

*En plein public.* Praktijk en jurisprudentie bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak

## Samenvatting

Joost Nan

Daniël Grimmelikhuijzen

Chantal van der Vis

Paul Mevis

Peter Mascini

Vincent Boer



© 2020; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

## ***1. Aanleiding voor het onderzoek***

De aanleiding voor het onderhavige onderzoek is gelegen een motie van Kamerleden Helder, Van Oosten en Van Dam, die oproep hield in dat de ervoor moest worden gezorgd “dat alle geweldsfeiten, inclusief poging tot, tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van artikel 22b, lid 1 Wetboek van Strafrecht worden gebracht, zodat geweldplegers niet langer weg kunnen komen met alleen een taakstraf of geldboete.” In een reactie hierop zegden de minister voor Rechtsbescherming Dekker en de minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus een wetsvoorstel toe ter uitbreiding van het taakstrafverbod met mishandeling (art. 300-303 Sr) begaan tegen functionarissen met een publieke taak. Met betrekking tot het misdrijf openlijke geweldpleging van art. 141 Sr waren de bewindslieden van mening dat een taakstraf niet zonder meer verboden zou moeten worden. Een dader kan zich aan dit misdrijf ook schuldig maken zonder zelf geweld te gebruiken en dan kan een taakstraf een gepaste straf zijn. Om te bezien of openlijke geweldpleging toch meegenomen zou moeten worden werd het onderhavige onderzoek gelast via het WODC. Dit onderzoek heeft tot doel gehad “de jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak te onderzoeken om te bepalen of ontwikkelingen in de samenleving en ongewenste of onvoorziene uitwerking van wetsartikelen aanleiding geven tot een andere afweging.”

## ***2. Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen***

Aan dit onderzoek lag gelet op het voorgaande dan ook de volgende centrale probleemstelling ten grondslag:

Is er voldoende aanleiding om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te laten vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid?

Naar aanleiding hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

### *Onderzoeksvraag 1.*

Hoe kunnen geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd die zijn vervolgd en bewezen verklaard op grond van art. 141 lid 1 Sr:

- a) wat was de ernst van het ten laste gelegde geweld;
- b) in welk deel van de zaken was sprake van letsel;
- c) kan worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan individuele daders is toegerekend?

### *Onderzoeksvraag 2.*

Hoe zijn zaken afgedaan waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging van art. 141 lid 1 Sr tegen functionarissen met een publieke taak:

- a) hoe vaak is uitsluitend een taakstraf opgelegd;
- b) wat was de gemiddelde duur van die taakstraffen?

*Onderzoeksvraag 3.*

Hoe kunnen zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel worden gekarakteriseerd in termen van:

- a) het gepleegde geweld;
- b) de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders;
- c) de afdoening?

*Onderzoeksvraag 4.*

Welke verschillen bestaan er tussen zaken waarin wel sprake was van letsel en zaken waarin geen sprake was van letsel?

*Onderzoeksvraag 5.*

Welke argumenten (voor en tegen) kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek worden geformuleerd om zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel of van letsel dat niet door de individuele dader is toegebracht, in de toekomst onder het taakstrafverbod te brengen?

### **3. Opzet en methode van het onderzoek**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is allereerst een (bescheiden) onderzoek naar het wettelijk kader gedaan. Daarnaast is voor beantwoording van de empirische deelvragen gekozen voor een analyse van vonnissen in eerste aanleg gewezen door de rechtbank (politierechter en meervoudige strafkamer). Oorspronkelijk was het de bedoeling om in vier arrondissementen, te weten Rotterdam, Midden-Nederland, Oost-Brabant en Overijssel, in totaal rond de 200 relevante zaken betrekking hebbend op de periode 2015-2019 te selecteren via een clustersteekproef. De arrondissementen waren zo gekozen dat twee Randstedelijke en twee niet-Randstedelijke onderzocht zouden worden. In de voorbereiding van het onderzoek was al voorzien dat mogelijk er te weinig uitgewerkte vonnissen beschikbaar zouden zijn. Dat probleem deed zich vervolgens voor. De 'lichte' misdrijven, waaronder een aanzienlijk deel van de voor dit onderzoek relevante zaken, worden in de regel namelijk door de politierechter behandeld. Deze wijst als uitgangspunt *mondeling* vonnis, waarvan in beginsel alleen een aantekening wordt gemaakt: het zogeheten stempelvonnis, zie art. 378-378a Sv. Deze aantekening bevat echter te weinig gegevens om alle vragen te kunnen beantwoorden. Het analyseren van alleen de vonnissen van de meervoudige strafkamer zou geen representatief beeld hebben opgeleverd omdat het uitsluitend de zwaardere zaken zou betreffen.

Om de benodigde vonnissen te achterhalen zouden dus de rechtbanken verzocht moeten worden deze aan te leveren. Bij het verwerven van de noodzakelijke toestemming van de Raad voor de Rechtspraak om toegang te krijgen tot de relevante uitspraken, werd – naast het feit dat hij over de voorgenomen uitbreiding negatief zou adviseren – dit door hem als reden

gegeven dat geen medewerking aan het onderzoek werd verleend. Aan het als alternatief ondervragen van rechters over openlijke geweldzaken tegen functionarissen met een publieke taak, werd eveneens geen medewerking verleend.

De onderzoekers hebben zich bij die stand van zaken vervolgens noodzakelijkerwijs moeten verlaten op (twee) andere bronnen die steeds apart zijn gebruikt. De eerste, direct toegankelijke bron betreft de databank 'rechtspraak.nl'. De relevante vonnissen uit alle elf arrondissementen die zijn gepubliceerd, betrekking hebbend op de periode 2015-2019, zijn daaruit geselecteerd. De tweede bron werd gevormd door data van het OM, mede verkregen via het WODC. Hiervoor werden, om dezelfde reden als voormeld, nu de *parketten* van Rotterdam, Midden-Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland en ook Amsterdam geselecteerd.

Voormelde problemen hebben geleid tot een gemankeerd onderzoek, want de beschikbare en gekozen alternatieven kwamen met diverse gebreken. De rechtspraak.nl zaken leveren geen representatief beeld op omdat er geen criteria voor publicatie zijn. Er kan met die data wel een beeld worden geschetst, maar meer ook niet. Bij de data van het OM moest onder meer worden gewerkt met de tenlasteleggingen, hetgeen enige onzekerheid met zich bracht omtrent hetgeen zich per geweldsincident daadwerkelijk had voorgedaan. Dit maakt dat de uitkomsten met de nodige slagen om de arm moeten worden gezien. Niettemin kan uiteindelijk wel een inschatting gemaakt worden van de te verwachte waarde van de uitkomsten van het empirische onderzoek als meer zaken beschikbaar waren gekomen. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken (want niet-gepubliceerd). De gepubliceerde zaken waren immers op de een of andere manier de moeite van het publiceren waard (zie ook par. 1.3.3). Met meer doorsnee zaken had het beeld naar mening van de onderzoekers hoogstwaarschijnlijk niet anders geweest en had het antwoord op de centrale conclusies wellicht nog wat sterker kunnen worden aangezet.

#### **4. Beantwoording onderzoeksvragen en centrale probleemstelling**

##### **Onderzoeksvraag 1**

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1a is gebruik gemaakt van de OM-data (zie nader par. 3.3.1). Van de 85 onderzochte zaken wordt in 3 zaken het geweld als licht geclassificeerd; in 66 zaken als middelzwaar, en in 16 zaken als zwaar (onderzoeksvraag 1a). De beantwoording van onderzoeksvragen 1b en 1c is gebaseerd op de data van rechtspraak.nl (zie nader respectievelijk par. 3.4.2 en 3.4.1). In 17 van de 67 zaken kon worden vastgesteld of er letsel is ontstaan bij een relevant slachtoffer (onderzoeksvraag 1b). In 66 van de 67 zaken kon worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan de individuele dader kon worden toegerekend, in de zin dat kon worden bepaald welke geweldshandelingen door de individuele dader zijn verricht. In 34 van die 66 zaken kon voor het aandeel van de individuele dader niet ook succesvol vervolgd worden ter zake van art. 300-303 Sr, omdat het door de individuele dader gepleegde geweld geen (strafbare) vorm van mishandeling opleverde (onderzoeksvraag 1c).

## Onderzoeksvraag 2

Deze tweede onderzoeksvraag is beantwoord op basis van de OM-data (zie nader par. 3.3.2). Van de 179 onderzochte zaken werd 131 maal enkel een taakstraf opgelegd (onderzoeksvraag 2a). De gemiddelde duur van de opgelegde taakstraf was 125,7 uur, waarvan 10,4 uur voorwaardelijk (onderzoeksvraag 2b).

## Onderzoeksvraag 3

Deze onderzoeksvraag is onderzocht aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.4.3). Er bleken in totaal 50 zaken (van de 67) voorhanden waarin uit de beschikbare informatie niet van enig letsel kon blijken (gecategoriseerd als 'onbekend dan wel geen letsel'). Over die 50 zaken zonder letsel kan het volgende gezegd worden. In 46 zaken is het gepleegde geweld gekwalificeerd als middelzwaar, in 4 zaken als licht (onderzoeksvraag 3a). De omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld had in 23 zaken niet ook succesvol vervolgd kunnen worden op grond van art. 300-303 Sr (onderzoeksvraag 3b). In 34 zaken werd enkel een taakstraf opgelegd, waarvan de gemiddelde duur 174,4 uur bedroeg, daarvan 4,7 uur voorwaardelijk. In 13 zaken ging het om een combinatie van gevangenisstraf en taakstraf en in 3 zaken enkel om een gevangenisstraf (onderzoeksvraag 3c).

## Onderzoeksvraag 4

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.5). De zaken waarin letsel kon worden vastgesteld zijn ten opzichte van de zaken zonder letsel gemiddeld genomen qua gepleegd geweld zwaarder van aard, de individuele dader kon relatief vaker niet via mishandeling bestraft worden en de straf was gemiddeld hoger (de gemiddelde duur van de gevangenisstraf lag aanzienlijk hoger, de taakstraf lager).

## Onderzoeksvraag 5

Aan de hand van de juridische analyse (zie par. 2.2-2.4) en de empirische bevindingen (zie par. 3.3-3.5), is deze onderzoeksvraag met een slag om de arm vanwege de beperkingen aan het empirisch onderzoek, als volgt beantwoord. Als voor art. 141 lid 1 Sr het taakstrafverbod zou komen te gelden, dan vallen daarmee ook de (zeer) lichte (gewelds)handelingen die niet zelfstandig tot een individuele vervolging voor mishandeling kunnen leiden (te weten: opdringen, meelopen, vocale bijdragen, (lichte) voorwerpen in de richting van de publieke functionaris gooien, etc.) onder het taakstrafverbod. Dat is voor de achterhaalde zaken via rechtspraak.nl in net iets meer dan de helft van de zaken het geval. In de praktijk wordt juist in die gevallen veelal een taakstraf opgelegd. Sowieso is art. 141 lid 1 Sr, zo blijkt uit de data, door de bank genomen een typisch taakstrafmisdrijf te noemen. Er wordt voor dat misdrijf overwegend enkel een taakstraf opgelegd. Dat past ook bij het relatief bescheiden aandeel dat een individuele dader in dit misdrijf heeft ten opzichte van al het gepleegde geweld, in het bijzonder als dat collectieve geweld op zichzelf wel als (middel)zwaar kan worden aangemerkt. Doordat het openlijk in vereniging plegen van geweld onder omstandigheden ook kan worden

begaan door middel van enkel niet-gewelddadige handelingen, opent dit een discussie over de wenselijkheid dan ook soortgelijke gedragingen (in woord en gebaar) in de uitbreiding van het taakstrafverbod mee te nemen. Te denken valt aan bedreiging (art. 285 Sr) en opruiing (art. 131 Sr), gericht tegen functionarissen met een publieke taak.

Ook het karakter van het misdrijf van openlijke geweldpleging van (uitsluitend) art. 141 lid 1 Sr geeft geen aanleiding om art. 141 lid 1 Sr toe te voegen aan art. 22b Sr. Het kwalijke van dit misdrijf is primair gelegen in de verstoring van de openbare orde, niet in de belaging van (bepaalde) personen. Dit zijn argumenten tegen verdere uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr die de wetgever eerder bij vergelijkbare delicten van het opnemen ervan in art. 22b Sr deden afzien.

Het basisdelict van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) is zo gezien niet ernstig genoeg voor het onmogelijk maken van het opleggen van een kale taakstraf.

Daar staat tegenover dat betoogd kan worden dat ten aanzien van de ernst van de gedragingen van de individuele dader, de (openlijke) ordeverstoring (iets) groter is als het geweld zich richt tegen functionarissen met een publieke taak. Wat het karakter van openlijke geweldpleging ten opzichte van mishandeling betreft, is door de Hoge Raad onder het oude recht van voor 2000 overwogen dat geweld tegen personen (als bedoeld in art. 141 lid 1 Sr) veelal ook mishandeling zal opleveren en dat door de openlijkheid en het (destijds) 'met vereende krachten' begaan ervan, in zoverre sprake is van een gekwalificeerde vorm van mishandeling. Dat is onder het geldende recht met het ruimere bestanddeel 'in vereniging' echter minder snel het geval, omdat de bijdrage van een individuele dader onder omstandigheden ook (volledig) van niet-gewelddadige aard mag zijn. Alleen als het door de individuele dader verrichte geweld ook onder mishandeling te scharen is, is vervolging ter zake van mishandeling (ook) mogelijk en zou bij een dergelijke vervolging voor dat misdrijf het taakstrafverbod wel gelden. Bij die stand van zaken is het uit wetssystematisch oogpunt dan wel logisch om in die specifieke gevallen bij vervolging ter zake van art. 141 lid 1 Sr (de individuele bijdrage van de dader levert tevens mishandeling op), het opleggen van een taakstraf (eveneens) uit te sluiten. Een dergelijk nader onderscheid zou dan overigens wel nog een nadere nuancering vergen in de (eventuele) wettelijke formulering van het toepassingsbereik van het taakstrafverbod bij art. 141 lid 1 Sr. Niet alleen moet de voorwaarde worden opgenomen dat het misdrijf is gericht tegen een functionaris met een publieke taak, maar ook dat het aandeel van de verdachte kan worden geschaard onder een van de misdrijven omschreven in de art. 300 tot en met 303.

Voorts moet worden opgemerkt dat als, conform de motie Helder c.s., al het (strafbare) geweld tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van het taakstrafverbod moet worden gebracht, toevoeging van (in ieder geval) art. 141 lid 1 Sr aan (het eerste lid van) art. 22b Sr juridisch noodzakelijk is. Bij de lichte geweldshandelingen wordt de mogelijkheid van een kale taakstraf in geval van openlijke geweldpleging alleen op deze wijze volledig afgesneden (maar ook in geval van enkel niet-gewelddadige handelingen door de dader), terwijl voorts met bewijs voor een iets lichter samenwerkingsverband kan worden volstaan – mocht vervolging voor deelneming aan c.q. medeplegen van mishandeling niet mogelijk zijn. Daarmee wordt voorkomen dat, als het OM het opleggen van een kale taakstraf via de toepassing van het te vernieuwen art. 22b Sr wil voorkomen, de officier van justitie de

verdachte in voorkomende gevallen moet vervolgen voor het lichtere misdrijf van (medeplegen van) mishandeling in plaats van voor het zwaardere misdrijf van openlijke geweldpleging.

### **Beantwoording centrale probleemstelling**

Ondanks de beperkingen die aan de in dit onderzoek gebruikte data kleven, kan over de uiteindelijke waarde van deze empirische uitkomsten wel het volgende worden gezegd. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken dan de 67 zaken van rechtspraak.nl. Uit het onderzoek is in het bijzonder gebleken dat in ongeveer de helft van de onderzochte zaken het aandeel van de individuele dader niet tot een veroordeling wegens (een vorm van) mishandeling had kunnen leiden en deze veelal met een (bescheiden) taakstraf worden bestraft. Het toepassen van het taakstrafverbod lijkt zeker in die zaken niet proportioneel. Dit zou naar verwachting des te sterker het geval zijn geweest als ook de niet-onderzochte, (nog) lichtere zaken in ogenschouw hadden kunnen worden genomen. Vermoedelijk was de rol van de individuele dader in het geweldsincident bescheidener en zijn straf (navenant) lager (qua soort straf en de hoogte daarvan).

De noodzaak tot uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr is volgens de onderzoekers in dit onderzoek niet gebleken. Het antwoord op de probleemstelling luidt, alles overziende, dan ook dat er onvoldoende aanleiding is om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te doen vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.