

Vergaderjaar 2025–2026

36 693

Voorstel van wet van de leden Eerdmans en Martens-America

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat een uitbreiding van het taakstrafverbod naar elke vorm van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak die als onderdeel van die taak noodhulp kunnen verlenen. Daartoe is tot op grote hoogte geput uit de inhoud en toelichting van het eerdere wetsvoorstel Wet uitbreiding taakstrafverbod (hierna: het initiële wetsvoorstel).¹ Dat wetsvoorstel is in 2022 door de Eerste Kamer verworpen, maar de initiatiefnemers achten de veranderde politieke verhoudingen in beide Kamers en recente maatschappelijke gebeurtenissen reden genoeg om over dit onderwerp wederom een inhoudelijk soortgelijk wetsvoorstel aanhangig te maken.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het huidige taakstrafverbod voor geweld- en zedenmisdrijven uit te breiden naar elke vorm van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak die als onderdeel van die taak noodhulp kunnen verlenen. Het gaat om politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze personen werken voor de publieke zaak in de frontlinie en stellen zich maximaal dienstbaar op aan de samenleving. Zij handhaven de orde, treden op onder gevaarlijke omstandigheden en in het bijzonder verlenen zij hulp aan mensen in nood. Niet zelden staan zij mensen bij die in acuut levensbedreigende situaties verkeren. Voor hen is terugtreden bij geweldpleging vaak niet goed mogelijk, niet in de laatste plaats omdat hun taakuitoefening juist handelend optreden vereist. Politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren komen in de uitoefening van hun taken geregeld met

¹ De toen door de regering voorgestelde 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). Zie Kamerstukken 35 528. Dit wetsvoorstel is op 2 februari 2021 aangenomen in de Tweede Kamer, maar op 18 oktober 2022 door de Eerste Kamer, na hoofdelijke stemming, verworpen.

fysiek geweld in aanraking. Er zijn ook andere personen met een publieke taak die in de taakuitoefening risico lopen op een gewelddadige bejegening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een jeugdbeschermers die het gesprek aangaat met een ouder over de opvoeding van een minderjarige, aan een deurwaarder die uitvoering geeft aan een beslagbeslissing en aan een conducteur die de reiziger verzoekt een geldig vervoersbewijs te tonen. De initiatiefnemers hebben er echter voor gekozen om een onderscheid te maken in personen met een publieke taak. Het onderscheid is gemaakt op basis van in hoeverre personen met een publieke taak noodhulp kunnen verlenen. Deze zogeheten «first responders» hebben ten opzichte van anderen met een publieke taak, die eveneens zeer belangrijk werk verrichten (bijvoorbeeld psychologen, therapeuten of huisartsen), geen werk waarbij zij agressie in een vergelijkbare mate ondervinden als de groep agenten en hulpverleners in de noodhulp.

Tegen geweld tegen iedere hulpverlener moet stevig worden opgetreden. In het bijzonder personen met een publieke taak die noodhulp verlenen. Zij staan immers in de frontlinie en hebben te maken met overmatige agressie en geweldsincidenten. Een taakstraf is specifiek voor deze groep geen passende sanctie, zo volgt ook reeds voor diverse situaties uit artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het wetsvoorstel wil deze regeling in die zin uitbreiden dat niet kan worden volstaan met het opleggen van een «kale taakstraf», dat wil zeggen een taakstraf die niet wordt gecombineerd met een andere, vrijheidsbenemende sanctie, aan plegers van elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak die als onderdeel van die taak noodhulp kunnen verlenen.

Het initiële wetsvoorstel waaruit dit wetsvoorstel is geïnspireerd, is op 14 juli 2020 ingediend door het toenmalige kabinet. Het voorstel is destijds tot stand gekomen doordat er uitvoering werd gegeven aan de motie van de leden Helder (toen PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA).² Het voorstel was destijds aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 2019 als reactie op de genoemde motie.³ Het hield in dat het reeds bestaande taakstrafverbod in artikel 22b Sr werd uitgebreid. In artikel 22b Sr zijn de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf ook nu al beperkt in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Ook bij enkele andere specifiek aangeduide misdrijven⁴ en in het geval van recidive, geldt een taakstrafverbod. Dit bestaande taakstrafverbod is een voortvloeisel van de door de wetgever noodzakelijk geachte positionering van de taakstraf als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten.⁵ Het taakstrafverbod werd met het wetsvoorstel uitgebreid doordat daaraan ook de nog niet onder artikel 22b Sr vallende vormen van geweld werden toegevoegd, voor zover deze feiten zijn begaan tegen personen met een publieke taak. Concreet ging het daarbij om veroordelingen voor de artikelen 300 tot en met 303 Sr, waarin mishandeling in vormen van verschillende ernst strafbaar is gesteld. Met het wetsvoorstel zou het uitgangspunt dat een taakstraf geen passende straf is bij elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak, wettelijk worden verankerd. Dit wetsvoorstel verschilt daarin dus ten opzichte van het initiële wetsvoorstel, omdat dit wetsvoorstel een onderscheid maakt op basis van personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 24.

³ Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 551.

⁴ Per 1 juli 2024 vindt daarbij een wijziging plaats in de betrokken verwijzing, zie Stb. 2024, 59 en Kamerstukken 36 222.

⁵ Kamerstukken II 2009/2010, 32 169, nr. 3, p. 1

Zoals hiervoor werd aangegeven, moet bij personen met een publieke taak in het kader van dit wetsvoorstel vooral worden gedacht aan diegenen die zich niet aan een confrontatie met geweld van een derde bij de uitoefening van hun taak kunnen onttrekken door terug te treden én in hun taakuitoefening verantwoordelijk zijn voor het verlenen van noodhulp. De beperking van hun mogelijkheden om terug te treden en zichzelf in veiligheid te brengen, vormt reden anders om te gaan met geweldpleging tegen deze personen, en de geweldplegers dergelijk zeer laakbaar en onaanvaardbaar gedrag zwaarder aan te rekenen dan bij vergelijkbaar geweld tegen andere personen. Aan plegers van geweld tegen personen met een publieke taak wordt een verzaamd strafrechtelijk verwijt gemaakt. Bijvoorbeeld de richtlijn die het Openbaar Ministerie moet hanteren om een strafverzwaring van 200% op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak. Initiatiefnemers constateren op basis van WODC-onderzoek echter dat er een scheefgroei is ontstaan tussen de richtlijn die het OM in theorie heeft en hoe deze in de praktijk wordt toegepast.⁶ Het overgrote deel van de officieren van justitie past slechts «enige mate van strafverzwaring toe». Onder rechters en officieren bestaat namelijk «geen draagvlak» voor deze strafverhoging. De Nederlandse Politiebond noemde het niet naleven van deze richtlijn «schokkend, schrijnend en bizar». De initiatiefnemers vinden een wetswijziging noodzakelijk, zowel gelet op de ontwikkeling waarbij de huidige richtlijn niet wordt opgevolgd als de verharde maatschappelijke verhoudingen ten aanzien van hulpverleners.

Geweld tegen personen met een publieke taak vraagt dus om een passende reactie. Het eerdere wetsvoorstel bepaalde dat die passende reactie in alle gevallen van geweld tegen personen met een publieke taak niet meer uitsluitend vorm kon krijgen door het opleggen van een taakstraf. Dit zou gelden ongeacht de gevolgen die het gepleegde geweld heeft gehad. Ook strafbare pogingen zouden als gevolg van het wetsvoorstel onder het taakstrafverbod komen te vallen. Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op personen met een publieke taak die bij die taak tevens noodhulp verlenen en te maken hebben met overmatig geweld.

De bijzondere aandacht voor personen met een publieke taak die met agressie en geweld te maken hebben, is niet nieuw. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het programma Veilige Publieke Taak (hierna: VPT) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op de doorgevoerde verruiming van gronden voor de voorlopige hechtenis met het oog op toepassing van snelrecht bij geweld tegen personen met een publieke taak. Het programma Veilige Publieke Taak heeft onder meer geleid tot strafrechtelijk beleid dat erop is gericht geweldplegers tegen een werknemer met een publieke taak snel en streng te straffen.⁷ Voorrang wordt gegeven aan de opsporing en vervolging van verdachten, en daders mogen eerder voorlopig worden vastgezet, waardoor snelrecht en supersnelrecht mogelijk is. Over de prioriteit die bij opsporing en vervolging wordt gegeven aan geweldsfeiten tegen personen met een publieke taak, bestaan landelijke afspraken. Deze eenduidige landelijke afspraken (ELA) zijn recentelijk geëvalueerd waarbij door de Minister van Justitie en Veiligheid ook een versterking van de

⁶ <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3402/3376-strafverhogingen-bij-veilige-publieke-taak-delicten-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷ Het VPT-programma is eind 2016 afgerond. De Tweede Kamer is per brief van 19 december 2017 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de afronding en evaluatie van het programma, Zie Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 513. De resultaten van de evaluatie zijn met een appreciatie door de Minister van Justitie en Veiligheid op 4 februari aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2019/20 28 684, nr. 596).

uitvoering is toegezegd.⁸ Naast deze prioriteit bij opsporing en vervolging wordt ook in het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie rekening gehouden met dat een slachtoffer van een geweldsmisdrijf is belast met publieke taak. Zo zouden strafeisen van het openbaar ministerie in die gevallen drie keer zo hoog moeten zijn als in andere geweldszaken. Bij de straftoemeting in concrete strafzaken zijn daarnaast de landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting van belang. Deze zijn door en ten behoeve van de rechtspraak vastgesteld door het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS).⁹ De oriëntatiepunten vormen veelal het vertrekpunt bij de straftoemeting in concrete strafzaken. Ook in deze oriëntatiepunten wordt betekenis toegekend aan de omstandigheid dat geweld werd toegepast tegen een persoon met een publieke taak. Deze omstandigheid werkt strafverzwarend en leidt tot strafverhogingen van een derde tot honderd procent ten opzichte van de geldende oriëntatiepunten. Op grond van artikel 304, onder 2°, Sr geldt een wettelijke strafverzwarringsgrond voor mishandeling gepleegd tegen «ambtenaren gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van hun bediening». En in situaties waarin wederspanningheid bewezen wordt verklaard en tevens sprake is van enig lichamelijk letsel, volgt ook nu al uit de wet dat het taakstrafverbod van toepassing is (artikel 22b, eerste lid, onderdeel b, Sr).

Er blijkt nog steeds sprake te zijn van een aanzienlijk aantal registraties van geweld tegen personen met een publieke taak. In 2021 werden 12.940 meldingen gedaan van geweld tegen politiepersoneel. Dit aantal bleef in 2022 nagenoeg gelijk met 12.895 incidenten. Ook in 2023 werden nog 12.265 meldingen geregistreerd.¹⁰ Ter vergelijking: In 2017 werden er 9.598 meldingen gedaan van geweld tegen hulpverleners en in 2018 bedroeg dit aantal 10.781 meldingen. Er is dus sprake van een stijgende trend. Het WODC onderzoek «Buitengewoon veilig» uit 2022 constateert dat 95% van de BoA's slachtoffer is van verbale agressie en 68% van intimidatie en 58% van fysieke agressie.¹¹ Van ambulancepersoneel maakt 60% maandelijks agressie mee (2022).¹²

Recente agressie-en geweldscijfers van de politie bevestigen de urgentie van dit wetsvoorstel. In 2024 maakten politiemedewerkers 12.543 keer melding van geweld tegen politieambtenaren. Hierbij ging het in 139 gevallen om poging tot doodslag, 167 keer om poging tot zware mishandeling en 46 keer zware mishandeling.¹³

Afgelopen jaarwisseling verliep wederom onrustig en is derhalve een van de redenen waardoor dit wetsvoorstel een spoedige behandeling moet ondergaan. Er werden 295 politiemensen slachtoffer van geweld en agressie. Dat zijn er 32 meer dan vorig jaar.¹⁴ Verder werden er 49 andere

⁸ Het VPT-programma is eind 2016 afgerond. De Tweede Kamer is per brief van 19 december 2017 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de afronding en evaluatie van het programma, Zie Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 513. De resultaten van de evaluatie zijn met een appreciatie door de Minister van Justitie en Veiligheid op 4 februari aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2019/20 28 684, nr. 596).

⁹ Raadpleegbaar via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepuntenenafspraken-LOVS.pdf>.

¹⁰ <https://www.politie.nl/nieuws/2024/april/15/00-verharding-samenleving-terug-te-zien-in-gtpacijfers.html>

¹¹ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2481>

¹² <https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/d36db580-642d-4a63-8d31-6a0b64ee0d7e/bijna-60-procent-van-hulpverleners-maakt-elke-maand-agressie-mee>

¹³ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/mei/6/00-opnieuw-hoge-aantallen-agressie-en-geweld-tegen-politie.html>

¹⁴ <https://nos.nl/artikel/2550795-politie-jaarwisseling-ontaardde-op-veel-plaatsen-in-geweld-envernieting>

hulpverleners, zoals brandweermensen en ambulancemedewerkers, slachtoffer van geweld en agressie. Dit zijn er 17 meer dan vorig jaar.¹⁵

Het initiële wetsvoorstel, dat aanvullend was op de hiervoor genoemde voorzieningen, beoogde een verdere bijdrage te leveren aan het terugdringen van geweld tegen personen met een publieke taak.¹⁶ Het initiële wetsvoorstel is op 2 februari 2021 aangenomen in de Tweede Kamer,¹⁷ maar werd op 18 oktober 2022 door de Eerste Kamer, na een hoofdelijke stemming, verworpen.¹⁸ Ondanks dat het initiële wetsvoorstel niet lang geleden is ingediend en behandeld, achten de initiatiefnemers de veranderde politieke verhoudingen in beide Kamers en recente maatschappelijke gebeurtenissen, zoals de onrustig verlopen nieuwjaarsnacht,¹⁹ reden genoeg om dit eerdere wetsvoorstel, met een aantal kleine aanpassingen, actualisering en het inhoudelijke onderscheid van hulpverleners die bij hun publieke taak noodhulp verlenen opnieuw aanhangig te maken.

De inhoud van het wetsvoorstel is daarbij redelijk gelijk aan dat van het initiële wetsvoorstel voor een Wet uitbreiding taakstrafverbod, en ook deze memorie van toelichting sluit tot op zekere hoogte aan bij die van het dat eerdere wetsvoorstel.²⁰ De initiatiefnemers hebben daarvoor gekozen aangezien de wettekst naar hun oordeel geen aanpassing vereist, uitgezonderd van het onderscheid dat in dit wetsvoorstel wordt gemaakt van hulpverleners die noodhulp kunnen verlenen, en de daarbij behorende toelichting en uitgebrachte adviezen nog tamelijk relevant zijn, alsmede omwille van de actualiteit, relevantie en het belang van snelle inwerkingtreding van de voorgestelde wet.

2. Eerder ontvangen adviezen

Over het initiële wetsvoorstel is advies ingewonnen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van Procureurs-Generaal van het openbaar ministerie (OM), de korpschef van de politie (de politie), de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de reclasseringsorganisaties (3RO).²¹ Het initiële wetsvoorstel is daarnaast gepubliceerd op het platform voor internetconsultatie. Tot de respondenten behoorden onder meer de Nederlandse Veiligheidsbranche, de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland, de Politievakbond ACP, de gecertificeerde instellingen voor jeugdhulp en jeugdreclassering alsmede de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders.²² Ook enkele particulieren hebben op het initiële wetsvoorstel gereageerd. Deze ingewonnen adviezen en reacties op het initiële wetsvoorstel zijn volgens de initiatiefnemers nog steeds relevant, en op de inhoud ervan wordt derhalve in deze en de volgende paragrafen nader ingegaan. Daarbij dient wel vermeld te worden dat de ingewonnen adviezen niet volledig toepasbaar zijn op dit

¹⁵ <https://nos.nl/artikel/2550795-politie-jaarwisseling-ontaardde-op-veel-plaatsen-in-geweld-enverniening>

¹⁶ Zie Kamerstukken 35 528.

¹⁷ Zie Handelingen II 2020/21, 2 februari 2021, nr. 51, item 8. Zie ook <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35528>.

¹⁸ Zie Handelingen I 2022/23, 18 oktober 2022, nr. 4, item 11. Zie over het verloop van de behandeling ook <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010552>. Zie verder ook https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35528_wet_uitbreiding. 17

¹⁹ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/januari/6/jaarwisseling-meer-geweld-tegenhulpverleners.html>

²⁰ Zie daarvoor Kamerstukken 35 528, met name de nrs. 2 en 3.

²¹ Bij de behandeling van het initiële wetsvoorstel (35 528) ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²² Bij de behandeling van het initiële wetsvoorstel (35 528) ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer. Zie voor de reacties ook <https://www.internetconsultatie.nl/1537>.

wetsvoorstel, gezien de veranderde definitie van «personen met een publieke taak».

De politie is van oordeel dat geweld tegen politiemedewerkers onacceptabel is. De politie verwelkomde de in het initiële wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod en zag daarin een erkenning van het uitgangspunt dat geweld tegen hulpverleners een zeer ernstig strafbaar feit is waarop een vrijheidsbenemende sanctie dient te volgen. De politie wees erop dat een stevig optreden tegen geweldplegers in de zin van het wetsvoorstel door politiemedewerkers als een morele steun wordt ervaren. Deze medewerkers zien in een kale taakstraf bij geweld jegens personen die zich inzetten in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid geen passende sanctie. Het opleggen van een kale taakstraf druist in tegen hun rechtvaardigheidsgevoel. In paragraaf 3 komt het toenmalige advies van de politie ook hier nader aan de orde.

De Koninklijke Marechaussee had met voldoening van het initiële wetsvoorstel kennisgenomen. Zij gaf in haar advies aan het doel van het wetsvoorstel van harte te onderschrijven en onderstreepte het belang van een passende bestraffing van mensen die geweld plegen tegen personen met een publieke taak. De Koninklijke Marechaussee had voor het overige geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel. Ook de politievakbond ACP steunde het initiële wetsvoorstel en vroeg aandacht voor de uitvoeringsconsequenties. De ACP toonde zich voorstander van een uitbreiding van het wetsvoorstel tot situaties van openlijke geweldpleging als bedoeld in artikel 141 Sr. Dit komt ook hier nader aan de orde in paragraaf 3.3.2 van deze memorie van toelichting. Het OM zei met belangstelling kennis te hebben genomen van het initiële wetsvoorstel. Het College zag daarnaast geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

Ook de Nederlandse Veiligheidsbranche en de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland steunden het initiële wetsvoorstel. Deze brancheorganisaties stelden zich op het standpunt dat het initiële wetsvoorstel ook beveiligers en verkeersregelaars tegen geweldplegers zou moeten beschermen. Zoals hierna in paragraaf 3.3.1 van deze memorie wordt besproken, is dit in het initiële wetsvoorstel wel het geval geweest, maar maakt deze toevoeging geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

De Rvdr toonde zich in zijn advies geen voorstander van het initiële wetsvoorstel. De Rvdr had ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel en adviseerde met klem van indiening af te zien. De Rvdr citeerde zijn eerder uitgebrachte advies van 6 februari 2009 bij het wetsvoorstel waarmee het taakstrafverbod werd geïntroduceerd en bracht de daarin geuite bezwaren opnieuw naar voren. Op het debat dat over de introductie van het taakstrafverbod is gevoerd, wordt hierna in paragraaf 3.1 ingegaan. Het wetsvoorstel streefde een uitbreiding na van het bestaande taakstrafverbod. Het ging daarbij om situaties van geweld tegen personen met een publieke taak. Die voorgestelde uitbreiding stuitte bij de Rvdr op het bezwaar dat mishandeling zich voordoet in vele verschijningsvormen en dat in de afdoening van geweldszaken juist ruimte zou moeten bestaan voor maatwerk. De opmerkingen van de Rvdr hadden aanleiding gegeven in de memorie verhelderende toevoegingen op te nemen in de onderdelen die zich daarvoor lenen. Ook werden de redactionele opmerkingen van de Rvdr overgenomen. Het advies van de Rvdr gaf verder aanleiding op te merken dat het wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de plaats die de taakstraf in het bestaande sanctiepallet inneemt. Anders dan de RvdR meende, kon er volgens de regering aandacht bestaan voor de persoonlijkheid van de verdachte en eventueel verzachtende omstandigheden waaronder het geweld is gepleegd. In paragraaf 3.1 wordt hierop

ook nader teruggekomen. De Rvdr vestigde in zijn advies verder aandacht op de genoemde oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het LOVS. Ook in die oriëntatiepunten is een strafverzwaring opgenomen voor vormen van geweld tegen personen met een publieke taak. Aan deze oriëntatiepunten ligt de gedachte ten grondslag dat geweld tegen personen met een publieke taak onwenselijk is en tot een zwaardere bestraffing aanleiding kan geven. Dat was ook het vertrekpunt van het initiële van dit wetsvoorstel. Een verschil met de oriëntatiepunten was volgens de regering verder dat het wetsvoorstel een afdoening met een taakstraf uitsluit bij geweld tegen personen met een publieke taak terwijl de oriëntatiepunten voor een afdoening met een taakstraf wél nog ruimte bieden, ook al zal de taakstraf door de strafverhoging in de oriëntatiepunten mogelijk van langere duur zijn. Het initiële wetsvoorstel koos als uitgangspunt dat voor dergelijk geweld een andere sanctiemodaliteit op haar plaats is. Dit voorstel sluit in die zin aan op de kritiek van de Rvdr, omdat dit wetsvoorstel slechts van invloed is op personen met een publieke taak die bij die taak noodhulp verlenen.

Ook de NVvR had in haar advies aandacht over het initiële wetsvoorstel gevraagd voor de mogelijkheden om in een individueel geval te komen tot een adequate straftoemeting. De NVvR wees in dat verband op de mogelijke consequenties van de uitbreiding van het taakstrafverbod bij verdachten met psychiatrische aandoeningen of beperkingen zoals zwakbegaafdheid. Verder wees de NVvR op situaties waarin een heftige emotie bij een verdachte bij het plegen van een geweldsmisdrijf een rol hebben gespeeld, bijvoorbeeld omdat hij een naaste van het slachtoffer is bij het voorval waarbij hulp wordt verleend of orde wordt gehandhaafd.

Daarnaast meende de NVvR dat het doel van het wetsvoorstel ook met een aangescherpt rekwireerbeleid zou kunnen worden bewerkstelligd. In reactie merkte de regering op dat het rekwireerbeleid van het openbaar ministerie inderdaad een rol speelde bij het inscherpen van de norm dat geweld tegen personen met een publieke taak onacceptabel is. Dit komt ook tot uitdrukking in het hiervoor in de inleiding van deze memorie van toelichting al beschreven VPT-beleid. Het initiële wetsvoorstel lag in het verlengde hiervan en sloot in de door het wetsvoorstel voorziene gevallen een afdoening met een taakstraf uit. Tegen de achtergrond van het reeds bestaande taakstrafverbod in artikel 22b Sr lag het naar het oordeel van de regering juist op de weg van de wetgever om, waar het noodzakelijk wordt geacht de mogelijkheid een taakstraf op te leggen te beperken, die beperking juist wettelijk te verankeren. Ten slotte vroeg ook de NVvR verheldering van het begrip «persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». Deze onduidelijkheid is volgens de initiatiefnemers verholpen, omdat er in dit wetsvoorstel een onderscheid wordt gemaakt op basis van in hoeverre het verlenen van noodhulp in het verantwoordelijke takenpakket zit.

De NOvA was van mening dat de beoordelingsvrijheid van de rechterlijke macht met het initiële wetsvoorstel werd beperkt en schreef in zijn advies dat ook zeer lichte vergrijpen door dat wetsvoorstel altijd tot het opleggen van een gevangenisstraf zouden leiden. Dit was volgens de regering niet het geval. In het voorstel lag volgens de regering besloten dat geweld tegen een persoon met een publieke taak een ernstig vergrijp is en wel zodanig ernstig dat een afdoening met een taakstraf niet passend is. In die gevallen komt een gevangenisstraf in beeld. Als de bijzondere omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe aanleiding geven, kan dit ook een kortdurende straf zijn. Voorop stond in het initiële wetsvoorstel evenwel dat bij geweldpleging tegen personen met een publieke taak voor een taakstraf geen plaats is. Het advies van de NOvA gaf voor de regering verder aanleiding om in herinnering te roepen dat het de verantwoorde-

lijkheid van de wetgever is om in de wet aan te geven welke straffen kunnen worden opgelegd en onder welke omstandigheden, mede gelet op de beleving van een straf in de samenleving. Van een inbreuk op het domein van de rechter waarover de NOvA in zijn advies sprak, was volgens de regering dan ook geen sprake. Evenmin lag volgens de regering aan het initiële wetsvoorstel een gevoel van wantrouwen jegens de rechter ten grondslag, zoals de NOvA meende. Ook de NOvA had ten slotte aandacht gevraagd voor de reikwijdte van het voorstel.

Reclassering Nederland had over het initiële wetsvoorstel advies uitgebracht mede namens het Leger des Heils, Jeugdbescherming & Reclassering en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (samen 3RO). De 3RO waren van mening dat elke vorm van geweld tegen personen met een publieke taak passend moet worden bestraft. Dit gold volgens de reclassering ook indien geweld zich richt tegen reclasseringsmedewerkers. Voor de voorgestelde uitbreiding zagen de 3RO evenwel geen aanleiding. De 3RO waren van mening dat de taakstraf een effectieve sanctie kan zijn en voorts dat het mogelijk zou moeten zijn een voorwaardelijke straf met de taakstraf te combineren. De 3RO bepleitten dan ook de herinvoering van deze mogelijkheid. Verder vroegen de 3RO aandacht voor de verstrekking van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Een mogelijk neveneffect van het voorstel zou kunnen zijn dat de veroordeelde minder snel voor een VOG in aanmerking kwam omdat bij de toekenning van de VOG betekenis wordt toegekend aan de afdoeningswijze van gepleegde strafbare feiten. Dit wetsvoorstel sluit derhalve beter aan bij de kritiek van de 3RO.

De gecertificeerde instellingen hebben als advies over het initiële wetsvoorstel een pamflet voorgelegd getiteld «Handen af van onze jeugdbeschermers». Hierin werd aandacht gevraagd voor de positie van jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders die veelvuldig met agressie in aanraking komen. De gecertificeerde instellingen waren van oordeel dat ook jeugdbeschermers onder de werking van het wetsvoorstel zouden moeten vallen. Ook vroegen zij aandacht voor de uitvoering van het VPT-beleid dat volgens het pamflet jegens jeugdbeschermers nog tekortschoot. Dit wetsvoorstel strekt er, in tegenstelling tot het initiële wetsvoorstel, niet toe om ook jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders onder het taakstrafverbod te laten vallen.

Ook de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG) onderschreef de doelstelling van het initiële wetsvoorstel, namelijk dat het onaanvaardbaar is om plegers van geweld tegen personen die zich bij uitstek dienstbaar aan de samenleving opstellen, te bestraffen door middel van een taakstraf. Deze beroepsorganisatie was van oordeel dat de uitbreiding van het taakstrafverbod ook moest gelden bij geweld tegen gerechtsdeurwaarders. Verder vroeg de KBvG aandacht voor de mogelijkheden aangifte te doen. De regering merkte hierover op dat dit, zoals hiervoor aangegeven, is betrokken bij de aanscherping van de uitvoering van het ELA-beleid. De regering verhelderde ook dat de gerechtsdeurwaarders functionarissen zijn waarop het initiële wetsvoorstel ziet. Dit wetsvoorstel voorziet hier echter niet meer in. Het advies van de KBvG gaf overigens geen aanleiding de regels inzake de bewijskracht van processen-verbaal opgesteld door de gerechtsdeurwaarder, aan te passen. Een «proces-verbaal van constatering» kan in de strafprocedure ook nu al een rol spelen en bijdragen aan het bewijs dat de verdachte geweld heeft gepleegd.

3. De uitbreiding van het taakstrafverbod

3.1 Inhoud en totstandkoming taakstrafverbod

Het taakstrafverbod in artikel 22b Sr is ooit ingevoerd vanuit de gedachte dat een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere straffbare feiten, voor betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele maximaal helderheid biedt over de toepassing ervan.²³ In dit onderdeel van de toelichting wordt kort ingegaan op het bestaande taakstrafverbod, de vormgeving en totstandkoming.

In artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr wordt bepaald dat een taakstraf niet kan worden opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld (formeel criterium) en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad (materieel criterium). De in artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr genoemde vereisten hebben als doel het opleggen van een taakstraf uit te sluiten in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Het genoemde formele criterium sluit aan bij de opvatting van de wetgever over de ernst van een delict, welke opvatting tot uitdrukking komt in de hoogte van de maximale straf die voor een bepaald misdrijf kan worden opgelegd. Het materiële criterium staat in het teken van de gevolgen die het gepleegde misdrijf heeft gehad. Een kale taakstraf kan niet worden opgelegd indien het misdrijf bovendien een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Bij zeden- en geweldsmisdrijven is in beginsel steeds sprake van inbreuken op de lichamelijke integriteit. De ernst van de inbreuk kan verschillen. De ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit is zo medebepalend voor de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen. Zijn de gevolgen voor de lichamelijke integriteit van het slachtoffer beperkt gebleven, dan kan wel een kale taakstraf worden opgelegd.²⁴

De regering is bij de totstandkoming van het taakstrafverbod nader ingegaan op de verhouding tussen de inbreuk op de lichamelijke integriteit en lichamelijk letsel. Daarbij is overwogen dat een inbreuk op de lichamelijke integriteit niet hetzelfde is als lichamelijk letsel. Zo kan er zeker bij zedenmisdrijven sprake zijn van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit, zonder dat daarbij sprake is van lichamelijk letsel. Aan de andere kant is bij lichamelijk letsel wel altijd sprake van een inbreuk op de lichamelijke integriteit. In de gevallen waarin het misdrijf beperkt lichamelijk letsel ten gevolge heeft gehad, is geen sprake van een zo ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit dat daarom het opleggen van een taakstraf is uitgesloten.²⁵ De combinatie van het formele en het materiële criterium geldt niet voor enkele in artikel 22b, eerste lid, onderdeel b, Sr nader omschreven misdrijven. De ernst van deze misdrijven en de bescherming die deze artikelen beogen te bieden aan minderjarigen en aan personen werkzaam in publieke dienst, hebben bij de invoering van het taakstrafverbod voldoende reden gevormd een kale taakstraf bij veroordeling uit te sluiten. Het gaat dan om een veroordeling wegens artikel 181 (wederspanningheid dat (zwaar) letsel tot gevolg heeft), artikel 240b (kinderpornografie), artikel 248a (verleiding), artikel 248b (jeugdprostitutie), artikel 248c (het bijwonen van seksshows met minderjarigen) en artikel 250 Sr (koppelarij). Bij veroordeling voor deze misdrijven kan derhalve geen kale taakstraf worden opgelegd, ongeacht of de misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het

²³ Vgl. Kamerstukken II, 2009/10, 32 169, nr. 7, p. 5.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 8–9.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 8–9.

slachtoffer ten gevolge hebben gehad.²⁶ Artikel 22b, tweede lid, Sr voorziet ten slotte in het uitsluiten van de taakstraf in het geval van recidive. Deze beperking van de mogelijkheden om in geval van recidive een kale taakstraf op te leggen heeft betrekking op misdrijven in het algemeen en ziet niet alleen op ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Indien een verdachte een misdrijf pleegt en er in de vijf daaraan voorafgaande jaren al wegens een ander soortgelijk misdrijf een taakstraf aan hem werd opgelegd, kan niet opnieuw een taakstraf worden opgelegd.²⁷

Bij de totstandkoming van het taakstrafverbod heeft aandacht bestaan voor de vraag hoe het verbod om in voorkomende gevallen een kale taakstraf op te leggen, zich verhoudt tot de vrijheid die de rechter toekomt bij de straftoemeting.²⁸ In het debat is van de zijde van de regering naar voren gebracht dat het taakstrafverbod de noodzakelijke verduidelijking biedt van de opvattingen van de wetgever over de strafwaardigheid van enkele veelvoorkomende strafbare feiten, terwijl het ook de verantwoordelijkheid van de wetgever is om in de wet aan te geven welke straffen kunnen worden opgelegd en onder welke omstandigheden, mede gelet op de beleving van een straf in de maatschappij. Daarbij is van de zijde van de regering aangegeven dat, in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever bij invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf, de taakstraf moet worden gezien als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. De met het ingevoerde taakstrafverbod gegeven verheldering over de visie van de wetgever op de taakstraf, biedt zo voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan.

In het geclausuleerde taakstrafverbod komt zo de opvatting van de wetgever over de plaats van de taakstraf tot uiting. De wettelijke regeling draagt bij aan de rechtszekerheid, méér dan het geval is bij een algemene verwijzing naar de bedoeling van de wetgever bij de invoering van de taakstraf. Het taakstrafverbod is geen generiek verbod tot het opleggen van een taakstraf bij alle feiten die als bijzonder ernstig zouden kunnen worden aangemerkt. Het gaat om bepaalde aangewezen feiten en situaties in het bijzonder, waarbij invoelbaar is dat een afdoening met een kale taakstraf als maatschappelijk onaanvaardbaar moet worden beschouwd.

Bij die gedachte wordt ook met het onderhavige wetsvoorstel aansluiting gezocht. Met de opstellers van eerdergenoemde motie zijn de initiatiefnemers van oordeel dat elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak die noodhulp verlenen dusdanig ernstig en laakbaar is, dat een afdoening met een taakstraf niet passend is. Dit geldt 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 de gevallen waarin dit wel het geval is, zo volgt uit het voorgaande, geldt immers reeds een taakstrafverbod.

Het onderscheid dat in dit wetsvoorstel is gemaakt is op basis van in hoeverre een hulpverlener bij diens publieke taak noodhulp verleent. Hieronder worden politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren geschaard. Deze groep hulpverleners, die in hun dagelijkse werk dus belegd zijn met het verlenen van noodhulp, hebben in hun werk in onevenredige mate te maken met agressie en geweld. Voor deze groep hulpverleners is het daarom dermate van belang dat er zo spoedig mogelijk een taakstrafverbod voor geweld tegen hen komt.

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 10.

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 10.

²⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 6.

Zoals in paragraaf 2 aangegeven, hebben de NVvR, de Rvdr, de NOvA en de 3RO in hun eerdere adviezen over het initiële wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de mogelijkheden de taakstraf in voorkomende gevallen te combineren met andere sancties. In situaties waarin het taakstrafverbod geldt, zou de taakstraf moeten kunnen worden gecombineerd met een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf.

De regering merkte naar aanleiding daarvan op dat als gevolg van de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel waarmee het taakstrafverbod in artikel 22b Sr werd opgenomen,²⁹ de mogelijkheid is komen te vervallen om bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en in geval van recidive een taakstraf op te leggen in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Als gevolg van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Van Toorenburg bij dat wetsvoorstel,³⁰ kan in deze gevallen de taakstraf wél worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het onderhavige wetsvoorstel laat deze uitgangspunten, net als eerder het initiële wetsvoorstel, ongemoeid. Ook de door de Rvdr bij zijn advies over het initiële wetsvoorstel gememoreerde wetsevaluatie uit 2017 had de regering geen aanleiding gegeven tot een heroverweging van de regeling op dit punt. Dit was, zoals de Rvdr ook constateerde, nog recentelijk voor het initiële wetsvoorstel naar voren gebracht in de beleidsreactie van de Minister voor Rechtsbescherming op dit onderzoek.³¹ In de brief van 14 maart 2019 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, houdende de beantwoording van schriftelijke vragen over genoemde beleidsreactie,³² is hierop door de regering een nadere toelichting gegeven. Recidivebeperking door het gebruik van gedragsbeïnvloedende maatregelen die door middel van een voorwaardelijke straf kunnen worden afgedwongen, is, net als eerder het initiële wetsvoorstel, met het onderhavige wetsvoorstel niet beoogd. Bij geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak die noodhulp verlenen worden sanctiedoelen als vergelding en preventie naar het oordeel van de initiatiefnemers, en eerder de regering bij het initiële wetsvoorstel, onvoldoende gediend met een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is bij deze vormen van geweld een passende bestraffing. De taakstraf als hoofdstraf, eventueel in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en gedragsbeïnvloedende maatregelen, zien de initiatiefnemers ook als een passende straf voor minder ernstige strafbare feiten. Daarbij biedt het wetsvoorstel ook naar het oordeel afdoende ruimte om bijzondere omstandigheden, gelegen in de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, in de rechterlijke beoordeling te betrekken. Dit is onlangs nog bevestigd in de jurisprudentie.³³ Enkele door de Rvdr, de NOvA en de NVvR aangedragen situaties, waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten, kunnen voorts aanleiding vormen toepassing te geven aan de wettelijke strafuitsluitingsgronden zoals (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid.

3.2 In gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan ook geen geldboete worden opgelegd

Een taakstraf is een afdoeningsvorm bij naar verhouding lichtere delicten. Deze opvatting van de wetgever over de plaats van de taakstraf in het sanctiepalet ligt ook aan de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod ten grondslag. Een taakstraf moet worden gezien als een

²⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 169, nr. 9.

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 169, nr. 12.

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 456.

³² Kamerstukken I, 2018/2019, 32 169, G.

³³ Vgl. HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

lichtere straf dan de vrijheidsstraf. Anderzijds is de taakstraf een zwaardere straf dan de geldboete. Deze waardering door de wetgever van de relatieve zwaarte van de sancties is neergeslagen in artikel 9 Sr waar in het eerste lid, onderdeel a, de hoofdstraffen zijn opgesomd. Zoals uit artikel 61 Sr volgt, staan de vrijheidsstraffen (gevangenisstraf voor misdrijven en hechtenis voor overtredingen) qua relatieve zwaarte boven de taakstraf (onderdeel 3°). Deze beide sanctiesoorten staan op hun beurt boven de geldboete (onderdeel 4°). Hieruit volgt dat het niet mogelijk is voor de taakstraf een geldboete in de plaats te stellen. Waar het taakstrafverbod geldt, is aldus de enige passende sanctie een vrijheidsstraf. Het voorgaande werd door de regering aangegeven in de toelichting bij het initiële wetsvoorstel, en diende ook als reactie op de bij dat voorstel gemaakte opmerking door de NOvA, de Rvdr en de NVvR dat, indien de wetgever van oordeel is dat in gevallen waarin geen taakstraf kan worden opgelegd, ook geen geldboete kan worden opgelegd, dit uitgangspunt op het niveau van de wet verankering zou moeten vinden. De NOvA meende, onder aanhaling van de jurisprudentie van de Hoge Raad over de mogelijkheden de taakstraf te combineren met een reeds in verzekering doorgebrachte tijd verrekenende gevangenisstraf,³⁴ dat onder de werking van het bestaande taakstrafverbod een geldboete kan worden opgelegd in situaties waarin van het opleggen van een taakstraf op grond van de wet moet worden afgezien. Die opvatting kon volgens de regering echter niet aan het door de NOvA aangehaalde arrest worden ontleend. De beslissing had volgens de regering enkel betrekking op de mogelijkheden om een taakstraf in voorkomende gevallen met een gevangenisstraf te combineren. In lijn met hetgeen daarover bij de totstandkoming is overwogen, oordeelt de Hoge Raad dat in situaties waarop het taakstrafverbod ziet, de taakstraf wél kan worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Op de geldboete had de aangehaalde beslissing volgens de regering geen betrekking.

3.3 De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd door een uitbreiding van artikel 22b Sr tot uitdrukking te brengen dat het opleggen van een kale taakstraf in gevallen van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak die in hun taak noodhulp kunnen verlenen geen passende sanctie is. Met het oog hierop wordt in het eerste lid van artikel 22b Sr een onderdeel toegevoegd waarin wordt verwezen naar de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, indien het misdrijf is begaan tegen – kort gezegd – een persoon in de uitoefening van zijn publieke taak die noodhulp zal verlenen, te weten politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren.

3.3.1 De reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op situaties van fysiek geweld gepleegd tegen «een ambtenaar van politie, een medewerker van de brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, en het verlenen van noodhulp». De beperking van de mogelijkheden om bij geweld tegen de genoemde personen een taakstraf op te leggen, vindt haar rechtvaardiging in 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. Temeer omdat zij bij het verlenen van noodhulp doorgaans als eerste ter plekke zijn. Hun handelingsperspectief is beperkt en er bestaat geen ruimte om de-escalerend op te treden of gemoederen tot bedaren te brengen, bijvoorbeeld door afwachtend te

³⁴ Vgl. HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

zijn. Het zijn deze omstandigheden die het plegen van geweld jegens deze personen extra ernstig en strafwaardig maken en die leiden tot het verzaamd strafrechtelijk verwijt dat in het voorgestelde taakstrafverbod tot uiting komt.

In dit onderdeel van de memorie van toelichting komen de afzonderlijke elementen van artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr nader aan bod. Eerst wordt daarbij ingegaan op de beroepsgroepen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Vervolgens wordt stilgestaan bij het onderdeel «in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, en het verlenen van noodhulp» dat de reikwijdte van het wetsvoorstel nader normeert.

Personen met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel zijn ambtenaren van politie, medewerkers van de brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren, indien zij in de uitoefening van hun publieke taak noodhulp zullen verlenen en met geweld worden geconfronteerd. Politiepersonen en hulpverleners worden afzonderlijk benoemd. Reden voor het afzonderlijk benoemen van deze beroepsgroepen is dat het werk van deze functionarissen het doel van het wetsvoorstel zo nadrukkelijk onderstreept. De ongeregelheden die ook de afgelopen jaarwisselingen ontsierden, maken dit goed invoelbaar. De gelijktijdige inzet van meerdere hulpdiensten en ondersteuning door de mobiele eenheid was op veel plaatsen noodzakelijk om de orde te handhaven en in de veiligheid te voorzien. In veel gevallen werd door geweldplegers ook doelbewust een gewelddadige confrontatie met politiemensen en hulpverleners aangegaan. Juist politiemensen en hulpverleners zijn in de frontlinie werkzaam. Een taakstraf is in dit soort situaties niet op zijn plaats, zo menen ook de initiatiefnemers. De vreselijke gebeurtenissen tijdens de jaarwisseling bevestigen de reden waarop de initiatiefnemers hun onderscheid baseren. Politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren zijn bij uitstek de personen met een publieke taak die tijdens de jaarwisseling worden geconfronteerd met buitensporig en onevenredig geweld. Zij hebben gezien hun functie nauwelijks de mogelijkheid om geen (nood)hulp te verlenen wanneer dit genoodzaakt is.

De groep «overige» personen met een publieke taak die in het initiële wetsvoorstel was opgenomen is hiermee verkleind.

Het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr houdt naast een aanduiding van de personen met een publieke taak ook in dat het moet gaan om «in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». Juist in het kader van de handhaving van deze orde of veiligheid kunnen zich situaties voordoen waarin de functionaris niet kan terugtreden om zich aan geweld te onttrekken. De zinsnede «uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid» moet worden gezien als een autonoom begrip dat betekenis heeft in de context van de hier voorziene uitbreiding van het taakstrafverbod. Binnen de gekozen definitie is onder «de handhaving van de orde» zowel de handhaving van de rechtsorde te verstaan (rechtshandhaving) als de handhaving van de openbare orde. Met de verwijzing naar de «veiligheid» wordt vooral bedoeld op hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerlieden die met hun werkzaamheden veiligheid in stand houden, herstellen of vergroten. Onder «het verlenen van noodhulp» wordt verstaan zij die in hun taakuitoefening ook verantwoordelijk zijn voor het verlenen van hulp van slachtoffers van acute noodsituaties.

De politie signaleerde in haar eerder advies bij het initiële wetsvoorstel, dat dat wetsvoorstel zo aansloot bij de in de inleiding op deze memorie van toelichting genoemde ELA. Het initiële wetsvoorstel, en dit wetsvoorstel ligt inderdaad in het verlengde van de inspanningen die al worden verricht om geweld tegen personen met een publieke taak terug te dringen. Al zorgt de begripswijziging in dit wetsvoorstel voor een iets mindere invulling van deze aansluiting.

Het gekozen begrip van «in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, en het verlenen van noodhulp» verlangt tot slot dat voor de geweldpleger ook kenbaar is dat hij van doen heeft met een persoon die een publieke taak uitoefent. Ook de Rvdr stelde dit in zijn advies bij het initiële wetsvoorstel aan de orde, al had dat advies betrekking op een bredere doelgroep. Zonder die kenbaarheid kan de geweldpleger hieromtrent immers geen verzaamd strafrechtelijk verwijt worden gemaakt. In de voorgestelde regeling komt dit terug met de formulering dat de persoon met de publieke taak «in de uitoefening» van zijn taak wordt geconfronteerd met geweld. In de praktijk zal dit al snel zichtbaar zijn doordat de persoon met de publieke taak een uniform of andere onderscheidende uitrusting draagt, dit is zeker het geval bij de afkadering van de doelgroep waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr merken ook de initiatiefnemers in dit verband op dat voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet van betekenis is of de taakuitoefening door de persoon met een publieke taak belast, rechtmatig was.

Zoals in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, werd in de advisering bij het initiële wetsvoorstel verduidelijking gevraagd op de reikwijdte van het wetsvoorstel. De richting van de adviezen liep daarbij uiteen. Door diverse adviesorganen, zoals de Rvdr, de NVvR en de NOvA werd de vrees uitgesproken voor een extensieve uitleg van het begrip «persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid». Deze adviesorganen hebben in overweging gegeven in de wet of in de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel een (limitatieve) opsomming te geven van personen die onder dit begrip vallen. Aan deze oproep is in dit wetsvoorstel wel uitvoering gegeven, omdat dit wetsvoorstel slechts betrekking heeft op politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren. Andere adviesorganen vroegen zich daarentegen af of bepaalde categorieën van personen wel konden worden aangemerkt als personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel. Hiertoe behoorden onder meer de gecertificeerde instellingen, de Nederlandse Veiligheidsbranche, de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland en de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders. Ook dit probleem is niet meer van toepassing op dit wetsvoorstel. Voor het overige is aan de adviezen gevolg gegeven door ook bij dit wetsvoorstel zowel in de tekst van het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting te verhelderen op welke beroepsgroepen het wetsvoorstel betrekking heeft. Er is voor gekozen een opsomming te geven van een viertal beroepsgroepen van personen die onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Dit betreft, zoals hiervoor toegelicht, de ambtenaren van politie, medewerkers van de brandweer en ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze personen vallen zo onder de reikwijdte van het uitgebreide taakstrafverbod indien tegen hen geweld werd gepleegd in de uitoefening van hun publieke taak in het kader van de handhaving van orde en veiligheid en het verlenen van noodhulp. De initiatiefnemers menen dat het gehanteerde begrippenkader voldoende bepaald is, en dat voor een extensieve uitleg niet meer hoeft te worden gevreesd.

3.3.2 Vormen van geweld: mishandeling in de zin van de artikelen 300–303 Sr

De uitbreiding van het taakstrafverbod, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, betreft de vormen van mishandeling die strafbaar zijn gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Hier worden onderscheiden «(eenvoudige) mishandeling» (artikel 300 Sr), «mishandeling met voorbedachten rade» (artikel 301 Sr), «zware mishandeling» (artikel 302 Sr) en «zware mishandeling met voorbedachten rade» (artikel 303 Sr). Gelet op de wettelijk voorziene strafbedreigingen vallen enkele van de in artikelen 300 tot en met 303 Sr genoemde vormen van mishandeling ook nu al onder taakstrafverbod. Dit is het geval wanneer op het specifieke misdrijf een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is gesteld en het geweld tot een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit heeft geleid. In het navolgende wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze het wetsvoorstel in een uitbreiding voorziet.

Feiten die ook nu reeds onder het taakstrafverbod vallen zijn de eenvoudige mishandeling die de dood tot gevolg heeft (artikel 300, derde lid, Sr), de mishandeling met voorbedachte rade die zwaar letsel of de dood tot gevolg heeft (artikel 301, tweede en derde lid, Sr), de zware mishandeling en de zware mishandeling met de dood tot gevolg (artikel 302 Sr). Bij deze benoemde strafbare feiten is telkens sprake van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld. Bij bewezenverklaring kan daarnaast worden aangenomen dat sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Vormen van geweld die met deze misdrijven gelijkenis vertonen maar die, door omstandigheden van de wil van de dader onafhankelijk, minder ernstige gevolgen hebben gehad, vallen niet onder de werking van het taakstrafverbod in zijn huidige vorm. Het gaat dan bijvoorbeeld om mishandeling die niet de dood, maar zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 300, tweede lid, Sr) of om een poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel/poging zware mishandeling (artikel 45 juncto artikel 302 Sr). De verschillen in de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen hangen hier rechtstreeks samen met de ernst van de genoemde strafbare feiten zoals die blijkt uit de wettelijke strafbedreiging. Daarbij komt bijzondere betekenis toe aan de vraag waarop het opzet van de dader gericht was en op de gevolgen die de mishandeling ook heeft gehad. Dit rechtvaardigt variatie in op die misdrijven gestelde strafmaxima.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt in aanvulling op deze generieke regeling te verzekeren dat voor personen met een publieke taak die bij die taak noodhulp zullen verlenen elke vorm van fysiek geweld, ongeacht de ernst van de gevolgen, binnen het bereik van artikel 22b Sr komt te vallen. Om die reden is een afzonderlijke verwijzing opgenomen naar de artikelen 300 tot en met 303 Sr en wordt de werking van het taakstrafverbod niet afhankelijk gemaakt van het in artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Sr genoemde formele en materiële criterium. Het taakstrafverbod geldt met de hier voorgestelde uitbreiding ook voor situaties waarin een eenvoudige mishandeling van de betrokken persoon met een publieke taak (lees: politieagenten, brandweermensen, ambulancemedewerkers en buitengewoon opsporingsambtenaren) tot zwaar letsel, maar niet de dood, heeft geleid en in situaties waarin een poging werd ondernomen om zwaar letsel toe te brengen, maar dit gevolg achterwege is gebleven. Een voorbeeld van dit laatste, waarbij een lid van een mobiele eenheid tegen het hoofd werd geschopt en letsel uitbleef doordat het slachtoffer een helm droeg, vormde mede aanleiding voor de in de inleiding van deze memorie van toelichting genoemde motie. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat een poging tot eenvoudige mishandeling niet strafbaar is (artikel 300, vijfde lid, Sr).

De Rvdr heeft in zijn advies bij het initiële wetsvoorstel opgemerkt dat bepaalde vormen van mishandeling ook nu al onder de werking van artikel 22b Sr vallen. Dit is juist. Het taakstrafverbod is ook nu al toepasbaar in situaties waarin de geweldpleging kan worden gekwalificeerd als misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld terwijl dat misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Deze reeds bestaande uitsluiting van de mogelijkheid een taakstraf op te leggen, geldt ook indien het geweld is gericht tegen een persoon met een publieke taak. In zoverre heeft ook dit wetsvoorstel voor geweldplegers tegen een dergelijke persoon geen gevolgen. De hier voorgestelde uitbreiding heeft wel gevolgen voor situaties waarin geweld werd gepleegd tegen voornoemde personen, mits onderdeel van de gekaderde groep in dit wetsvoorstel, terwijl daarbij geen of minder ernstig letsel is toegebracht. Ook strafbare pogingen tot het plegen van geweld worden met het wetsvoorstel onder de werking van het taakstrafverbod gebracht. Zoals in de inleiding van dit algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven, strekte het initiële wetsvoorstel tot uitvoering van de motie van de leden van de Tweede Kamer Helder (toen PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA), en vormt dit wetsvoorstel daarvan een afgeleide. In de regeringsbrief in reactie op de motie is aangegeven dat onderzoek zou worden verricht naar de afdoening van zaken waarin een veroordeling wegens openlijke geweldpleging (artikel 141, eerste lid, Sr) aan de orde is. Dit onderzoek,³⁵ dat gelijktijdig met het initiële wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gestuurd, zou aanleiding kunnen vormen ook artikel 141, eerste lid, Sr toe te voegen bij de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Dit vanuit de gedachte dat onderhavige wetwijziging ertoe strekt te verzekeren dat elke vorm van fysiek geweld tegen een persoon met een publieke taak die is belegd met het verlenen van noodhulp onder de reikwijdte van artikel 22b Sr komt te vallen. In zowel het initiële wetsvoorstel als dit wetsvoorstel is hiervan afgezien. Bij het initiële wetsvoorstel stelde de regering dat een veroordeling voor openlijke geweldpleging als omschreven in artikel 141, eerste lid, Sr ook aan de orde kan zijn in gevallen waarin de bijdrage die een individu levert aan gemeenschappelijk gepleegd geweld, beperkt is. Het strafwaardige gedrag kan reeds erin bestaan dat een dader een groep getalsmatig versterkt, daarbij agressief en opruiend gedrag laat zien terwijl van fysiek geweld door hem zelf gepleegd, geen sprake is. Deze op voorhand kennelijk beperkte bijdrage moet in de rechterlijke beoordeling worden afgezet tegen de mogelijk grotere bijdrage van anderen in de groep. In situaties waarin een vervolging voor openlijke geweldpleging aan de orde is, is sprake van een ongelijkwaardigheid in de bijdrage aan geweld in de regel. Een uitbreiding met artikel 141, eerste lid, Sr lijkt daarmee slechts in de rede te liggen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat de individuele bijdrage aan het geweld vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Hierop zou het onderzoek zien. De initiatiefnemers achten de snelheid van inwerkingtreding van Wet uitbreiding taakstrafverbod op dit moment van bovengeschiedt belang. Hierdoor is gekozen om artikel 141, eerste lid, Sr niet toe te voegen aan het initiële wetsvoorstel, en ook dit wetsvoorstel. De adviezen die op het initiële wetsvoorstel zijn geleverd zagen overigens ook niet op artikel 141, eerste lid, Sr.

Onder meer de politie, de NVvR en de gecertificeerde instellingen vroegen in hun adviezen bij het initiële wetsvoorstel aandacht voor bedreiging als bedoeld in artikel 285 Sr. Ook bij bedreiging zouden de mogelijkheden tot

³⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020D36287&did=2020D36287

het opleggen van een taakstraf moeten worden beperkt. De hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod heeft evenwel betrekking op vormen van fysiek geweld. Zoals hiervoor is uiteengezet, geldt dit ook reeds in het bestaande taakstrafverbod. Telkens is de lichamelijke integriteit nadrukkelijk in het geding. Hieraan worden met het wetsvoorstel vormen van geweld toegevoegd die minder ernstig zijn, maar die werden gepleegd tegen een personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van orde of veiligheid, en het verlenen van noodhulp. Een situatie waarin hulpverlening of handhaving rechtstreeks wordt belemmerd, doet zich als gevolg van verbaal geweld niet voor. Evenmin is met die uitingen sprake van een begin van uitvoering van fysiek geweld waarop het wetsvoorstel betrekking heeft.

4. Financiële en uitvoeringsconsequenties

De financiële en uitvoeringsconsequenties zijn naar het oordeel van de initiatiefnemers nagenoeg gelijk aan die bij het initiële wetsvoorstel. Daarover werd eerder het volgende toegelicht. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het aantal zaken dat ter beoordeling aan de officier van justitie en de strafrechter worden voorgelegd. Wel is van het wetsvoorstel een verschuiving te verwachten van taakstraffen naar vrijheidsstraffen. Het aantal zaken waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft is echter gering en in deze zaken blijft een combinatie van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel met een taakstraf mogelijk. Het effect op de benodigde celcapaciteit zal naar verwachting verwaarloosbaar zijn. Wel moet worden gezegd dat de druk op de gevangenis capaciteit de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Echter zijn de initiatiefnemers van mening dat deze druk geen reden mag zijn om aan de voorkant zwaardere straffen niet mogelijk te maken. Eventuele financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In artikel 22b Sr wordt aangegeven in welke gevallen een veroordeling wegens misdrijf niet kan worden bestraft met enkel een taakstraf. Voorgesteld wordt om aan het eerste lid van dit artikel een onderdeel toe te voegen. Met dit onderdeel c wordt bepaald dat geen taakstraf kan worden opgelegd in geval van veroordeling voor de geweldsmisdrijven van de artikelen 300 tot en met 303 Sr, voor zover begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, en het kunnen verlenen van noodhulp. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is deze voorgestelde toevoeging beleidsmatig toegelicht. Op grond van artikel 78b Sr wordt onder veroordeling ook de strafbeschikking verstaan. De officier van justitie kan dus ook geen strafbeschikking uitvaardigen waarin een taakstraf wordt opgelegd in het geval hij vaststelt dat het misdrijf van artikel 300 of artikel 301 Sr is begaan tegen een persoon met een publieke taak, mits onderdeel van de afgekaderde doelgroep zoals beschreven in dit wetsvoorstel. Voor het misdrijf van artikel 302 Sr, met een strafdreiging van acht jaar, kan eveneens geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Dit volgt uit de algemene regeling voor de strafbeschikking die bepaalt dat een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd voor strafbare feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar staat (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering).

ARTIKEL II

Net als bij de invoering van het taakstrafverbod dat nu wordt uitgebreid, wordt voorzien in overgangsrecht. Hoewel in strikte zin geen sprake is van een veranderd inzicht omtrent de strafwaardigheid van de geweldsmisdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft – aan de wettelijke strafbedreiging wijzigt immers niets – heeft het wetsvoorstel wel tot gevolg dat voor deze misdrijven in de in het wetsvoorstel bepaalde gevallen geen kale taakstraf meer kan worden opgelegd. Er is daarom sprake van verandering in de wetgeving als bedoeld in artikel 1, tweede lid, Sr. Voor strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van onderhavige wetswijziging, hebben de wijzigingen in artikel 22b Sr geen betekenis.

ARTIKEL III

De datum van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit bepaald.

Eerdmans
Martens-America