 16 december 2019.

van artikel 304, onder 2°, Sr, die thans alleen geldt voor geweld tegen een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening.

In de tweede plaats wijst de Afdeling op de mogelijkheid om (de verruiming van) het taakstrafverbod zodanig vorm te geven dat de rechter meer ruimte krijgt om de taakstraf te combineren met (of te vervangen door) andere sancties, zoals een geldboete of een voorwaardelijke gevangenisstraf.²⁵ In het kader van de evaluatie van het huidige taakstrafverbod is de aanbeveling gedaan om het combineren van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf (weer)²⁶ mogelijk te maken. In de rechtspraak doen zich volgens de onderzoekers veel zaken voor waarin een combinatie van een voorwaardelijke gevangenisstraf met gedragsvoorwaarden en een taakstraf de aangewezen aanpak is. Een dergelijke aanpak kan bijdragen aan het streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering.²⁷ De toelichting vermeldt in dit verband slechts dat de wetsevaluatie geen aanleiding heeft gegeven tot een heroverweging van de regeling op dit punt.²⁸ Een uitbreiding van de mogelijkheden om de taakstraf (in afwijking van het huidige artikel 22b, derde lid, Sr) te combineren met andere niet-vrijheidsbenemende sancties zou, ook als de reikwijdte van het verbod om uitsluitend een taakstraf op te leggen wordt verruimd, kunnen bijdragen aan een evenwichtig sanctiepakket.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader aandacht te besteden aan de bovengenoemde alternatieven voor een uitbreiding van het taakstrafverbod in de voorgestelde vorm en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Proportionaliteit en alternatieven

Met de Afdeling zijn wij van mening dat bij het toemeten van de straf in het strafrechtelijk stelsel de weging van concrete feiten en omstandigheden (maatwerk) een wezenlijk element vormt. De op te leggen straf dient proportioneel te zijn in relatie tot de ernst van het feit. Bij de afwegingen die aan de straftoematingsbeslissing ten grondslag liggen, komt verder betekenis toe aan de persoonlijkheid van de dader en aan de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Zoals in de hiervoor onder 3 aangeduide passages in de memorie van toelichting is aangegeven, biedt het wetsvoorstel afdoende ruimte om dergelijke omstandigheden in de rechterlijke beoordeling te betrekken. Voor disproportionele uitkomsten als gevolg van het wetsvoorstel zijn we dan ook niet bevreesd.

Wij onderkennen dat, zoals de Afdeling opmerkt, het misdrijf van mishandeling zich in vele verschijningsvormen kan voordoen. Daarbij signaleren wij dat die verschijningsvormen een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk hebben. Het opzet van de dader is er bij deze misdrijven op gericht om aan het slachtoffer lichamelijk letsel of pijn toe te brengen,

²⁵ Volgens de toelichting (Algemeen deel, paragraaf 3.2) is het bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet mogelijk om in plaats van een taakstraf een geldboete op te leggen. Zie voor een andere opvatting hierover echter het advies van de NOvA d.d. 3 december 2019, het advies van de Raad voor de rechtspraak d.d. 4 december 2019 en het advies van de NVvR d.d. 16 december 2019, alsmede R.A. Hoving, «Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod», *NJB* 2020/289. Als met het taakstrafverbod ook de mogelijkheden van oplegging van een geldboete moet worden beperkt, zou dit volgens de NVvR en volgens Hoving expliciet in de wet tot uitdrukking moeten worden gebracht.

²⁶ Deze mogelijkheid was oorspronkelijk ook opgenomen in het wetsvoorstel dat leidde tot de invoering van artikel 22b Sr, maar werd in een laat stadium geschrapt door de regering (inmiddels in andere samenstelling); bij amendement werd vervolgens het derde lid van artikel 22b Sr in zijn huidige redactie opgenomen.

²⁷ Zie J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*, Groningen 2017. Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak d.d. 4 december 2019.

²⁸ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.

diens gezondheid te benadelen of een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam teweeg te brengen.²⁹ Met het bestaan van dergelijk opzet en de daaruit voortvloeiende gedraging is de laakbaarheid van de diverse vormen van mishandeling gegeven. Wanneer het geweld zich daarbij richt tegen de in het wetsvoorstel genoemde personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, vormt een (kale) taakstraf daarop geen passende reactie.

De Afdeling geeft twee alternatieven in overweging. Zo wijst de Afdeling op de mogelijkheid de strafvorderingsrichtlijnen te verruimen. Zoals hiervoor onder 2 is aangegeven, heeft het Advies aanleiding gegeven in de memorie van toelichting beter tot uitdrukking te laten komen dat de voorgestelde verruiming van het taakstrafverbod een aanvullend karakter heeft op reeds bestaande voorzieningen.

De strafvorderingsrichtlijnen waarnaar de Afdeling verwijst, schrijven reeds een aanzienlijke verhoging van de strafeis voor bij geweld tegen personen met een publieke taak. Aan deze richtlijnen is inherent dat daarvan door de officier van justitie in individuele gevallen ook kan worden afgeweken. Ook merken wij op dat de rechter aan een geformuleerde strafeis niet is gebonden.

De Afdeling vraagt eveneens aandacht voor een mogelijke verruiming van de reikwijdte van artikel 304, onder 2°, Sr. Als gevolg van deze strafverzwarringsgrond kunnen de in de artikelen 300 tot en met 303 Sr genoemde gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening. De Afdeling laat in het midden waaruit een verruiming van deze strafverzwarringsgrond zou kunnen bestaan. In zijn algemeenheid echter kan worden opgemerkt dat de werking van een strafverzwarringsgrond een andere is dan hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Als gevolg van de strafverzwarringsgrond ontstaat er binnen de beschikbare strafmaxima meer ruimte om de strafverzwarende omstandigheden in de straftoemeting te betrekken. Het verhoogde strafmaximum laat dit toe. Met de uitbreiding van het taakstrafverbod wordt juist verduidelijkt dat een vrijheidsbenemende straf een passende straf is en dat het met opleggen van een (kale) taakstraf niet kan worden volstaan.

In de tweede plaats vraagt de Afdeling in de memorie van toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden de taakstraf te combineren met andere niet-vrijheidsbenemende sancties. Zij geeft in overweging nader te onderbouwen waarom de mogelijkheid om de taakstraf in de gevallen waarop artikel 22b Sr betrekking heeft, niet (opnieuw) met een voorwaardelijke sanctie kan worden gecombineerd. Aan dit advies is gevolg gegeven. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is nader uiteengezet dat sanctiedoelen als vergelding en preventie onvoldoende worden gediend met een taakstraf of een voorwaardelijke gevangenisstraf bij een veroordeling voor geweld in de zin van het wetsvoorstel.

5. Reikwijdte

De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod heeft betrekking op geweld tegen politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance, buitengewoon opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld

²⁹ Vergelijk HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1751, NJ 2019/456 en HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:155,4, NJ 2011/466, zie ook HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677, NJ 2014/402 en HR 12 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1237 en HR 11 februari 1929, NJ 1929, p. 503 en HR 12 december 1967, NJ 1970/314.

boswachters of medewerkers van parkeerbeheer) en andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. De toelichting noemt een groot aantal voorbeelden van dergelijke personen, waaronder jeugdbeschermers, deurwaarders, conducteurs, gevangenisbewaarders, beveiligers en verkeersregelaars.³⁰ Volgens de toelichting wordt de beperking van de mogelijkheden om bij geweld tegen de genoemde personen een taakstraf op te leggen gerechtvaardigd door de omstandigheid dat zij vanwege de aard van hun werkzaamheden eenvoudig in een situatie kunnen geraken waarin zij geen stap terug kunnen doen zonder dat dit mogelijk ernstige consequenties heeft.³¹

In het kader van de consultatie is door verschillende organisaties gevraagd om een verduidelijking van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daaraan is gevolg gegeven door in de wet vier categorieën personen expliciet te noemen en in de toelichting te verhelderen op welke beroepsgroepen het wetsvoorstel betrekking heeft. Van een limitatieve opsomming is echter afgezien, omdat de groep van personen met een publieke taak niet homogeen is en de samenstelling daarvan als gevolg van mogelijke nieuwe inzichten aan verandering onderhevig kan zijn.³²

De Afdeling merkt het volgende op. In de toelichting wordt weliswaar een groot aantal voorbeelden genoemd van beoogde beroepsgroepen, maar de vraag rijst of van al deze personen inderdaad kan worden gezegd dat zij (primair) een «publieke taak» in het kader van de «handhaving van de orde of veiligheid» hebben.³³ Volgens de toelichting ligt in de voorgestelde definitie besloten dat de taakuitoefening altijd herleidbaar moet zijn tot een «publieke opdrachtgever».³⁴ Van advocaten en van beveiligers (bijvoorbeeld in winkelcentra, bedrijfsgebouwen en uitgaansgelegenheden of op evenementenlocaties) kan echter moeilijk worden gezegd dat zij een tot een publieke opdrachtgever herleidbare publieke taak vervullen. De Afdeling adviseert daarom de reikwijdte van de voorgestelde bepaling dienovereenkomstig te beperken. Met de verwijzing naar de «(handhaving van de) veiligheid» wordt volgens de toelichting vooral bedoeld op hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerlieden. Om onduidelijkheid in de rechtspraak te voorkomen adviseert de Afdeling personeel in de zorgsector en functionarissen in het openbaar vervoer expliciet te vermelden in artikel 22b Sr.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van het voorgestelde taakstrafverbod afwijkt van die in verwante regelingen zoals artikel 304 Sr³⁵ en artikel 67a Sv³⁶, terwijl de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie³⁷ en de oriëntatiepunten van de rechtspraak³⁸ eveneens een andere terminologie hanteren. Aldus ontstaat een onover-

³⁰ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1. Verderop in de toelichting (paragraaf 3.3.1) worden nog genoemd: al dan niet private toezichhouders in het openbaar vervoer; ov-personeel (onder wie: chauffeurs, machinisten, controleurs en conducteurs), personeel in de zorgsector (onder wie: artsen, psychologen, psychiaters en verplegend personeel), jeugdbeschermers, rechters, griffiers, officieren van justitie en advocaten, inspecteurs van de inspectiediensten, beveiligers en bewakers, verkeersregelaars, defensieambtenaren, deurwaarders en reddingszwemmers.

³¹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1.

³² Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1.

³³ Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 4 december 2019.

³⁴ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1. Zie ook het advies van de Politie d.d. 3 december 2019.

³⁵ Artikel 304, onderdeel 2°, Sr bevat een strafverwaringsgrond ten aanzien van mishandeling van «een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening». Voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod is daarentegen niet van betekenis of de taakuitoefening door de persoon met een publieke taak rechtmatig was (Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1).

zichtelijk geheel van bepalingen die een vergelijkbaar doel nastreven, maar waarin de groep te beschermen personen telkens weer anders is afgebakend. Voor zover het niet mogelijk is om te komen tot een eensluidende omschrijving van de groep te beschermen personen in de verschillende regelingen, behoeft dit nadere toelichting.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van het verruimde taakstrafverbod te beperken tot personen die daadwerkelijk belast zijn met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Daarnaast adviseert de Afdeling deze reikwijdte in het voorstel en in de toelichting nader te verduidelijken, mede in verhouding tot de afbakening van vergelijkbare regelingen.

5. Reikwijdte

Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de memorie van toelichting op onderdelen verder aan te vullen. Zo is in paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat personeel in de zorgsector een veiligheidsbevorderende taak in de zin van het wetsvoorstel uitoefent. Ook aan het advies om nader te expliciteren dat de taakuitoefening herleidbaar is tot een publieke opdrachtgever, is gevolg gegeven. In paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting is nader beschreven dat deze eis van herleidbaarheid voortvloeit uit de in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr opgenomen verwijzing naar «een publieke taak». Ten behoeve van de rechtsvinding zijn daarbij enkele voorbeelden opgenomen.

Met de Afdeling constateren wij dat de beschreven reikwijdte van het wetsvoorstel niet geheel congruent is met de door de Afdeling als verwant bestempelde regelingen. In het bijzonder wijst de Afdeling op artikel 304, onder 2°, Sr en op artikel 67a, tweede lid, onder 4° en vijfde lid, Sv. Ook kent de Afdeling in dit verband betekenis toe aan de strafvorderingsrichtlijnen en aan de oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Op het karakter van de richtlijnen zijn wij hiervoor onder 4 ingegaan. Ten behoeve van de toepassing van die richtlijnen kan daarin worden volstaan met een indicatieve opsomming van personen die een publieke taak uitoefenen. De landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting zijn opgesteld door het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS). Ook daarin worden voorbeelden gegeven ten behoeve van een juiste aanduiding van de persoon met een publieke taak. Ook hier heeft de opsomming geen limitatief, maar een oriënterend karakter. Die keuze kan tegen de achtergrond van de straftoemetingsvrijheid van de rechter en de functie van de oriëntatiepunten door ons goed worden begrepen. In relatie tot artikel 304, onder 2°, Sr en artikel 67a, vijfde lid, Sv is het volgende van belang. Zoals in de memorie van toelichting ook tot uitdrukking is gebracht, moet het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr worden gezien als autonoom en in het bijzonder betekenisvol in de context van de hier

³⁶ Artikel 67a, tweede lid, onderdeel 5°, Sv bepaalt dat een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven indien er sprake is van verdenking van één van de daar vermelde misdrijven, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen «personen met een publieke taak».

³⁷ De Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2019R007) verhoogt het uitgangspunt voor de strafeis met 200% bij mishandeling van «ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten».

³⁸ Volgens de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting kan de straf met 33% tot 100% worden verhoogd voor zover het feit is begaan tegen een politieagent, een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) of een andere toezichthouder indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening dan wel tegen een professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.) of functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.).

voorzienere uitbreiding van het taakstrafverbod. De reikwijdte in dit verband is anders beschreven dan de reikwijdte van de in artikel 67a, tweede lid, onderdeel 4°, Sv opgenomen grond voor voorlopige hechtenis ten behoeve van de toepassing van het snelrecht. Artikel 67a, vijfde lid, Sv bevat ten behoeve daarvan een omschrijving van personen met een publieke taak. Het gaat daarbij om personen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Bij de totstandkoming van die bepaling is een niet-limitatieve omschrijving gegeven van de personen die daaronder in het bijzonder zijn te verstaan (Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 17). Een dergelijke ruimere omschrijving past bij de functie die deze bepaling in het strafvorderlijk stelsel heeft. Ten behoeve van de straftoemeting dient de beschrijving van de bijzondere kwalificatie van het slachtoffer, die ertoe leidt dat geen taakstraf kan worden opgelegd, strikter bepaald te zijn. Om die reden zijn de afzonderlijke elementen van het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr en de betekenis die daaraan dient te worden gegeven, uitvoerig toegelicht.

Met betrekking tot artikel 304 Sr merken wij tot slot op dat de reikwijdte van die bepaling beperkt is in vergelijking tot de reikwijdte van de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Niet beoogd is de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot de in artikel 304, onderdeel 2°, Sr genoemde ambtenaren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge u hierbij, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid verzoeken het voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker