

26 114

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 27 maart 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA-fractie** hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De mogelijkheden om meer maatwerk in de sanctieoplegging te bewerkstelligen, werden door deze leden positief gewaardeerd. Wel stelden zij enkele vragen over de wijze waarop een en ander in het wetsvoorstel is bepaald.

De leden behorende tot de **PvdA-fractie** zeiden met waardering kennis te hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij konden instemmen met de visie van de minister, dat taakstraffen in het huidige sanctiepalet niet meer zijn weg te denken.

De leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Ter voorbereiding van de openbare behandeling van het wetsvoorstel wilden deze leden nog enige vragen aan de regering voorleggen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk, zo merkten de leden van de **CDA-fractie** op, om aan volwassenen uitsluitend een leerstraf op te leggen. De Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de Justitiële Kinderbescherming zijn daarvan vooralsnog geen voorstander. Onder meer speelt bij hun oordeel een rol dat er nog eerst grote behoefte bestaat aan een langere experimenteerfase voordat wordt besloten deze sanctie als straf in de wet op te nemen. De Raad en het College achten een verdere ontwikkeling en een serieuze evaluatie van de leerstraf nodig. Overigens betreurt ook het openbaar ministerie dat aan volwassenen uitsluitend een leerstraf kan worden opgelegd, terwijl de Raad van State hieromtrent twijfel uit. De leden hier aan het woord hadden behoefte aan een nadere verduidelijking van de redenen van de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (voorzitter), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (plv. voorzitter), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijntert (VVD), Timmerman-Buck (CDA) en De Wolff (GL).

minister om niet aan de behoefte aan een langere experimenteerfase te voldoen. Op grond waarvan weerlegt de minister genoemde behoefte? Wat is de stand van zaken ten aanzien van bedoelde experimenten?

Door de in het wetsvoorstel voorgestelde combinatiemogelijkheid van straffen ontstaan grotere bevoegdheden voor de politierechter. De minister heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer terecht gesteld dat daarmee niet aan het maximum van zes maanden vrijheidsstraf wordt getornd. Evenzeer is het juist – zoals de minister stelt – dat de politierechter ook niet beperkt is in de hoogte van een op te leggen boete, terwijl evenmin specificaties zijn aangebracht in bijvoorbeeld de waarde van verbeurd te verklaren inbeslaggenomen voorwerpen. Dit alles neemt echter niet weg dat de competentie van de politierechter, zoals voorgesteld, wordt uitgebreid. De minister heeft tevens benadrukt dat niet voornemens te zijn aan genoemde grens van zes maanden te tornen. Kan de minister nader toelichten hoe – los van het argument van ontlasting van de meervoudige kamer – de striktheid waarmee hij de grens van maximaal zes maanden vrijheidsstraf wil handhaven spoort met de competentie-uitbreiding van de politierechter? Kan de minister met andere woorden de ook door de Raad van State gevraagde principiële verantwoording van de feitelijke competentie-uitbreiding van de politierechter geven?

In het wetsvoorstel wordt de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf naast de vrijheidsstraf en de geldboete. Het feit dat van een zelfstandige hoofdstraf sprake is, vormt voor de minister het argument om uit te sluiten dat een taakstraf kan worden opgelegd in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis. De leden van de CDA-fractie zeiden het hier juridisch-technisch mee eens te zijn. Tegelijkertijd echter constateerden deze leden dat vanuit de praktijk waarde wordt gehecht aan de thans bestaande mogelijkheid om vroeg in te grijpen. In dit verband wezen zij op het advies van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van advies voor de Justitiële Kinderbescherming, die de preventieve werking van het opleggen van een leerstraf als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis zelfs als argument hanteren tegen het thans verheffen van de leerstraf tot een zelfstandige straf. Ook de Raad voor de Kinderbescherming benadrukt de waarde van het opleggen van een taakstraf al vroeg in de strafrechtsprocedure. Is de minister het ermee eens dat op zichzelf het vervallen van deze mogelijkheid moet worden betreurd? Deelt de minister de mening van de leden hier aan het woord dat bedoelde interventiemogelijkheid dezelfde doelen dient als die welke de minister beoogt met het onderhavige wetsvoorstel? Is de minister bereid na te gaan of er modaliteiten zijn waardoor de huidige praktijk kan worden gehandhaafd zonder al te zeer in het vaarwater te komen van de juridisch-technische bezwaren?

De leden van de **PvdA-fractie** waren de mening toegedaan dat met name de discussie en besluitvorming over het amendement Niederer in de Tweede Kamer en de, hierboven al genoemde brief van de minister van Justitie op stuknr. 20 aanleiding geven tot het stellen van vragen. Door aanvaarding van dit amendement is het instemmingvereiste uit het aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen artikel 22b WvSr vervallen, waardoor het mogelijk wordt in verstekzaken een taakstraf op te leggen. Uit de Handelingen van 19 januari 2000 blijkt de uitvoerige discussie over al dan niet strijdigheid van deze gang van zaken met verdragsregels als artikel 4 EVRM, artikel 8 BuPo en artikel 1 Verdrag van Genève. De woordvoerder van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, Zijlstra, wees op de zwabberende lijn van de minister gelet op de tekst van de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 26 114, nr. 3) in vergelijking tot de stellingname in het mondelinge debat. Hij wijst op het belang van volstreekte

duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van het schrappen van het instemmingvereiste. In de genoemde brief zet de minister nog eens schriftelijk uiteen dat er naar zijn inzichten geen strijd is met verdragsrechtelijke bepalingen. Navraag heeft geleerd dat de tekst van de memorie van toelichting niet bedoelde te stellen dat het instemmingvereiste nodig was om niet in strijd met bepalingen van verdragen te komen. Niet alleen de leden van de PvdA-fractie hebben de tekst echter wel zo gelezen. De bepaling zou zijn opgenomen op nadrukkelijk advies van instanties als CRS (Centrale Raad voor de Strafrechttoepassing) en NVvR (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak). De memorie van toelichting vermeldt de brede weerstand, waar deze instanties op wijzen. Ook het NJCM (Nederlands Comité voor de Mensenrechten) waarschuwt tegen uitholling van het instemmingvereiste (NJCM-Bulletin, jrg. 24 (1999), nr. 3). Heeft de minister deze instanties geraadpleegd over de inhoud van de brief van 21 januari 2000? Zo ja, hoe luidde het commentaar? Zo nee, is de minister bereid dat alsnog te doen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** verwezen naar artikel 22g van het wetsvoorstel. Dit artikel beoogt als het gaat om de omzetting van een taakstraf in vervangende hechtenis het automatisme te schrappen dat de rechter daarover oordeelt. Dat betekent dat de veroordeelde als hij het niet eens is met de visie van het openbaar ministerie, deze binnen twee weken een bezwaarschrift moet indienen. Nog afgezien van de betrekkelijk korte termijn hiervoor, rijst de vraag naar het effect van deze omkering van het initiatief. Heeft de minister inzicht in de vraag hoe vaak thans verschil van opvatting blijkt tussen het openbaar ministerie en de rechter over de vraag of een taakstraf al dan niet naar behoren is of wordt verricht?

Het wetsvoorstel wil het mogelijk maken dat het openbaar ministerie een verdachte aanbiedt om bij wijze van transactie ten hoogste voor 120 uur onbetaalde arbeid te verrichten. Dit voorstel vormt een principiële uitbreiding van de reeds bestaande transactiebevoegdheden van het openbaar ministerie, waarbij de vraag rijst of het openbaar ministerie hiermee niet een te grote bevoegdheid krijgt. Juist waar blijkt dat een tot taakstraf veroordeelde het verrichten van onbetaalde arbeid achteraf vaak als een ernstige en diffamerende straf ervaren heeft (wat hij zich van tevoren wellicht onvoldoende had gerealiseerd), terwijl de oplegging niet verborgen kan blijven voor diens omgeving, onderscheidt de taakstraf zich wezenlijk van de geldboete, waarbij transacties gebruikelijk zijn. Hoe waardeert de minister die essentiële verschillen tussen beide strafvormen en is hij uit een pragmatische wens de zittende magistratuur te ontlasten niet te snel over dit verschil heengestapt?

De leden van deze fractie zijn bovendien van mening dat dit element in het wetsvoorstel gezien moet worden in het kader van een tendens in de richting van een toenemende bevoegdheid tot (de facto) sanctietoepassing door het bestuur (Lex Mulder, bestuurlijke boete, bestuurlijke ophouding). Is de minister het met deze visie eens? Deelt de minister de behoefte van deze leden om eerst eens een integrale afweging te maken van de voors en tegens van zo'n tendens, voordat op deze weg wordt voortgegaan?

Nu de taakstraf het stadium van alternatief voor de vrijheidsstraf zal verlaten en wordt «gepromoveerd» tot zelfstandige hoofdstraf temidden van de vrijheidsstraf enerzijds en de geldboete anderzijds, zouden de leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** gaarne een kort, puntsgewijs overzicht ontvangen waaruit de eigenheid van de taakstraf en dus ook de verschillen met de andere hoofdstraffen naar voren komen. Uit zulk een overzicht zou o.a. moeten blijken of en zo ja, waar de taakstraf, positief of

negatief, aan de vrijheidsstraf is gerelateerd en in hoeverre taakstraf, geldboete en vrijheidsstraf onderling «inwisselbaar» zijn. Op welke punten blijkt dat de taakstraf door wetgever (en rechter) niet als de andere hoofdstraffen wordt behandeld? Wat is, zo vroegen deze leden verder, de reden om de geldboete en de taakstraf niet als gelijkwaardige alternatieven te beschouwen. Waarom zou bijvoorbeeld in geval van financieel onvermogen van de verdachte een geldboete geen overweging verdient, «uitgeweken» moeten worden naar een vrijheidsstraf in plaats van een taakstraf?

Voorts stelden deze leden de vraag tegen welke achtergrond de uitspraak moet worden verstaan dat bij de taakstraf het resocialisatiebeginsel sterk vooropstaat (in vergelijking met de beide andere hoofdstraffen). Geldt niet voor alle straffen dat één van de doelstellingen is resocialisatie? In welk opzicht speelt de resocialisatiedoelstelling een rol bij de vraag welke straf de voorkeur verdient?

Tenslotte vroegen deze leden op welke wijze de minister uitvoering heeft gegeven dan wel zal geven aan zijn in de Tweede Kamer gedane toezegging dat hij bij het openbaar ministerie zal aandringen op een «strikt beleid» in gevallen dat een opgelegde taakstraf niet wordt/is aangevangen of niet naar behoren is verricht.

3. Verhouding met het verbod op dwangarbeid

De leden van de **CDA-fractie** merkten op dat de huidige bepaling, dat het de rechter is die over de omzetting van de dienstverlening in een vrijheidsstraf beslist, in het wetsvoorstel wordt gewijzigd. Voorgesteld wordt immers om aan het openbaar ministerie de beslissing tot het tenuitvoerleggen van de vervangende hechtenis over te laten. Het feit dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de veroordeelde beroep kan instellen bij de rechter tegen de beslissing van het openbaar ministerie, doet niet af aan de vraag of de beslissingsbevoegdheid van het openbaar ministerie in overeenstemming is met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Op grond van de tekst van artikel 5 EVRM, alsmede de jurisprudentie van het EHRM is het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten in het «NJCM-commentaar naar aanleiding van het wetsvoorstel «Taakstraffen»» van 29 maart 2000 van oordeel dat het voorstel om de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis over te laten aan het openbaar ministerie, in strijd is met artikel 5, eerste lid EVRM. De leden hier aan het woord vroegen de minister in te gaan op de argumenten terzake van het NJCM. Tevens verzochten zij de minister, gelet op zijn brief van 21 januari 2000 (Kamerstukken II, 26 114, nr. 20) met betrekking tot het opleggen van taakstraf bij verstek in relatie tot bepalingen uit enkele verdragen, in te gaan op het commentaar van het NJCM ten aanzien van dit punt.

De leden van de **PvdA-fractie** verwezen eveneens naar de als genoemde brief op stuknr. 20. Deze stelt dat in het Verdrag van Genève de voorwaarde wordt genoemd dat de arbeid of dienst ten uitvoer wordt gelegd onder opzicht en toezicht van de openbare machten. Met de constatering dat de uitvoering van de taakstraf onder toezicht van het openbaar ministerie staat is volgens de minister aan deze voorwaarde voldaan. Uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 26 114, nr. 5) blijkt dat werkzaamheden bij het bedrijfsleven weliswaar zijn uitgesloten, maar dat in de praktijk de grenzen tussen publiek en privaat vervaagd zijn onder andere als gevolg van privatisering. Daar komt bij dat de beschrijving van de afstemming tussen reclassering en openbaar ministerie niet de indruk wekt van een geavanceerd eigentijds monitoring systeem. Dit roept des te meer vragen op nu de daadwerkelijke uitvoering plaatsvindt

bij onderaannemers als Staatsbosbeheer en wellicht ook meer privaatrechtelijke rechtspersonen.

Bovendien noemt de memorie van toelichting een Quick Scan door Berenschot uit 1997 over de samenwerking tussen openbaar ministerie en reclassering en meldt dat inmiddels wordt gewerkt conform de destijds aanbevolen ketensturing. Het rapport signaleerde echter ook gebreken in de gegevensregistratie. Dit betrof zowel het niet beschikbaar zijn van relevante gegevens, als het niet op elkaar afgestemd zijn van bestanden bij de verschillende betrokken instanties, met als gevolg uiteenlopende uitkomsten. De leden van de PvdA-fractie hadden naast de vraag over de externe advisering de volgende vragen. Hoe verhouden zich de verschuivende grenzen tussen publiek en privaat tot het principe dat tot werkstraf veroordeelden niet worden uitgeleend aan bedrijven en dat commerciële arbeid is uitgesloten? In hoeverre is met de huidige werkwijze en instrumenten sprake van daadwerkelijk toezicht door het openbaar ministerie op de uitvoering van taakstraffen? Zijn de gebreken in de gegevensregistratie inmiddels verholpen en zijn de resultaten voldoende betrouwbaar en volledig? Zijn deze vraagstukken niet extra relevant gezien de bepaling over het overheidstoezicht in het Verdrag van Genève?

Uiteraard is bij de transactie geen sprake van dwang, maar naar de opvatting van de leden van de fractie van **GroenLinks** kan niet worden uitgesloten dat een verdachte zich onder sterke druk voelt staan (aan dwang grenzende drang) om in te stemmen met de transactie. Hoe verhoudt zich de voorgestelde uitbreiding tot artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, gegeven het risico dat een verdachte onder sterke druk staat om in te stemmen met de voorgestelde transactie? Wat is de positie van de verdachte als achteraf blijkt dat nieuwe feiten tot een andere uitkomst dan de transactie hadden moeten leiden?

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk