

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van het taakstrafverbod (Wet aanscherping taakstrafverbod)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Hulpverleners en handhavers moeten veilig en ongehinderd hun werk kunnen doen en het is onacceptabel als ze daarbij worden geconfronteerd met agressie en geweld. Een taakstraf is daarom geen passende straf bij mishandeling van personen die zijn belast met het verlenen van acute hulp of met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Dit wetsvoorstel strekt er tegen deze achtergrond toe om het bestaande taakstrafverbod van artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) uit te breiden door wettelijk vast te leggen dat het in deze gevallen niet meer mogelijk is om een "kale" taakstraf (een taakstraf die niet wordt gecombineerd met een andere, vrijheidsbenemende sanctie) op te leggen. Daarnaast zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat enkele knelpunten worden geadresseerd die bij de toepassing van het taakstrafverbod in de rechtspraak zijn geconstateerd.

Met dit wetsvoorstel wordt allereerst de strafrechtelijke norm onderstreept dat mishandeling van hulpverleners en handhavers ontoelaatbaar is. Dit gebeurt door de categorieën misdrijven waarop het bestaande taakstrafverbod van toepassing is uit te breiden met mishandeling van personen met een publieke taak die in de frontlinie staan en op het moment dat zij te maken krijgen met geweld niet kunnen terugtreden. Het gaat om ambtenaren van politie en andere opsporingsdiensten, medewerkers van de brandweer en medewerkers in de gezondheidszorg, voor zover zij op dat moment werkzaam zijn in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of het verlenen van acute hulp. Met dit wetsvoorstel worden de strafmodaliteiten die kunnen worden opgelegd voor mishandelingsdelicten beter in overeenstemming gebracht met de politieke en maatschappelijke waardering van de ernst van fysiek geweld tegen de beroepsbeoefenaren die in deze situaties handelen. De uitbreiding van het taakstrafverbod beoogt bij te dragen aan proportionele leedtoevoeging in overeenstemming met de hierboven genoemde ernst.

Deze verruiming geeft uitvoering aan de afspraken in het Regeerprogramma 2024 om een taakstrafverbod in te stellen bij fysiek geweld tegen hulpverleners. De uitbreiding van het taakstrafverbod is tevens in lijn met een aantal door uw Kamer aangenomen moties. Het gaat om de motie-Helder die de regering verzoekt te bewerkstelligen dat geweldsdelicten tegen politieagenten, brandweerlieden of ambulancepersoneel niet meer kunnen worden bestraft met alleen een taakstraf, geldboete en/of voorwaardelijke gevangenisstraf (Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 55), de motie-Agema c.s. die de regering verzoekt te bewerkstellingen dat veroordeelde daders van agressie tegen zorgmedewerkers minimaal een gevangenisstraf krijgen (Kamerstukken II 2022/23, 29282, nr. 505) en de motie-Helder c.s. die de regering verzoekt op de kortst mogelijke termijn het daarop gerichte wetsvoorstel in procedure te brengen (Kamerstukken II 2023/24, 29629, nr. 1207).

In de tweede plaats wordt met dit wetsvoorstel expliciet in de wet vastgelegd dat bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod ook geen geldboete kan worden opgelegd. Uit de wetssystematiek volgt dat de geldboete een relatief lichtere hoofdstraf is dan de taakstraf en daarom geen passende straf kan zijn in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt. De onduidelijkheid die hierover in de praktijk nog bestaat, wordt met dit wetsvoorstel weggenomen.

In de derde plaats zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat in de gevallen beschreven in artikel 22b, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) niet alleen toch een taakstraf kan worden opgelegd, indien deze wordt gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel (artikel 22b, derde lid), maar ook als deze wordt gecombineerd met een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Hiermee krijgt de rechter meer ruimte om met het oog op de strafdoelen de meest passende straf op te leggen, in het bijzonder

wanneer daarmee zowel vergelding als speciale preventie wordt beoogd. Ook kan met deze wijziging worden gekomen tot een meer logische opbouw van de mogelijke sanctiemodaliteiten bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod. Vanzelfsprekend blijft het opleggen van een kale taakstraf in deze gevallen onmogelijk.

Het wetsvoorstel voorziet in de vierde plaats in de introductie van een hardheidsclausule, die de rechter in uitzonderlijke gevallen ruimte geeft om bij recidive van minder ernstige misdrijven af te wijken van het taakstrafverbod. Daarmee krijgt de rechter in die uitzonderlijke gevallen en binnen strikt omschreven grenzen meer mogelijkheden om een taakstraf op te leggen, wanneer de oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Deze uitwerking volgt op een toezegging van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming in een Kamerbrief over het traject *Straffen op Maat* (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 811). In dit traject is met ketenpartners en wetenschappers in 2023 een inventarisatie gemaakt van maatregelen om de informatiepositie en het instrumentarium van de rechter uit te breiden. Hieruit is de wens naar voren gekomen om de rechter in bepaalde gevallen van recidive bij minder ernstige strafbare feiten meer ruimte te geven voor het opnieuw opleggen van een taakstraf. Dit voorstel is in lijn met de uitkomsten van WODC-onderzoek naar korte vrijheidsstraffen (Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 687). De nieuwe hardheidsclausule gaat niet gelden voor de ernstige misdrijven die zijn genoemd in artikel 22b, eerste lid, Sr.

2. Huidig wettelijk kader en voorgeschiedenis

De huidige regeling van het taakstrafverbod in artikel 22b Sr is ingevoerd vanuit de gedachte dat een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten, voor betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele maximaal helderheid biedt over de toepassing ervan (vgl. Kamerstukken II, 2009/10, 32169, nr. 7, p. 5). 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 seksuele 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 geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven is in beginsel steeds sprake van inbreuken op de lichamelijke integriteit. De ernst van de inbreuk kan verschillen en is aldus 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 (Kamerstukken II 2009/10, 32169, nr. 3, p. 8–9).

Voor misdrijven waarbij op basis van de ernst daarvan in beginsel geen verbod tot oplegging van een taakstraf geldt, is het taakstrafverbod alsnog van toepassing in het geval de persoon binnen vijf jaar nadat hij een taakstraf heeft verricht (dan wel vervangende hechtenis daarvoor is bevolen) wordt veroordeeld voor een soortgelijk relatief licht misdrijf. Deze recidivebepaling van artikel 22b, tweede lid, Sr ziet dus op misdrijven waarvoor de wetgever een taakstraf in beginsel wel passend acht. Dit is alleen anders indien binnen de vijf voorgaande jaren al een taakstraf is verricht voor een vergelijkbaar misdrijf.

Het derde lid van het huidige artikel 22b Sr bepaalt dat van het taakstrafverbod kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

In 2020 is al eerder een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat zag op uitbreiding van het taakstrafverbod bij fysiek geweld gepleegd tegen personen die in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid een publieke taak uitoefenen. Op 18 oktober 2022 is dit wetsvoorstel verworpen in de Eerste Kamer. De kritiekpunten die geuit werden bij de parlementaire behandeling zagen onder meer op het beperken van de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk en een (te) onbepaalde reikwijdte voor wat betreft de beroepsgroepen die onder het wetsvoorstel vallen. Bij

de vormgeving van het huidige wetsvoorstel is rekening gehouden met de in het kader van de adviezen over en de behandeling van het eerdere wetsvoorstel geuite bezwaren. In het kader van het ambtelijke voorbereidingstraject is in februari 2024 een expertsessie met verschillende partijen georganiseerd en is met relevante organisaties gesproken. De uitkomsten van deze gesprekken hebben bijgedragen aan de invulling en vormgeving van de wijzigingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Uitbreiding taakstrafverbod bij mishandeling van handhavers en hulpverleners

Voorop staat dat elke vorm van agressie en geweld tegen wie dan ook onacceptabel is. Wanneer geweld tegen personen met een publieke taak wordt gepleegd schaaft dit echter niet alleen het individu, maar ook de samenleving als geheel. Deze personen werken voor de publieke zaak en geweld tegen deze groep levert het risico op dat burgers (in nood) direct worden getroffen en het publieke belang niet of minder goed kan worden gediend. Door mishandeling van deze personen wordt niet alleen hun lichamelijke integriteit aangetast, maar kan ook het openbaar gezag worden ondermijnd en de handhaving van de openbare orde belemmerd. Daarom wordt hierop specifiek beleid gevoerd vanuit de Rijksoverheid en bestaan Eenduidige Landelijke Afspraken tussen de politie en het openbaar ministerie over de opsporing en vervolging van geweld tegen mensen met een publieke taak. Ook is conform het beleid van het openbaar ministerie het uitgangspunt dat in zaken waarin sprake is van een slachtoffer dat een publieke taak uitoefende een strafverhoging van 200% dient te worden toegepast (Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen). Dit betekent niet dat de uiteindelijke straf(eis) altijd 200% hoger uit zal vallen. Per geval komen de officier van justitie en de rechter op basis van een gewogen oordeel van alle relevante factoren tot een op maat gesneden straf of strafeis. De officier van justitie benoemt dit straf(eis)verhogende aspect uitdrukkelijk in het requisitoir.

De aandacht en de specifieke inzet van alle betrokken partijen om geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak tegen te gaan blijft van onverminderd belang. In 2024 registreerde de politie 3.458 aangiften met het label Veilig Publieke Taak. Dit aantal ligt iets lager dan het aantal uit 2023 (3.561). Hierbij is het van belang om op te merken dat het hierbij niet gaat om geweld tegen politieambtenaren. De cijfers laten zien dat er in 2024 12.543 keer melding van geweld tegen politieambtenaren is gedaan. De cijfers laten daarmee een lichte stijging zien in vergelijking met 2023. Uit de cijfers van het openbaar ministerie over de instroom van verdachten van geweld tegen mensen met een publieke taak blijkt dat dit aantal in het jaar 2024 op 9.111 ligt, wat vergelijkbaar is met 2023; in 2022 was dit aantal zelfs 9.911.

Dit wetsvoorstel voorziet – in aanvulling op de reeds bestaande wetgeving en het beleid dat ziet op het tegengaan van geweld tegen personen met een publieke taak – in een uitbreiding van het taakstrafverbod naar gevallen waarin sprake is van mishandeling van een afgebakende groep personen met een publieke taak die op dat moment acute hulp verlenen of anderszins in de frontlinie staan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een politieagent die bij rellen te maken krijgt met geweld, een medewerker van de ambulance die iemand moet reanimeren maar daarbij op een gewelddadige manier gehinderd wordt door omstanders, of bijvoorbeeld om een bijzondere opsporingsambtenaar op een treinstation die iemand aanspreekt op gedrag en als gevolg daarvan te maken krijgt met agressie. Het taakstrafverbod wordt zo uitgebreid dat het niet meer mogelijk is om een kale taakstraf op te leggen indien sprake is van mishandeling van een ambtenaar van politie, een andere opsporingsambtenaar, een medewerker van de brandweer of een zorgmedewerker, en deze ambtenaar of medewerker ten tijde van dat misdrijf werkzaam was in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of van het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven. Deze personen werken voor de publieke zaak en stellen zich maximaal dienstbaar op aan de samenleving. Zij handhaven de orde, sporen strafbare feiten op, treden op onder gevaarlijke omstandigheden en verlenen hulp of zorg 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. Als zij wel zouden terugtreden en zichzelf in veiligheid zouden brengen, terwijl het hun taak is de rechtsorde te handhaven en acute hulp te verlenen, zou de veiligheid en gezondheid van derden in gevaar kunnen komen. Dit maakt dat mishandeling van deze specifieke groep personen de geweldpleger(s) zwaarder wordt aangerekend

dan vergelijkbaar geweld tegen andere personen. Met het wetsvoorstel wordt een krachtig signaal gegeven dat fysiek geweld tegen deze personen in de uitoefening van hun taak zodanig ernstig is dat een kale taakstraf hiervoor geen passende sanctie is. Tegelijkertijd wordt voorzien in een heldere afbakening van deze verruiming, doordat de reikwijdte daarvan wordt beperkt tot mishandeling van de in deze bepaling genoemde beroepsbeoefenaren, voor wie terugtreden daadwerkelijk geen optie is.

Medewerkers van de politie hebben de taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 3 Politiewet). Zij krijgen in hun taakuitoefening geregeld met fysiek geweld te maken. Denk aan situaties waarbij de openbare orde wordt verstoord en de politie móet ingrijpen om deze te herstellen. Maar ook wanneer de politie bezig is met de opsporing van strafbare feiten of noodhulp biedt, komt het geregeld voor dat zij niet ongehinderd hun werk kunnen uitvoeren en te maken krijgen met geweld. Voor andere opsporingsambtenaren gelden soortgelijke overwegingen. Daarom vallen zij eveneens onder het bereik van dit voorstel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche, bijzondere opsporingsdiensten en buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze personen hebben een taak die (voor een groot deel) gelijk te stellen valt aan de executieve politietaak, bijvoorbeeld als het gaat om handhaving in de openbare ruimte en de opsporing van strafbare feiten (artikel 141 en 142 Wetboek van Strafvordering). Ook van deze groepen wordt handelend optreden verwacht ter daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

Medewerkers van de brandweer komen vanwege hun specifieke taak vaak in een situatie waarin levensreddend moet worden gehandeld. In het belang van de publieke veiligheid wordt het verlenen van hulp verwacht en is een stap terugdoen niet mogelijk. Deze redenering geldt ook voor personen die werkzaam zijn in de gezondheidszorg en zijn belast met het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven. Als deze personen belemmerd worden in de uitoefening van hun werk, kan dit direct schade meebrengen voor de gezondheid van derden, bijvoorbeeld door een acute levensbedreigende aandoening of een ongeval. Het verlenen van acute hulp door deze zorgmedewerkers kan worden gekwalificeerd als “acute zorg”. Het RIVM definieert acute zorg als “alle zorg die zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen een paar minuten of uren, verleend moet worden”.

3.2 Taakstrafverbod en geldboete

Uit het wettelijk systeem volgt naar huidig recht al dat de officier van justitie en de rechter geen geldboete kunnen opleggen als het taakstrafverbod van toepassing is. Het taakstrafverbod brengt tot uitdrukking dat de wetgever sommige (typen) delicten en recidive dusdanig ernstig vindt dat hiervoor geen taakstraf mag worden opgelegd. Logischerwijs dient in die gevallen ook geen geldboete te worden opgelegd, nu dit een relatief lichtere straf is dan een taakstraf (zie de artikelen 9 en 61 Sr). Dit is in de huidige wet echter niet expliciet bepaald.

Daarom wordt nu voorgesteld dit alsnog uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Dit komt de rechtszekerheid ten goede. Deze verduidelijking is bovendien gewenst aangezien is gebleken dat hierover in de rechtspraak verschillend wordt gedacht. Zo is recent in het consultatieadvies van het openbaar ministerie over de Eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering (p. 46-47) nog betoogd dat er een “geldboeteverbod” zou moeten worden vastgelegd in een formele wet, als de wetgever wil voorkomen dat voor bepaalde strafbare feiten een geldboete wordt opgelegd. Volgens het openbaar ministerie zou een dergelijk verbod niet zonder meer volgen uit het wettelijk systeem en geen onderdeel zijn van het geldende recht. Ook in verschillende consultatieadviezen over het eerdere wetsvoorstel (zie paragraaf 2 van deze memorie) is dit standpunt ingenomen. Dit wetsvoorstel wil aan de onduidelijkheid hierover een einde maken. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie-Koops, die ertoe strekt dat in het Wetboek van Strafrecht wordt verankerd dat geen strafbeschikking mag worden uitgevaardigd in gevallen waarin een taakstrafverbod geldt (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 69). Door uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat behalve een taakstraf in de hier bedoelde gevallen niet alleen geen taakstraf, maar ook geen geldboete kan worden opgelegd, wordt bevestigd dat het uitvaardigen van een strafbeschikking in die gevallen niet aan de orde kan zijn.

3.3 Taakstrafverbod en voorwaardelijke gevangenisstraf

Onder de huidige wettelijke regeling kan van het taakstrafverbod worden afgeweken, indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd (artikel 22b, derde lid, Sr). Die mogelijkheid bestaat nu echter niet als de taakstraf wordt gecombineerd met een deels of geheel voorwaardelijke gevangenisstraf. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering door ook deze sanctiecombinatie toe te staan in de gevallen die worden beschreven in artikel 22b, eerste lid, Sr. Met deze wijziging wordt in de eerste plaats beoogd de rechter meer ruimte te geven om in concrete gevallen maatwerk toe te passen. Als gevolg daarvan worden de mogelijkheden om te komen tot een betekenisvolle straf uitgebreid, in het bijzonder wanneer de rechter met de strafoplegging zowel vergelding als gedragsbeïnvloeding met het oog op speciale preventie nastreeft. Op grond van de huidige wet kan in dit verband enkel een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf of een taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd. Door het toestaan van de combinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke straf wordt het mogelijk om het vergeldende element binnen de sanctionering tot uitdrukking te brengen in (de duur van) de zowel de taakstraf als de voorwaardelijke gevangenisstraf, terwijl daarnaast via het stellen van bijzondere voorwaarden gericht op gedragsbeïnvloeding een speciaal preventief effect kan worden nagestreefd. Voor een adequate vergelding is niet per definitie de oplegging van een (eventueel zeer kortdurende) onvoorwaardelijke gevangenisstraf noodzakelijk, als in plaats daarvan ook een taakstraf (van maximaal 240 uren) in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf (van ten hoogste twee jaren) kan worden opgelegd. Die voorwaardelijke gevangenisstraf gaat immers gepaard met voorwaarden die bij niet-naleving kunnen leiden tot vordering van het alsnog tenuitvoerleggen van de gevangenisstraf. Met zo nodig ingrijpende vrijheidsbeperkende voorwaarden kan voor langere tijd gericht worden gewerkt aan gedragsverandering bij de veroordeelde. Een en ander biedt steun aan het voornemen om die voorwaardelijke gevangenisstraf in de hier bedoelde gevallen wel met een taakstraf te kunnen combineren en zo tot een afgewogen sanctiepakket te kunnen komen. Daarbij blijft onverminderd het uitgangspunt gelden dat voor een adequate vergelding in deze gevallen niet met een kale taakstraf kan worden volstaan.

Op deze wijze wordt ook tegemoetgekomen aan bezwaren die door adviesorganen en vanuit de rechtspraak naar voren zijn gebracht tegen het huidige taakstrafverbod en tegen het eerdere wetsvoorstel tot verruiming daarvan, dat zoals hierboven vermeld (mede vanwege diezelfde bezwaren) door de Eerste Kamer werd verworpen. In het kader van de evaluatie van het huidige taakstrafverbod is eveneens de aanbeveling gedaan om het combineren van een taakstraf met een voorwaardelijke straf mogelijk te maken. Een dergelijke combinatie zou kunnen bijdragen aan het streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering (J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*, Groningen 2017). In de expertmeeting en in gesprekken met vertegenwoordigers van de uitvoeringspraktijk die ter voorbereiding van het huidige wetsvoorstel georganiseerd zijn, bleek de nadrukkelijke wens om meer maatwerk mogelijk te maken voor de rechter onverminderd actueel te zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de nu voorgestelde invoering van de mogelijkheid om de taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf te combineren. Die combinatie kan ook worden ingezet om de belangen van slachtoffers te beschermen, bijvoorbeeld door naast een taakstraf een gebieds- of contactverbod als bijzondere voorwaarde te stellen.

Tot slot draagt dit onderdeel van het voorstel bij aan een meer logische wetssystematiek waar het gaat om de sanctiecombinaties die mogelijk zijn in gevallen waarin het taakstrafverbod van toepassing is. In die gevallen kan op grond van de huidige wet geen taakstraf worden opgelegd in combinatie met een voorwaardelijke straf, terwijl de oplegging van een geheel voorwaardelijke straf zonder taakstraf dan wel mogelijk is. Bij de parlementaire behandeling van het eerdere wetsvoorstel is meermalen aan de orde gesteld dat dit niet goed met elkaar te rijmen valt (Handelingen II 2020/21, nr. 48, item 25, p. 5; Handelingen II 2020/21, nr. 49, item 3, p. 3; Handelingen I 2022/23, nr. 2, item 10, p. 7, p. 35).

3.4 Hardheidsclausule taakstrafverbod bij recidive

Uit de evaluatie van het taakstrafverbod die in 2017 heeft plaatsgevonden in opdracht van het WODC is gebleken dat de recidivebepaling binnen het taakstrafverbod door rechters in bepaalde gevallen als knellend wordt ervaren (J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging*

Taakstraffen, Groningen 2017). Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen van eenvoudige winkeldiefstal (het stelen van bijvoorbeeld een paar blikjes bier of een paar schoenen) gepleegd door een sociaal kwetsbaar persoon (laag inkomen, hoge schulden, verslaving of andere persoonlijke problematiek). In onder meer dergelijke gevallen kunnen zich omstandigheden voordoen, waardoor het in de ogen van de rechter passender is om opnieuw een taakstraf op te leggen, bijvoorbeeld omdat het een eerste veroordeling in verband met recidive betreft en een (korte) vrijheidsstraf gelet op het gepleegde lichte misdrijf disproportioneel zwaar wordt geacht en zal leiden tot verlies van werk, woning of binding met beschermende netwerken of zorgtrajecten. Het opleggen van een vrijheidsstraf zou er dan toe kunnen leiden dat een veroordeelde verder afglijdt en mogelijk sneller recidiveert.

In lijn met de bevindingen van dit evaluatieonderzoek, het hiervoor (in paragraaf 1 van deze memorie) genoemde traject *Straffen op Maat* en het daar eveneens al vermelde WODC-onderzoek naar korte vrijheidsstraffen, wordt met dit wetsvoorstel een hardheidsclausule geïntroduceerd. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de rechter om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van het taakstrafverbod bij recidive van lichte misdrijven (artikel 22b, tweede lid, Sr). Deze mogelijkheid bestaat alleen als sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, die zich ten tijde van of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, of die de persoon van de veroordeelde betreffen. Het opleggen van een vrijheidsstraf zou wegens die omstandigheden bovendien moeten leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Voor de eerste keer recidiveren, een kans op verlies van werk of de beperkte ernst van een misdrijf zijn op zichzelf dus niet voldoende om af te wijken van het verbod, ook als een taakstraf op zichzelf passend zou worden geacht. Het uitgangspunt blijft dat in deze gevallen een vrijheidsstraf wordt opgelegd, omdat het taakstrafverbod anders zijn functie zou dreigen te verliezen.

Nu met het taakstrafverbod primair wordt beoogd dat een vrijheidsstraf wordt opgelegd, en alleen de rechter een vrijheidsstraf kan opleggen, blijft ook de mogelijkheid om daarvan af te wijken voorbehouden aan de rechter. Dat betekent dat de officier van justitie niet op grond van deze hardheidsclausule in afwijking van het taakstrafverbod een strafbeschikking kan uitvaardigen. Dit is ook in lijn met de hiervoor al genoemde motie-Koops, die ertoe strekt dat in het Wetboek van Strafrecht wordt verankerd dat geen strafbeschikking mag worden uitgevaardigd in gevallen waarin een taakstrafverbod geldt (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 69).

4. Adviezen

Deze paragraaf is gereserveerd voor de bespreking van de adviezen die gedurende de consultatie worden ontvangen.

5. Uitvoering en financiële consequenties

Het wetsvoorstel brengt verschuivingen in de benodigde capaciteit en financiële middelen binnen de strafrechtketen met zich. De verschillende aanpassingen van het taakstrafverbod werken op verschillende manieren in de keten door. Er is een voorlopige uitvoeringsanalyse gemaakt. De duur van het voortraject was niet lang genoeg om de uitvoeringsconsequenties in detail uit te werken. De financiële consequenties worden daarom gedurende de fase van consultatie in kaart gebracht door middel van uitvoeringstoetsen.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I [wijzigingen in artikelen 22b en 23 van het Wetboek van Strafrecht]

Op de inhoud en reikwijdte van het bestaande taakstrafverbod is ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 2). Daar is ook uiteengezet dat dit wetsvoorstel beoogt het geldende taakstrafverbod op een aantal punten aan te passen (paragraaf 3). In onderdeel A wordt daartoe artikel 22b Sr op drie punten gewijzigd. Het volgende onderdeel van dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel B) betreft de uitsluiting van de mogelijkheid om bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod een geldboete op te leggen (wijziging van artikel 23 Sr).

Eerste lid

Het eerste lid van het huidige artikel 22b Sr omschrijft de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, namelijk bij een veroordeling wegens een ernstig seksueel misdrijf of ernstig geweldsmisdrijf (onderdeel a) en enkele andere specifiek aangeduide misdrijven (onderdeel b). Dit wetsvoorstel voegt daar een derde categorie gevallen aan toe in een nieuw onderdeel c. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat een "kale" taakstraf ook in die gevallen geen passende sanctie is. Het gaat dan om gevallen waarin een van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr wordt gepleegd tegen een ambtenaar van politie of een andere opsporingsambtenaar, een medewerker van brandweer of een persoon werkzaam in de gezondheidszorg. Daarbij geldt het taakstrafverbod alleen als die ambtenaar of medewerker ten tijde van dat misdrijf werkzaam was in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde dan wel het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven. De achtergrond van deze verruiming van het taakstrafverbod is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 3.1).

Het verruimde taakstrafverbod gaat gelden voor de functionarissen die in het nieuwe onderdeel c van artikel 22b, eerste lid, Sr worden genoemd. Daarbij worden de betreffende beroepsgroepen en sectoren limitatief opgesomd. Op deze wijze is voorzien in een heldere afbakening van de doelgroep, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid en aan de hanteerbaarheid van het taakstrafverbod in de rechtspraak. Door het taakstrafverbod van toepassing te verklaren op de mishandeling van deze specifiek aangewezen categorieën handhavers en hulpverleners wordt een duidelijke normstelling gecreëerd. Daarmee wordt een sterk signaal aan de samenleving gegeven dat geweld tegen deze personen onaanvaardbaar is. De in het kader van het eerder verworpen wetsvoorstel (zie paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting) naar voren gebrachte adviezen en bezwaren hebben mede aanleiding gegeven voor de keuze om in het onderhavige wetsvoorstel het taakstrafverbod te laten gelden voor een beperkte en scherp afgebakende groep functionarissen. Opmerking verdient nog dat voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet van betekenis is of de taakuitoefening door deze functionarissen ten tijde van het misdrijf rechtmatig was. Een onrechtmatigheid in de taakuitoefening verschaft de dader geen legitimatie tot het plegen van geweld. In het bijzonder als het gaat om geweld tegen iemand die acute hulp verleent aan iemand die deze behoeft, is het onderscheid tussen rechtmatige en onrechtmatige taakuitoefening geen relevante factor voor de beoordeling van de bijzondere ernst van dat geweld.

De voorgestelde uitbreiding ziet op veroordelingen voor varianten van mishandeling van verschillende ernst. Concreet gaat het om eenvoudige mishandeling (artikel 300 Sr), mishandeling met voorbedachte raad (artikel 301 Sr), zware mishandeling (artikel 302 Sr) en zware mishandeling met voorbedachte raad (artikel 303 Sr). Gelet op de wettelijke strafbedreiging vallen enkele van de in deze artikelen genoemde vormen van mishandeling nu ook al onder het huidige taakstrafverbod van artikel 22b Sr. Dit is het geval wanneer op het specifieke misdrijf een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is gesteld (formeel criterium) en het geweld tot een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit heeft geleid (materieel criterium). Op grond van die criteria geldt het bestaande taakstrafverbod al voor mishandeling die de dood tot gevolg heeft (artikel 300, derde lid, Sr), mishandeling met voorbedachte raad die zwaar letsel of de dood tot gevolg heeft (artikel 301, tweede en derde lid, Sr), zware mishandeling (artikel 302 Sr) en zware mishandeling met voorbedachte raad (artikel 303 Sr). Bij deze strafbare feiten is telkens sprake van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving zes jaren of meer gevangenisstraf is gesteld. Bij bewezenverklaring kan daarnaast worden aangenomen dat sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Dit wetsvoorstel beoogt het taakstrafverbod uit te breiden naar elke vorm van mishandeling, ongeacht de ernst van de gevolgen, van de hierboven bedoelde groep van hulpverleners en handhavers. Zoals gezegd gaat het taakstrafverbod in deze gevallen gelden ongeacht de gevolgen die het gepleegde geweld heeft gehad. De eerder genoemde formele en materiële criteria zijn hier dus niet van toepassing. Dat betekent bijvoorbeeld dat het ook kan gaan om mishandeling die niet de dood, maar (zwaar) lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 300, eerste en tweede lid, Sr) of om mishandeling met voorbedachte raad die geen zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 301, eerste lid, Sr). Ook strafbare pogingen komen als gevolg van dit wetsvoorstel onder het verruimde taakstrafverbod te vallen, bijvoorbeeld een poging om zwaar lichamelijk letsel toe te

brengen waarbij dat gevolg achterwege is gebleven. Daarbij verdient opmerking dat een poging tot eenvoudige mishandeling niet strafbaar is (artikel 300, vijfde lid, Sr).

Derde lid

Het huidige artikel 22b, derde lid, Sr bepaalt dat van het taakstrafverbod kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd. Dit onderdeel van het wetsvoorstel beoogt een afwijking van het taakstrafverbod eveneens mogelijk te maken indien naast de taakstraf een (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. De redenen die hebben geleid tot het voorstel om de mogelijkheid van deze laatste combinatie te introduceren zijn beschreven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 3.3).

Vierde lid

Het nieuwe vierde lid van artikel 22b Sr beoogt de rechter een beperkte mogelijkheid te geven om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van het taakstrafverbod bij recidive van lichtere strafbare feiten. Met dat doel wordt voorgesteld een hardheidsclausule te introduceren. De mogelijkheid tot afwijken bestaat alleen binnen de strikte grenzen die in het nieuwe vierde lid zijn geformuleerd. Dat wil zeggen dat sprake moet zijn van uitzonderlijke omstandigheden die zich ten tijde of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, dan wel de persoon van de dader betreffen, waardoor de oplegging van een vrijheidsstraf zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Hierbij kan worden gedacht aan de bijzondere situatie waarin een beroep op strafuitsluitingsgrond niet wordt aanvaard, terwijl het daarop betrekking hebbende verweer wel aanleiding geeft tot strafvermindering. Ook is denkbaar dat een persoon detentieongeschikt is, maar wel in staat is om een taakstraf uit te voeren. Zo kan sprake zijn van een psychische afwijking of een geestelijke stoornis die in het individuele geval bestraffing met een vrijheidsstraf onrechtvaardig zou maken. Ook kan worden gedacht aan na het begaan van het misdrijf gewijzigde persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, zoals een ernstige ziekte, een ongeval of opname in een instelling. Indien deze persoonlijke omstandigheden van zodanige aard zijn dat daardoor ook geen taakstraf kan worden uitgevoerd, kan de rechter met toepassing van dit vierde lid (dat in het hieronder toegelichte nieuwe artikel 23, tiende lid, Sr van overeenkomstige toepassing wordt verklaard) in voorkomende gevallen een geldboete opleggen. Verder kan worden gedacht aan de in paragraaf 3.4 van deze memorie beschreven situatie waarin het opleggen van een (korte) vrijheidsstraf gelet op het gepleegde lichte misdrijf disproportioneel zwaar wordt geacht en bovendien zal leiden tot verlies van werk, woning of binding met beschermende netwerken of zorgtrajecten, waardoor een veroordeelde mogelijk verder afglijdt en sneller recidiveert. Door de strikte begrenzingen is gewaarborgd dat de essentie van het taakstrafverbod door deze beperkte afwijkingsmogelijkheid niet wordt ondergraven. Het uitgangspunt is en blijft immers dat een vrijheidsstraf in deze gevallen de aangewezen sanctie is.

Voor deze wijziging geldt wederom dat de aanleiding en achtergrond daarvan in het algemeen deel van deze toelichting zijn uiteengezet (paragraaf 3.4). Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt ook tegemoet gekomen aan kritiek die in het verleden is geuit op de vormgeving van het huidige taakstrafverbod en het ontbreken van een hardheidsclausule in dat verband. Daarbij moet worden benadrukt dat de rechter deze mogelijkheid volgens dit wetsvoorstel alleen krijgt in geval van specifiek omschreven uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan de oplegging van een vrijheidsstraf zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. In zijn vonnis dient de rechter in het bijzonder de redenen op te geven die de straf hebben bepaald (artikel 359, vijfde lid, Wetboek van Strafvordering). Op basis daarvan zal de rechter ook specifiek moeten motiveren waarom hij met toepassing van deze hardheidsclausule toch een taakstraf heeft opgelegd.

De hier voorgestelde mogelijkheid tot afwijking ziet specifiek en uitsluitend op het buiten toepassing laten van de recidivebepaling binnen het taakstrafverbod (artikel 22b, tweede lid, Sr). Het betreft dus alleen naar verhouding lichtere strafbare feiten, waarbij een taakstraf volgens de wetgever op zichzelf een passende straf kan zijn. Dat wordt slechts anders indien de veroordeelde binnen een periode van vijf jaren al eens eerder een taakstraf opgelegd heeft gekregen wegens een soortgelijk misdrijf. Voor de misdrijven genoemd in het (bij dit wetsvoorstel verruimde) eerste

lid van artikel 22b Sr blijft een dergelijke afwijkingsmogelijkheid achterwege, nu een kale taakstraf hier vanwege de bijzondere ernst van deze feiten nooit een passende sanctie kan zijn.

B

In artikel 23 Sr wordt een nieuw tiende lid ingevoegd, dat bepaalt dat in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt ook geen geldboete kan worden opgelegd. Deze wijziging is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.2). Het derde en het vierde lid van artikel 22b Sr worden in dit verband van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent in de eerste plaats dat de rechter in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt toch een geldboete kan opleggen, als hij daarnaast een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel oplegt. In de tweede plaats brengt dit mee dat op grond van de hardheidsclausule ten aanzien van de recidivebepaling in uitzonderlijke gevallen ook de oplegging van een geldboete toelaatbaar kan zijn. Dat is het geval wanneer de oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Oplegging van een geldboete kan dan in beeld komen als de veroordeelde bijvoorbeeld wegens gezondheidsredenen (ook) niet in staat is om een taakstraf uit te voeren.

Artikel II [overgangsrecht]

Net als bij de invoering van het bestaande taakstrafverbod wordt voorzien in overgangsrecht, maar alleen voor zover het gaat om de nu voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod (het nieuwe artikel 22b, eerste lid, onderdeel c). Hoewel er 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 van wetgeving als bedoeld in artikel 1, tweede lid, Sr. Voor strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr heeft het betreffende onderdeel van dit wetsvoorstel geen betekenis. Voor zover het gaat om de voorgestelde wijziging van artikel 22b, derde lid, Sr en de toevoeging van artikel 22b, vierde lid, geldt dat de nieuwe bepalingen ook van toepassing zijn op feiten die voor de inwerkingtreding daarvan begaan zijn. Voor de uitsluiting van de geldboete in artikel 23, tiende lid, Sr hoeft niet in overgangsrecht te worden voorzien, nu dit slechts een verduidelijking betreft van hetgeen op grond van het huidige recht al geldt.

Artikel III [inwerkingtreding]

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,