

Vergaderjaar 1997–1998

25 768

Voorstel van wet van de leden Dittrich, Swildens-Rozendaal en O. P. G. Vos tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (strafbaarstelling van belaging)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 7 juli 1998

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

Belaging

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en spreken hun waardering uit voor de inspanningen van de indieners en de zorgvuldige voorbereiding. Deze leden achten, evenals de initiatiefnemers van het voorstel, een regeling inzake strafbaarstelling van belaging opportuun.

De leden van de CDA-fractie juichen het hanteren van een Nederlands begrip in plaats van de Engelse term «stalking» toe. Wel kan de vraag worden gesteld of de aanduiding «belaging», zoals onder verwijzing naar Van Dale's woordenboek uiteengezet in de gewijzigde memorie van toelichting, – «iemand's leven of vrijheid op arglistige, bedekte wijze bedreigen» – voldoende tegemoet komt aan handelingen die volgens de bewoordingen van het beoogde nieuwe wetsartikel mogelijk een minder verstrekkende betekenis zouden kunnen hebben, zo menen de leden van de CDA-fractie. Dwingen iets te dulden kan buitengewoon hinderlijk zijn, zonder dat er sprake hoeft te zijn van het bedreigen van vrijheid.

De leden van de CDA-fractie vragen vooral waar voor de indieners van het wetsvoorstel de ondergrens ligt van belaging. Anders gezegd: waar gaan hinder en overlast over in strafrechtelijk relevante feiten en gedragingen?

Geschiedenis van strafbaarstelling in het buitenland

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Dittrich (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA) en Vos (VVD). Tevens hebben de D66-fractieleden kennis genomen van de adviezen van de Raad van State, de NVVR

¹ Samenstelling:

Leden: Korthals (VVD), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), fungerend voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (PvdA), Rabbae (GL), J. M. de Vries (VVD), Kamp (VVD), Dittrich (D66), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), Van den Doel (VVD), Wagenaar (PvdA), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).

Plv. leden: Voute-Droste (VVD), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Zijl (PvdA), Bakker (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Karimi (GL), B. M. de Vries (VVD), Rijpstra (VVD), Van Boxtel (D66), Schutte (GPV), Rehwinkel (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Zijlstra (PvdA), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Duivesteyn (PvdA), Buijs (CDA), Weekers (VVD), Passtoors (VVD), Barth (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Hoekema (D66) en Van der Hoeven (CDA).

(Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) en de NOVA (Nederlandse Orde van Advocaten). De adviezen ondersteunen de initiatiefnemers in hun streven belaging strafbaar te stellen door middel van een apart artikel in het Wetboek van Strafrecht vanwege de ernst van de problematiek. De leden van de D66-fractie valt het op dat alle landen die door de initiatiefnemers zijn vermeld, waar belaging reeds strafbaar is gesteld, een angelsaksisch rechtssysteem kennen. Ons Wetboek van Strafrecht is op het Franse rechtssysteem gebaseerd. Zijn er nog andere landen, waar men onlangs tot strafbaarstelling is overgegaan, die een strafrechtsstelsel hebben dat met het onze vergelijkbaar is, vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het voorstel kennis genomen en leveren met genoegen een bijdrage aan het verslag van de vaste commissie. Deze leden onderkennen dat belaging voor de slachtoffers een ernstige problematiek kan vormen. Zowel de tekst van het voorstel als de memorie van toelichting geven deze leden, vooral met het oog op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wettelijke bepaling, aanleiding tot het stellen van enige vragen. De initiatiefnemers maken melding van reeds bestaande wetgeving terzake in het buitenland. Kunnen omtrent effecten van deze wetgeving en omtrent eventueel intussen gebleken tekortkomingen reeds mededelingen worden gedaan, vragen de leden van de SGP-fractie.

Belaging in Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre, mede tegen de achtergrond van de ervaringen in de zaak van Astrid Tillema waarbij bleek dat belaging zelfs tijdens een gijzeling voortduurde, strafbaarstelling van belaging waarborgen biedt dat gedurende (voorlopige) hechtenis het slachtoffer niet toch weer wordt geconfronteerd met belaging. Kunnen, anders gezegd, voorlopige hechtenis en het opleggen van een straf inderdaad het slachtoffer de nodige rust bezorgen? Overigens merken deze leden op dat het motief van de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht niet in de eerste plaats lijkt te zijn ingegeven door de noodzaak van strafoplegging aan de dader, maar meer als een maatregel ter bescherming van het slachtoffer. Kent een dergelijk gebruik van het strafrecht een precedent in andere delicten, zo vragen deze leden? Anders gezegd: Is het wetsvoorstel niet eerder ingegeven door het willen bieden van een maatregel ten behoeve van de slachtoffers dan door het willen voorzien in een strafrechtelijke bepaling?

Deze leden onderschrijven de opmerking van de indieners van het voorstel dat het van belang is «of de politie de aangifte serieus neemt en of er voldoende capaciteit vrij wordt gemaakt om de belager aan te pakken». Gegeven de huidige capaciteitsproblemen rijst de vraag welke extra capaciteit bij politie en justitie door de indieners nodig wordt geacht om belaging effectief te kunnen tegengaan. Welke capaciteitsconsequenties en budgettaire kaders zijn hiermee gemoeid?

Heeft de problematiek van belaging, zo vragen de leden van de CDA-fractie, naar het oordeel van de indieners niet ook te maken met vragen rondom waarden en normen? Zo ja, welke consequenties zou een en ander kunnen en moeten hebben voor beleid en regelgeving?

Deze leden gaan er – conform de reactie van de indieners op het advies van de Raad van State – vanuit dat zodra er nadere empirische gegevens over de uitvoering van antistalkingwetgeving in andere landen beschikbaar is, deze in de verdere voorbereidingen zal worden ingebracht.

Wat betreft de ervaring met civielrechtelijke acties wordt melding gemaakt van het tekortschieten van het instrument dwangsom in gevallen waarin veroordeelden deze niet kunnen betalen. De leden van de SGP-fractie

willen gaarne vernemen over ervaringen in die gevallen waarin de verbeurde dwangsommen wèl geïnd konden worden. Valt in deze gevallen wèl een remmend effect op het gedrag van de daders waar te nemen?

Gebrek aan statistische gegevens

De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van het strafbaar stellen van belaging. Belaging heeft een zeer schrijnende inbreuk op iemands leven tot gevolg. Hierop hoort een strafrechtelijke sanctie te staan. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie enkele kanttekeningen bij dit wetsvoorstel.

Bij de politie worden op het moment zaken die met belaging te maken hebben niet als zodanig geregistreerd. De leden van de PvdA-fractie achten het belangrijk dat dit in de toekomst wel zal geschieden omdat alleen op deze wijze inzicht is te verkrijgen in de vraag hoe vaak het delict belaging voorkomt. Alleen al om deze wet te evalueren is gedegen cijfermateriaal nodig. Op welke wijze denken de indieners te bewerkstelligen dat de registratie op dit punt kan worden verbeterd?

De initiatiefnemers schrijven dat er weinig betrouwbare gegevens over belaging voorhanden zijn en dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC) interesse heeft getoond om het verschijnsel belaging wetenschappelijk te onderzoeken. Het lijkt de leden van de D66-fractie belangrijk dat er een dergelijk onderzoek komt. Overigens zijn deze leden van mening dat een dergelijk onderzoek de voortgang van het wetgevingsproces niet mag vertragen. Is er al iets te melden over het WODC-onderzoek?

Argumenten voor strafbaarstelling

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel, dat er op neer komt dat het belagen van iemand strafbaar wordt gesteld. Bij belagen, in de Engelse taal «stalking», wordt iemand opzettelijk door een ander herhaaldelijk lastig gevallen.

De leden van de VVD-fractie onderkennen met de indieners van het wetsvoorstel de grote sociale en maatschappelijke problematiek, die verbonden is met belaging en zijn ook van oordeel dat hiertegen krachtig dient te worden opgetreden. Of het strafrecht, zelfs als ultimum remedium, daartoe ook een geëigend middel is, is voor de leden van de VVD-fractie nog niet geheel duidelijk.

De leden van de VVD-fractie beoordelen dit wetsvoorstel vanuit de algemene opvatting, dat de wetgever terughoudend dient te zijn met het strafbaar stellen van gedragingen (het strafrecht als ultimum remedium), dat éénmaal geformuleerde strafbepalingen uitvoerbaar en handhaafbaar moeten zijn (anders verworden zij tot een dode letter) en deze ook daadwerkelijk het onderliggende probleem doeltreffend aanpakken (geen symptoombestrijding). Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie oog voor de te verwachten effecten op de werklust voor de rechterlijke macht.

De indieners noemen als argumenten om belagen als een zelfstandig strafbaar feit in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, het bestrijden van de gedragingen van de belager en het bevorderen van de veiligheid van het slachtoffer.

Rechtvaardigen deze argumenten het om de gedraging belagen te criminaliseren?

In essentie lijkt het verschijnsel belagen eerder een psycho-sociaal dan strafrechtelijk probleem te zijn, dat dan ook beter door de geestelijke gezondheidszorg of het maatschappelijk werk dan door de strafrechter kan worden bestreden. Met andere woorden: de belager lijdt aan een ziekelijke achtervolgingsdrift en is eerder patiënt dan delinquent. Ook de indieners zelf wijzen uitvoerig op de psychische instabiliteit van de gemiddelde belager en gaan in op de modaliteiten van behandeling van deze mensen; variërend van vrijwillige opname in een psychiatrische instelling tot de dwangopname en -verpleging op grond van de Wet BOPZ. Vervolgens schetsen de indieners een aantal feitelijke en juridische problemen dat zou verhinderen, dat langs deze weg adequaat tegen de belager kan worden opgetreden.

De leden van de VVD-fractie willen de indieners in overweging geven om voorstellen te doen die de mogelijkheden van psychiatrische behandeling en de effectiviteit daarvan verbeteren alvorens aansluiting te zoeken bij het strafrecht. Primair vanuit de gedachte dat een in essentie psycho-sociaal probleem met psycho-sociale middelen tegemoet moet worden getreden en daarnaast vanuit de alom gehuldigde opvatting, dat het strafrecht ultimum remedium moet zijn. Voorts is het wenselijk dat medicalisering van het strafrecht zo veel mogelijk wordt voorkomen, aangezien het strafrecht traditioneel daarvoor niet is toegerust, zo menen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie zijn sceptisch of met het strafrecht het gewenste doel wel kan worden bereikt. Verwezenlijkt dit wetsvoorstel de doelstellingen die het beoogt te dienen? Voorkomen moet worden dat het wetsvoorstel, dat de indieners opdragen «aan al diegenen, die slachtoffer zijn geworden van stalking», verwordt tot symboolwetgeving omdat de effectiviteit daarvan in de praktijk blijkt tegen te vallen. Niet zelden heeft men té hoog gespannen verwachtingen van de werking van de strafwet. In dit verband zien de leden van de VVD-fractie graag een ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd. De evaluatie die indieners voorstellen, vatten de leden van de VVD-fractie op als een ex post uitvoeringstoets, die zij weliswaar verwelkomen maar minder volledig achten. In dit verband wijzen zij op de ervaringen die in het buitenland met strafbaarstelling van belaging zijn opgedaan. De leden van de VVD-fractie zouden graag zien, dat eerst naar deze ervaringen gedegen onderzoek wordt gedaan, alvorens het wetgevingsproces in Nederland voort te zetten. Het is juist in het belang van het slachtoffer dat er goede wetgeving komt, die uitvoerbaar en handhaafbaar is. De snelheid van totstandkoming van wetgeving moet hieraan ondergeschikt zijn.

Wanneer de behandeling van dit wetsvoorstel toch verder ter hand wordt genomen, is voor de leden van de VVD-fractie de vraag relevant of de gedraging «belagen» een apart strafbaar feit in het Wetboek van Strafrecht moet zijn. Nu belaging zich vaak afspeelt in de relationele sfeer tussen (ex-)partners, zullen ook andere strafbare feiten al dan niet tegelijkertijd worden gepleegd, zoals bedreiging, belediging, vernieling, verduistering of mishandeling, feiten die op zichzelf ook al een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Zo bezien, lijkt belaging eerder een ondersteunend middel om die andere strafbare feiten te kunnen plegen dan dat zij een zelfstandige strafbaarstelling rechtvaardigt. Daarnaast is het de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom artikel 426bis van het Wetboek van Strafrecht zo weinig wordt gebruikt. Heeft dit te maken met de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid? Of is dit artikel inmiddels een voorbeeld van symboolwetgeving, door praktische ineffectiviteit verworden tot een dode letter? Kan dit artikel, eventueel opgewaardeerd tot doleus misdrijf, geen alternatieve dienst bewijzen in de strijd tegen belaging?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn met de indieners van het voorliggende wetsvoorstel van mening, dat slachtoffers van «stalking» of belaging een serieus te nemen probleem hebben. Zij zijn dan ook verheugd dat de laatste jaren de belagingsproblematiek meer aandacht heeft gekregen. De leden van de GroenLinks-fractie betwijfelen echter of de door de indieners gekozen weg van het toevoegen van een strafbepaling aan het Wetboek van Strafrecht, wel een adequate oplossing vormt. Verwachten de indieners dat gebruik van het strafrecht zal leiden tot vermindering van belaging (speciale en generale preventie) en zo ja, waarop baseren zij die verwachting?

Eén van de factoren die bij de totstandkoming van nieuwe strafbepalingen nadrukkelijk aan de orde moeten komen, is of de strafwaardig bevonden gedragingen niet reeds in voldoende mate door het strafrecht worden gedekt. In het geval van belaging komt het de leden van de GroenLinks-fractie voor, dat een groot deel van de gedragingen die de indieners onder het door hun voorgestelde artikel 285b Sr willen laten vallen, valt onder (onder meer) de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht terzake bedreiging (art. 285), (gekwalificeerde) diefstal (art. 310 e.v.), zaaksbeschadiging (art. 350), oplichting (art. 326), valsheid in geschrift (art. 225), huisvredebreuk (art. 138), belediging (art. 266), laster (art. 262), smaad (art. 261), hinderlijk volgen (art. 426bis), mishandeling e.d. (art. 300 e.v.).

De eerste vraag is voor de leden van de GroenLinks-fractie derhalve, of met het voorgestelde wetsontwerp strafwaardig gedrag strafbaar wordt gesteld, dat onder de huidige strafwetten nog niet strafbaar gesteld is. Indien de indieners deze vraag bevestigend beantwoorden, rijst vervolgens de vraag of de hiermee onder het bereik van het strafrecht te brengen gedragingen – die dus niet reeds uit anderen hoofde strafbaar waren – op zichzelf beschouwd een vrijheidsbenemende straf rechtvaardigen. Graag vernemen de leden van de GroenLinks-fractie de reactie van de indieners. Zijn de indieners van mening dat het reeds bestaande strafrechtelijk instrumentarium optimaal wordt benut, of achten zij bijvoorbeeld ook een andere benadering van slachtoffers en verdachten van belaging door de politie gewenst? Indien het laatste het geval is, moet die andere benadering dan nog op andere wijze dan door het voorliggende wetsvoorstel worden bewerkstelligd?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat onderzoeksgegevens met betrekking tot belaging en de strafrechtelijke aanpak daarvan thans noch in Nederland, noch in het buitenland voorhanden zijn. De indieners baseren hun voorstel op hun indruk op basis van een aantal casus, dat behoefte bestaat aan een apart belagingsartikel. Kunnen de indieners concreet en gemotiveerd aangeven wat het effect is dat van hun wetsvoorstel te verwachten valt? Vormt dit wetsvoorstel een oplossing voor de «tamelijk veel zaken, waarin noch bemiddeling, noch kortgeding-procedures, noch opname in een psychiatrisch ziekenhuis, noch strafrechtelijke vervolging op basis van andere gepleegde misdrijven het slachtoffer voldoende effectief beschermen»? Is het juist dat het met deze strafbepaling beoogde doel vooral is, om het slachtoffer van belaging een periode van relatieve rust te bieden zolang de belager zijn/haar gevangenisstraf uitzit? En zo ja, wordt hiermee het strafrecht niet onjuist aangewend? Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet geheel duidelijk hoe deze doelstelling zich verhoudt met de door de indieners aangedragen voorbeelden van belaging, die ook met behulp van post en telefoon vanuit de gevangenis voortgezet kan worden.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers. Zij zijn van mening dat het probleem dat de achtergrond van en de aanleiding voor het wetsvoorstel vormt, ernstig is. Het roept bij deze leden wel meteen op de vraag of

strafbaarstelling een oplossing vormt. Belaging komt in vele variaties voor. Vaak zal het zo zijn dat betrokken partijen een totaal verschillende kijk op de zaak zelf hebben. Er is dus geen garantie te geven dat de beweerde belaging tot een veroordelend vonnis zal leiden. De rechter moet nog steeds toetsen of er sprake is van opzet. Bovendien menen deze leden dat de vraag gewettigd is of het opleggen van straf niet zal leiden tot een nog verdergaande escalatie wanneer de betreffende partij weer in vrijheid zal zijn gesteld. En wat gebeurt er als de rechter geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt, maar een voorwaardelijke in combinatie met een geldboete? De belaging blijft dan mogelijk, menen de leden van de SP-fractie. Zal met andere woorden de strafbaarstelling van belaging alleen maar werken als er onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd? Graag vernemen de leden van de SP-fractie de visie van de initiatiefnemers.

De leden van de SGP-fractie namen kennis van het in de memorie van toelichting verwoorde standpunt van de initiatiefnemers dat strafvervolging kan worden gezien als een erkenning dat de overheid de problemen van het slachtoffer serieus neemt. Zij vragen of volgens de initiatiefnemers a contrario geldt dat indien de overheid niet de mogelijkheid tot strafvervolging zou creëren daarmee blijk gegeven zou worden van niet of onvoldoende serieus nemen van de problemen van de slachtoffers.

Refererend aan de brief van de Minister van Justitie van 6 maart 1997, wijzen de initiatiefnemers er op dat dwangverpleging gekenmerkt wordt door het manco dat ze niet leidt tot blijvende verwijdering van de belager uit de samenleving. De leden van de SGP-fractie stellen naar aanleiding hiervan de vraag of de initiatiefnemers van oordeel zijn dat (veroordeling dan wel opname wegens) belaging een strafbaar feit is dat blijvende verwijdering uit de samenleving kan rechtvaardigen.

Misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid

De initiatiefnemers hebben het voorgestelde artikel geplaatst in de titel over misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Volgens de leden van de D66-fractie is dat inderdaad een betere plaatsbepaling dan in de mishandelingstitel. Zij verzoeken de initiatiefnemers om een uiteenzetting over de in het wetsvoorstel gebezigde begrip «persoonlijk levenssfeer». Weliswaar komt dit begrip voor in de Grondwet en heeft het een karrenvracht aan jurisprudentie opgeleverd, maar het moet voor deze leden voldoende afgebakend zijn om geschikt te zijn als strafbepaling. Volgens deze leden hoeft die nadere invulling niet per definitie uit de wettekst te blijken, maar geldt ook de wetsgeschiedenis of desnoods richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Hoe luidt de strafbepaling in andere landen?

In de memorie van toelichting staat dat de «inbreuk op de persoonlijke levenssfeer» door de jurisprudentie verder zal worden ingekleurd. De Raad van State stelt in haar advies dat dit onderdeel nog onvoldoende is afgebakend door wet en jurisprudentie om het in de delictomschrijving op te nemen. De indieners reageren hierop door te stellen dat door de jurisprudentie die is ontstaan in kort geding voldoende duidelijk is waar de grenzen van de persoonlijke levenssfeer liggen. Voorts stellen zij in de memorie van toelichting enkele verduidelijkingen te hebben aangebracht. De enige passage die aan de toelichting is toegevoegd is dat er civielrechtelijke jurisprudentie bestaat op het punt van de onrechtmatige daad. Kunnen de indieners informatie geven over de grote lijn van deze jurisprudentie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne het oordeel van de indieners in hoeverre het mogelijk is belaging te objectiveren, zoals in de gewijzigde memorie van toelichting wordt bepleit. Dient bij belaging en bij de intentie van de dader niet ook rekening te worden gehouden met de aard van de persoon tegen wie de belaging is gericht? De manier waarop de belager het slachtoffer bejegent, kan immers nauw samenhangen met de aard van laatstbedoelde persoon. (In dat verband zij ook gewezen op de opmerking in de gewijzigde memorie van toelichting op bladzijde 17: «Daarom is in de delictsomschrijving niet het objectieve effect van de gedraging centraal gesteld, maar de intentie van de dader.») Deze leden vragen voorts hoe de stelling van de indieners, dat de terminologie «persoonlijke levenssfeer» door de jurisprudentie verder moet worden ingekleurd zich verhoudt tot het *lex-certa*-beginsel dat vage en onduidelijke strafbepalingen verbiedt.

De strafmaat is door de initiatiefnemers op drie jaar gesteld. De Raad van State heeft blijkens het advies zelfs een hogere straf in gedachten, wanneer strafverzwarende omstandigheden in de wettekst worden vermeld. In diverse publicaties hebben de D66-leden kennis genomen van het feit dat in de samenleving drie jaar als te weinig wordt ervaren. In de Tweede Kamer is op 27 november 1997 bij de behandeling van wetsvoorstel 24 219 onder nr. 18 een door de leden Dittrich (D66) en Kalsbeek-Jasperse (PvdA) ingediende motie aanvaard, die de regering verzoekt een onderzoek in te stellen naar de strafmaat, die op verschillende artikelen is gesteld en naar hun onderlinge verhouding. Dittrich en Kalsbeek-Jasperse verzoeken in de motie de regering tevens voorstellen te doen met betrekking tot een eventuele herijking van de strafmaxima. Weten de initiatiefnemers hoever dit onderzoek gevorderd is? Past de gekozen termijn van drie jaar in het totaalbeeld van strafbedreigingen? Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten hoe zij tot de termijn van drie jaar zijn gekomen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de indieners nader in te gaan op de straffen die naar hun wens of verwachting in de praktijk voor belaging opgelegd zullen worden. In hun toelichting zoeken de indieners terecht aansluiting bij strafmaxima voor verwante delicten, maar realiseren zij zich dat die maxima zelden opgelegd plegen te worden, zo vragen deze leden. En wat betekent dat voor de doelen die de indieners met het wetsvoorstel beogen te bereiken? Voorzover de leden van de GroenLinks-fractie bekend, pleegt bijvoorbeeld de bestraffing van mishandeling – met een strafmaximum van twee jaren – in het algemeen te variëren van een betrekkelijk lage geldboete tot een gevangenisstraf van enkele weken. Achten de indieners gevallen van belaging denkbaar, die zo ernstig zijn dat ze de maximaal voorgestelde strafduur van drie jaren rechtvaardigen, en die niet op basis van reeds bestaande delictsomschrijvingen tot eenzelfde straf zouden kunnen leiden? Hoe staan de indieners tegenover de mogelijkheid, dat in plaats van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte wordt opgelegd?

Aangiftebereidheid

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het belang van het wetsvoorstel uiteraard ligt in de beoogde preventieve werking. Degene die belaging overweegt of daarmee aanvangt, moet weten dat hij te maken kan krijgen met strafbaarstelling. De schaduwzijde kan evenwel zijn dat het slachtoffer – in geval hij of zij onvoldoende serieus wordt genomen door politie of justitie, het Openbaar Ministerie tegen bewijsrechtelijke problemen oploopt of de wederpartij kan bogen op behendige rechtsbijstand – bij een mislukte strafvervolging nog veel verder in de

problemen geraakt. Deze leden verwijzen daartoe naar bladzijde twaalf van de gewijzigde memorie van toelichting i.c. het omschreven profiel van de categorie belagers die «zeer betrouwbaar en overtuigend» overkomt. Als het OM niet besluit te vervolgen of wanneer er geen veroordeling volgt, kan het slachtoffer vogelvrij worden. Hoe beoordelen de indieners deze problematiek?

Waarop baseren de initiatiefnemers de stelling dat slachtoffers van belaging eerder aangifte zullen doen en dat, wanneer het wetsvoorstel eenmaal kracht van wet heeft gekregen, het belagen gemakkelijker bewijsbaar zal zijn? De leden van de D66-fractie hebben begrip voor de aarzeling van de minister van Justitie met betrekking tot het bewijs. Met alleen een getuigenverklaring van het slachtoffer en daartegenover een ontkenning van de verdachte, zal het moeilijk zijn het juridische bewijs te leveren, aldus de leden van de D66-fractie.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat juist nu belaging zoveel verschijningsvormen kent en heel vaak te maken heeft met problemen in de relationele sfeer, misbruik van de strafbaarstelling zeer wel mogelijk is. Anders gezegd, de kans bestaat dat veelvuldig valse aangiften gedaan worden. Delen de initiatiefnemers die mening?

Bewijspositie

De strafbaarstelling biedt voor de leden van de PvdA-fractie niet de oplossing. Het moet immers ten eerste lukken om een belager daadwerkelijk veroordeeld te krijgen. Het bewijs zal niet makkelijk te vergaren zijn. Over de bewijsvoering is de memorie van toelichting niet erg uitgebreid. Hoe denken de indieners dat een slachtoffer tot een effectieve bewijsvoering kan komen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan goede voorlichting. Daarbij is denkbaar dat een folder wordt ontworpen voor slachtoffers waarin helder wordt uiteengezet wanneer een belager onder het voorgestelde artikel valt, en welk bewijs op zijn minst noodzakelijk is. Overigens is tevens voorlichting nodig voor de politie, het OM, de advocatuur en de maatschappelijke hulpverlening. Kunnen de indieners uiteen zetten hoe zij hierover denken en hoe dit concreet dient te worden aangepakt? Deze leden kunnen zich voorstellen dat hier wordt samengewerkt met de Stichting Anti Stalking.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Raad van State, ondanks de door de minister van Justitie aangevoerde bezwaren, strafbaarstelling van belaging opportuun acht. Naar aanleiding van de opmerking van de minister van Justitie dat belaging zeer moeilijk te bewijzen zou zijn, merken de indieners het volgende op: «In elk geval behoeft een lastige bewijspositie in een concrete strafzaak voor de wetgever geen reden te zijn belaging als misdrijf niet strafbaar te stellen.» De geloofwaardigheid van de strafbaarstelling van belaging staat of valt echter voor deze leden met het handhavingsbeleid. Kan, naast de argumenten die de memorie van toelichting reeds aanreikt, een nadere toelichting worden gegeven op de bewijsrechtelijke aspecten van belaging?

De leden van de D66-fractie vragen de indieners aan te geven of politiefunctionarissen en leden van het Openbaar Ministerie met het voorgestelde wetsartikel adequaat kunnen optreden tegen belagers. In hoeverre zal hun houding ten opzichte van belagers gaan verschillen in vergelijking met de huidige situatie?

Ook zouden deze leden graag vernemen waarom het overtredingsartikel 426bis Sr in onbruik is geraakt. Wat zal de werklastverzwaring zijn voor de rechters?

Voorlopige hechtenis

Volgens de leden van de PvdA-fractie zou het kunnen zijn dat de belager vanuit zijn gevangenschap (gedeeltelijk) doorgaat met belagen – telefoneren, dingen bestellen/laten bezorgen op naam van het slachtoffer etc. –. Deze leden zouden het nuttig vinden als zou worden onderzocht welke mogelijkheden bestaan om te voorkomen dat de belager vanuit gevangenschap doorgaat met zijn activiteiten. Gedacht kan worden aan disciplinaire maatregelen. Tevens zou tijdens gevangenschap therapeutische hulp kunnen worden aangeboden. Hoe denken de indieners over deze suggesties?

De indieners stellen dat in voorkomende situaties, die explosief genoeg zijn om te ontwaarden in levensbedreigende delicten of die het slachtoffer tot aan de rand van wanhoop brengen, tot voorlopige hechtenis kan worden besloten. Geven de indieners hiermee een soort richtlijn aan de rechterlijke macht over wanneer kan worden overgegaan tot voorlopige hechtenis? De wanhoop van het slachtoffer is naar de PvdA-fractieleden aannemen een geobjectiveerde vorm van wanhoop.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat wanneer een belager op grond van toewijzing van een civielrechtelijk vonnis met daaraan gekoppeld een dwangsom door de rechter in gijzeling wordt genomen in een Huis van Bewaring, dat het slachtoffer dan een deel van de kosten van verblijf van de belager dient te voldoen. Is dat juist, zo vragen deze leden. Indien dat het geval is, menen de leden van de D66-fractie dat hierin verandering behoort te worden gebracht. Wat is het standpunt van de initiatiefnemers hierover?

Psychische gesteldheid en de Wet BOPZ

De leden van de CDA-fractie vragen – onder de aantekening dat zij aannemen dat met de aanduiding «Wet BIPS» de «Wet BOPZ» wordt bedoeld – of de indieners van het voorstel hebben overwogen de Wet BOPZ zodanig aan te passen dat het eenvoudiger wordt mensen die zich schuldig maken aan belaging op te nemen in de daartoe bestemde voorzieningen.

Kunnen de initiatiefnemers nog eens aangeven, waarom de Wet BOPZ onvoldoende effect sorteert bij notoire belagers, vragen de leden van de D66-fractie. Kunnen alle belagers die psychische behandeling nodig hebben als patiënten worden gezien, zo vragen de leden van de D66-fractie. In hoeverre kan het strafrecht compleetair zijn aan een behandeling van een psychiater?

De indieners schrijven dat er door verschillende psychiaters op wordt gewezen dat behandeling van belagers effectiever zou kunnen zijn, wanneer de behandelend psychiater als stok achter de deur zou kunnen wijzen op een strafbaarstelling. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de indieners aan deze informatie zijn gekomen. Is deze informatie gestoeld op wetenschappelijk onderzoek? Is het wel juist psychiaters strafrechtelijk ingrijpen als instrument aan te reiken?

Civielrechtelijk verbod in kort geding

Bij het bespreken van de bestaande civielrechtelijke mogelijkheden zoals een straat- of contactverbod, de dwangsom en de lijfswang, gaan de indieners in op de non-acceptatie van het burgerlijke vonnis door de belager, juist omdat dit vonnis is geëist door het slachtoffer. De kans op acceptatie van een strafvonnis, geëist door de officier van justitie namens de samenleving en uitgesproken door de strafrechter, zou groter zijn. De

leden van de VVD-fractie zien dit niet in. Immers, juist nu belaging wordt voorgesteld als een klachtdelict, blijft het toch het slachtoffer dat bepaalt of tot vervolging wordt overgegaan en daarmee vonnis wordt gewezen. Dat niet het slachtoffer zelf maar de officier van justitie namens hem of haar (de samenleving) eist, doet daaraan niet af. De belager zal doorgaans indifferent staan tegenover een burgerlijk of strafvonnis. Vanuit zijn labele geestesgesteldheid heeft hij maar één doel voor ogen en dat is de (psychische) destructie van zijn slachtoffer. Ook een tot een gevangenisstraf veroordelend vonnis zal hem niet van die obsessie weerhouden. Immers, éénmaal gedetineerd zal hij mogelijkheden blijven houden om zijn slachtoffer per brief en via de telefoon te belagen. Niet denkbeeldig is, dat detentie juist agressieverhogend werkt en de belager zijn activiteiten opvoert. Hij zit immers vast door toedoen van zijn slachtoffer. Met name op dit punt zou een ex ante uitvoeringstoets zinvol zijn, menen de leden van de VVD-fractie.

Met de indieners erkennen de leden van de CDA-fractie de tekortkomingen van civielrechtelijke straatverboden. Feit blijft dat belagers zich niet laten weerhouden door verboden of dwangsommen. Op grond van welke feiten en argumenten nemen de indieners aan dat een strafrechtelijke voorziening inzake belaging wel effectief zal zijn? Is de opmerking op bladzijde tien van de gewijzigde memorie van toelichting – «Bij dergelijke belagers bestaat de kans dat zij een vonnis, geëist door de Officier van Justitie namens de samenleving en uitgesproken door de strafrechter, wél aanvaarden» – niet een te zwakke basis voor de oplossing van de problematiek, zo vragen deze leden.

Strafrecht als ultimum remedium

In de memorie van toelichting wordt gesproken over bemiddeling door derden in conflicten door belaging. Wordt hiermee professionele bemiddeling bedoeld? Overigens achten de leden van de PvdA-fractie het van belang dat wordt uitgezocht in hoeverre professionele bemiddeling conflictoplossend kan werken. Deze oplossing zou immers altijd te verkiezen zijn boven een strafrechtelijke oplossing. Hebben de indieners zicht op eventuele bestaande vormen van bemiddeling?

Eveneens is voor de leden van de VVD-fractie niet denkbeeldig, dat een klacht van het slachtoffer een aangifte of klacht (bij voorbeeld belediging, smaad of laster) van de belager uitlokt. Oog om oog, tand om tand, zal hij denken. Nu derde onpartijdige getuigen nogal eens zullen ontbreken, zal het Openbaar Ministerie geneigd zijn beide zaken tegen elkaar weg te strepen en tot seponeren over te gaan. Genereert dit op zijn beurt weer niet een aantal op voorhand kansloze beklagprocedures ex artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, vragen deze leden.

Aan welke concrete vormen van «bemiddeling» denken de indieners van het voorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Voorts vragen deze leden wat de indieners van het wetsvoorstel bedoelen met de opmerking «Toepassing van het strafrecht is aan de orde, indien minder ingrijpende methoden niet baten.» Welke gevolgen dienen politie en justitie aan deze stellingname te verbinden? Is toepassing van het strafrecht afhankelijk van de vraag of eerst gezocht is naar andere mogelijkheden van conflictoplossing zoals bemiddeling?

Het streven van de initiatiefnemers belaging strafbaar te stellen wordt door de D66-fractie ondersteund. Strafbaarstelling is volgens deze leden noodzakelijk. Dat betekent overigens niet dat steeds in elke situatie, waarin van belaging sprake is, meteen het strafrecht van stal gehaald moet worden. Bedoelen de indieners met de passage dat zij het strafrecht

als ultimum remedium zien, dat zij ook voorstander zijn van andere mogelijkheden van conflictoplossing buiten het strafrecht om? De leden van de D66-fractie ondersteunen de initiatiefnemers daar waar zij onder de aandacht brengen dat er door middel van bemiddeling gepoogd dient te worden ontstane conflicten te beslechten. Zijn hier bij hulpverleners en bij de politie voldoende mogelijkheden voor? Werken hulpverleners voldoende samen om problemen, die belagers veroorzaken, integraal in kaart te kunnen brengen?

Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie lijkt het raadzaam om een concreet tijdpad af te spreken voor een evaluatie. Denkbaar is bijvoorbeeld om twee jaar na inwerkingtreding van de wet een eerste evaluatie te houden.

ARTIKELSGEWIJS VERSLAG

Artikel I, onderdeel B

De leden van de CDA-fractie zouden graag van de indieners van het voorstel vernemen hoe zij staan tegenover het vervangen van de formulering stelselmatig door gewoonte, zoals voorgesteld in het artikel van Krabbe en Wedzinga met de titel «Belaging in wetsontwerp 25 768», gepubliceerd in Delikt en delinkwent 28 (1998) aflevering drie.

De leden van de SGP-fractie verzoeken de initiatiefnemers uitvoerig in te gaan op de onderscheiden opmerkingen in het commentaar dat bij brief van 23 januari 1998 door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aan de vaste commissie voor Justitie is toegezonden. Daarbij ware vooral aandacht te schenken aan het feit dat in de delictomschrijving van het misdrijf de explicitering van het opzetvereiste «opzettelijk» achterwege is gelaten; aan de vraag of met het bestanddeel «wederrechtelijk» iets anders is bedoeld dan zonder toestemming; aan de vraag of aan het bestanddeel «oogmerk» behoefte bestaat wanneer geen onderscheid wordt gemaakt tussen strafbare en niet-strafbare gevolgen van de gedraging.

Deze leden zouden het zeer op prijs stellen indien de initiatiefnemers hunnerzijds commentaar willen leveren op de door de NVvR aangereikte alternatieve redactie van het eerste lid van het voorgestelde artikel 285b.

Wederrechtelijk

De leden van de CDA-fractie vragen, gelet op de argumentatie van de Raad van State, of het niet beter is de term «wederrechtelijk» toch te laten vallen. Verdient het, juist met het oog op de positie van het slachtoffer, niet de voorkeur te kiezen voor een situatie waarbij de verdachte een rechtvaardigingsgrond aannemelijk moet zien te maken boven een situatie waarbij het Openbaar Ministerie de wederrechtelijkheid moet bewijzen? Komt het schrappen van de term «wederrechtelijk» dientengevolge ook niet meer tegemoet aan de intenties van het wetsvoorstel? Als mag worden aangenomen dat degene die stelselmatig, opzettelijk inbreuk maakt op een anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, iets niet te doen of te dulden, dan wel vrees aan te jagen, in beginsel onrechtmatig handelt, welke zelfstandige betekenis dient dan nog te worden toegekend aan het wederrechtelijk karakter van het gedrag van de dader, zo vragen deze leden.

Kunnen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, acties van demonstranten nimmer als belaging worden beschouwd? Deze leden noemen als voorbeeld acties waarbij demonstranten zich langere tijd tegen een

bepaalde persoon richten, en daarbij inbreuk maken op de privacy van betrokkene.

Inbreuk maken

De leden van de VVD-fractie hebben aarzelingen bij de bewijsbaarheid van de voorgestelde strafbepaling, met name waar het betreft de bestanddelen «persoonlijke levenssfeer» en «het aanjagen van vrees».

De indieners introduceren het begrip «persoonlijke levenssfeer», laten de inkleuring daarvan over aan de strafrechter en verwijzen naar de onrechtmatige daad-jurisprudentie, die reeds enige richting geeft aan het begrip «persoonlijke levenssfeer». De leden van de VVD-fractie wijzen er op, dat het begrip «persoonlijke levenssfeer» in civilibus op zijn geheel eigen merites moet worden beoordeeld. Wanneer een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer een onrechtmatige daad oplevert, hoeft die nog niet tevens een strafbaar feit te zijn. Wat «persoonlijke levenssfeer» is, is een hoogst individuele opvatting die in een burgerlijk geding door en tussen burgers wordt vormgegeven en waarbij de rechter zich in beginsel lijdelijk opstelt. Hoe anders is het strafrecht waarin het voorzienbaarheids- en kenbaarheidsvereiste vorderen, dat de wetgever de strafbepalingen zo duidelijk mogelijk formuleert. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de indieners het bestanddeel «persoonlijke levenssfeer» nader dienen te normeren, is het niet in de wet, dan wel in de memorie van toelichting of ten minste in de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie, die recht zijn in de zin van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie en waarop de verdachte zich kan beroepen.

Ook het bestanddeel «vrees aanjagen» kan tot bewijsproblemen leiden. Anders dan de indieners, zijn de leden van de VVD-fractie van oordeel dat het omwille van de bewijsvoering strafrechtelijk juist wél relevant is, dat het slachtoffer onder invloed van die vrees tot iets bewogen is. Vrees zelf is als een hoogst individuele emotie niet te objectiveren en daardoor niet of nauwelijks te bewijzen. Daarentegen wél een handeling die is verricht onder invloed van die vrees en die het slachtoffer anders nooit zou hebben verricht. Het Openbaar Ministerie kan deze handeling aangrijpen om het bestanddeel «vrees aanjagen» te bewijzen, menen de leden van de VVD-fractie.

Het wetsvoorstel betreft inbreuken op eens anders persoonlijke levenssfeer. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of dit begrip voldoende afgebakend is om als bestanddeel in de delictomschrijving te kunnen worden opgenomen. De indieners geven er enerzijds de voorkeur aan, de rechters de ruimte te geven dit onderdeel verder in te vullen; anderzijds zijn zij van mening dat het, mede gelet op de jurisprudentie, voldoende duidelijk is waar de grenzen van de persoonlijke levenssfeer liggen. Uitgangspunt van het strafrecht is, dat een dader moet kunnen weten dat het betreffende feit strafbaar is. De leden van de GroenLinks-fractie achten het daarom wenselijk dat de indieners nader op de invulling van dit begrip ingaan. Achten zij het bijvoorbeeld denkbaar, dat hiermee het dagelijks in de bus tegenover het slachtoffer plaats nemen tot bestraffing kan leiden? Aan welke voorwaarden zou daarvoor dan moeten zijn voldaan? Willen de indieners aangeven, waarom zij het bestanddeel «stelselmatig» niet onder het opzetbegrip laten vallen?

De leden van de SP-fractie hebben gezien dat het in het wetsvoorstel gaat om inbreuk op eens anders levenssfeer.

Van meer kanten is inmiddels gewezen op de ruime formulering «inbreuk op eens anders levenssfeer».

Zo wijzen de Dwaze Vaders op de positie van de vader die geen contact kan krijgen met zijn kinderen vanwege de opstelling van de moeder. Vinden de initiatiefnemers het stelselmatig weigeren van contact ook een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van in dit geval de vader en zou dat dan eveneens kunnen vallen onder belaging, vragen de leden van de SP-fractie.

In de Volkskrant van 24 juni 1998 komen Royakkers en Van Klink met de verrassende stelling dat ook de beruchte en vaak diepgaande geschillen tussen burens gerangschikt zouden kunnen worden onder het voorgestelde wetsartikel 285b.

Graag vernemen de leden van de SP-fractie de visie van de initiatiefnemers op deze ruime uitleg van het door hen voorgestelde wetsartikel. Is dit mogelijk, en zo ja achten zij dit gewenst? Of moet het wetsvoorstel toch aangepast worden als het alleen zou moeten zien op de door de initiatiefnemers bedoelde vormen van belaging?

Vrees

Zal het Openbaar Ministerie het bestanddeel «vrees aanjagen» juridisch technisch goed kunnen invullen of is dit bestanddeel daarvoor te vaag, vragen de leden van de D66-fractie.

Ten aanzien van het in de delictomschrijving genoemde oogmerk vragen de leden van de GroenLinks-fractie of hiermee het bereik van de strafbepaling niet enger wordt gemaakt dan de indieners blijkens de aangedragen voorbeelden beogen. Zo is bijvoorbeeld het bij een «belaging» als die van Sacksioni zeer wel mogelijk dat het oogmerk om hem «te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen» niet aanwezig is. Wellicht is hier (en in andere gevallen die met eenzijdige verliefdheid van doen hebben) het oogmerk niet anders dan om in de nabijheid van de geadoreerde te verkeren, of om deze blijken van liefde te geven. Hoewel het de leden van de GroenLinks-fractie terecht voorkomt dat een dergelijk oogmerk niet onder de delictomschrijving valt, versterkt dit punt de twijfels aan de doelmatigheid van de voorgestelde bepaling. Graag vernemen de leden van de GroenLinks-fractie de reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat bewust niet het objectieve effect van de gedraging centraal is gesteld, maar de intentie van de dader. Zij vragen of door deze benadering niet het risico wordt geschapen dat de rechter zich een oordeel zal moeten vormen omtrent de subjectieve bedoeling van de dader.

Klachtdelict

Nu is gekozen voor een klachtdelict, ware het volgens de leden van de VVD-fractie beter om in de memorie van toelichting consequent te blijven spreken over «klacht» en niet tevens over «aangifte».

Kunnen de initiatiefnemers aangeven of er naast de klacht nog een aangifte nodig is, vragen de leden van de D66-fractie. Vanwege het feit dat belaging door de initiatiefnemers als een klachtdelict is aangemerkt, zal een belager altijd weten dat de officier van justitie niet spontaan, maar op verzoek van het slachtoffer heeft gehandeld. Verwachten de initiatiefnemers hier nadelige consequenties van voor het slachtoffer, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Artikel II

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie zich reeds afvroegen of de eventueel met dit wetsvoorstel nieuw strafbaar te stellen gedragingen een vrijheidsbenemende straf zouden kunnen rechtvaardigen, rijst die vraag ook ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige hechtenis. In de memorie van toelichting geven de indieners als voorbeeld van een geval dat tot toepassing van voorlopige hechtenis zou kunnen leiden, de situatie die het slachtoffer tot aan de rand van wanhoop brengt. Kunnen de indieners nader aangeven wanneer voorlopige hechtenis ook volgens de criteria van het wetboek van strafvordering op zijn plaats zou zijn, terwijl de thans bestaande strafbepalingen daarin nog niet zouden voorzien? Hebben de indieners de mogelijkheid van voorlopige hechtenis tout court willen creëren, of gaat het hen ook (vooral) om de daaraan verbonden mogelijkheden ten aanzien van het toepassen van andere dwangmiddelen?

De fungerend voorzitter,
Swildens-Roozendaal

De griffier voor dit verslag,
Floor