

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 juni 2000

Algemeen

Met veel waardering heb ik kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties van de Eerste Kamer. Ik heb daarbij met genoegen geconstateerd dat de fracties de hoofdlijnen van het wetsvoorstel ondersteunen. Het voorstel van wet beoogt de huidige straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte tot een zelfstandige hoofdstraf binnen het bestaande sanctiearsenaal te positioneren. Daarnaast zijn in het voorstel van wet enige bepalingen opgenomen die een meer efficiënte manier van werken teweeg moeten brengen om zodoende een meer effectief antwoord te kunnen geven op gepleegde criminaliteit.

Verschillende fracties stellen vragen, die ik hierna graag beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt is een aantal vragen tezamen beantwoord.

Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere verduidelijking van de redenen om niet aan de behoefte aan een langere experimenteerfase voor leerstraffen te voldoen. Verschillende (advies)instanties hebben in die zin opmerkingen gemaakt. Bij volwassen delinquenten wordt sinds 1994 geëxperimenteerd met de toepassing van leerstraffen. Voor jeugdige delinquenten werd zowel de werk- als de leerstraf in de wijziging van het jeugdstrafrecht van 1995 wettelijk geregeld. Inmiddels is er dus al bijna zes jaar ervaring opgedaan met de leerstraf voor volwassenen en al langer met de leerstraf voor jeugdigen. Op basis van de verschillende evaluatie-onderzoeken die zijn verricht baseer ik mijn conclusie dat de leerstraf thans als zelfstandige sanctie in het Wetboek van Strafrecht kan worden opgenomen. Ik noem de onderzoeken naar de cursus Slachtoffer in Beeld, het leerproject Seksuele Voorlichting, het project Cashba, de cursus Sociale Vaardigheidstraining, het Dagtrainingscentrum, de Kwartaal cursus, het leerwerkproject de Tukker en de leerwerkstraf te Amsterdam. Uit deze onderzoeken blijkt onder andere dat de zwaardere leerstraffen het meest succesvol zijn. Ten aanzien van deze zware

leerstraffen is in de praktijk bij de rechter de nodige terughoudendheid waar te nemen in het opleggen daarvan, juist omdat de experimentele titels waarop dit thans moet gebeuren door de rechter te mager worden bevonden. Ook daarom vind ik nu de tijd rijp om in een wettelijke regeling te voorzien. Ten slotte heeft ook de reclassering aangegeven dat inmiddels voldoende ervaring is opgedaan met leerstraffen om tot wettelijke regeling daarvan over te gaan. Alhoewel ik erken dat de toepassing van de leerstraf wellicht nooit dezelfde omvang als de werkstraf zal bereiken, ben ik van oordeel dat een wettelijke regeling thans nodig is om de toepassing van de leerstraf ten volle te kunnen benutten. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband tevens naar de stand van zaken ten aanzien van de experimenten met leerstraffen. De reclassering is bezig met de ontwikkeling van een Nationale Menukaart Leerstraffen, teneinde tot een eenduidig aanbod van leerstraffen in het hele land te komen. Alle op de menukaart opgenomen programma's voldoen aan een aantal criteria, die zijn opgenomen in het Kwaliteitskader leerstraffen dat als bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gevoegd. Een voorbeeld daarvan is dat expliciet moet zijn aangegeven wat de leerdoelen zijn en hoe het bereiken van die leerdoelen van invloed is op het delictgedrag. Het is de bedoeling om de Nationale Menukaart Leerstraffen bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel aan de betrokken instanties in de strafrechtsketen te presenteren. Momenteel zijn de navolgende leerprojecten beschikbaar. Door de reclassering worden aangeboden: Individuele sociale vaardigheidstraining, Goldsteintraining, Zelfconfrontatiemethode, Dader-slachtoffer leerproject, Budgetteringstraining, Preventie seksueel geweld, Terugvalpreventieproject, en Basismodule leerwerkstraf (deze laatste alleen in Amsterdam). Door GGz worden aangeboden: Preventie, verslaving en delict, Alles onder controle, Middelen en delict, Cultuur, verslaving en delict, en Taakstraf alcoholdelinquentie. Door het Leger des Heils worden aangeboden: Training agressiebeheersing, Delictpreventietraining, Groeps sociale vaardigheidstraining, Woontraining, Psychosociale diagnostiek, Arbeidsmotivatietraining, en Dagtrainingsprogramma's.

Over de bevoegdheid van de politierechter vragen de leden van de CDA-fractie een nadere principiële verantwoording ten aanzien van de striktheid waarmee ik vasthoud aan de competentiegrens van maximaal zes maanden vrijheidsstraf in relatie tot de uitbreiding van de bevoegdheid die door het onderhavige voorstel van wet teweeg wordt gebracht. Terecht stellen de leden van de CDA-fractie vast dat de competentie van de politierechter wordt uitgebreid door de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel. Dit is mede het gevolg van mijn keuze de taakstraf te positioneren als volwaardige hoofdstraf. In het huidige strafrecht is de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte weliswaar als hoofdstraf in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht opgenomen, in de uitwerking daarvan in artikel 22b van genoemd Wetboek wordt een zodanige koppeling gelegd met de vrijheidsstraf dat aan de zelfstandigheid van de straf afbreuk wordt gedaan. In het onderhavige voorstel van wet komt mijn keuze de taakstraf tot een echt zelfstandige hoofdstraf te maken onder andere tot uitdrukking door de bestaande vervanging van maximaal zes maanden vrijheidsstraf door de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte, te laten vervallen. De argumenten om de competentie van de politierechter beperkt te houden, zijn verbonden aan de vrijheidsstraf omdat dan de vrijheid van de veroordeelde wordt ontnomen. Aangezien de koppeling tussen taakstraf en vrijheidsstraf bij oplegging daarvan komt te vervallen is het niet vanzelfsprekend dat de argumenten voor de bepaling van de competentiegrens die voor de vrijheidsstraf worden gehanteerd, één-op-één ook voor de verzelfstandigde taakstraf gelden. Vanuit de zittende en de staande magistratuur zijn signalen gekomen die pleiten

voor enige verruiming van de bevoegdheden van de politierechter daar waar het om taakstraffen gaat. Ik heb daar op de in het wetsvoorstel voorgestelde wijze invulling aan gegeven. Overigens blijft de regel onverkort bestaan dat de politierechter slechts bevoegd is in zaken die van eenvoudige aard zijn (vgl. artikel 368 Sv). Ik acht dit een verantwoorde keuze.

De redenering uit de memorie van toelichting, dat een leerstraf niet meer als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden opgelegd zodra deze tot hoofdstraf is verheven, kunnen de leden van de CDA-fractie juridisch-technisch ondersteunen. Met de door de leden van deze fractie aangehaalde adviescolleges ben ik van mening dat een zo snel mogelijke strafrechtelijke reactie na het plegen van een delict van groot belang is. Het stellen van de voorwaarde een taakstraf te doen bij een schorsing van de voorlopige hechtenis verschilt mijns inziens in de praktische gevolgen niet wezenlijk van de oplegging van een taakstraf bij eindvonnis. In beide situaties wordt immers in de ogen van de delinquent een taakstraf opgelegd. Het voordeel van de eerste interventiemogelijkheid is gelegen in de snelheid waarmee dit kan gebeuren. Ook op dit punt is er sprake van een afweging tussen principes en wensen uit de praktijk. Het principe waar het hier om gaat is dat een sanctie opgelegd wordt door de rechter bij gelegenheid van het eindvonnis. Dit is een van de basisbeginselen van het Nederlandse strafrecht. De wens uit de praktijk is om na het plegen van het delict zo snel mogelijk met een sanctie te reageren. Dit kan via de bekende experimentele juridische titels gestalte krijgen. Hierbij dient niet uit het oog verloren te worden dat het om juridische titels gaat die voor de duur van een experiment als basis dienen voor de toepassing van leerstraffen. Reeds bij aanvang van het experiment was daarmee duidelijk dat bij definitieve wettelijke regeling niet noodzakelijkerwijs alle mogelijkheden op dezelfde wijze gehandhaafd zouden blijven. Voorts meen ik dat aan de wensen uit de praktijk invulling kan worden gegeven zonder afbreuk te doen aan voornoemd principe. In de eerste plaats kunnen de desbetreffende zaken via snelrecht door de rechter afgedaan worden. Dit overigens naast de inspanningen van de rechterlijke macht om de doorloopsnelheid van strafzaken structureel in te korten. In de tweede plaats wordt in het voorstel van wet de mogelijkheid geboden van een taakstraf bij transactie. Deze modaliteit, die in het jeugdstrafrecht reeds is opgenomen, kan voor een snelle reactie zorgen na het plegen van een delict (indien het bewijs rond is). Voor het jeugdstrafrecht geldt als derde mogelijk de introductie van het scholings- en trainingsprogramma in het wetsvoorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen dat eveneens bij uw Kamer in behandeling is (kamerstukken I 1999/2000, 26 016, nr. 198). In dit voorstel van wet wordt voorgesteld dat, naast de insluiting van de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting, ook deelname aan een scholings- en trainingsprogramma een mogelijke wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel kan zijn. Bij een scholings- en trainingsprogramma heeft de jeugdige zijn hoofdverblijfplaats niet meer in een justitiële jeugdinrichting, maar verblijft hij thuis of elders onder strikte voorwaarden en met de daarbij behorende begeleiding van de (gezins-)voogdij-instelling dan wel de reclassering. Wanneer dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven zal deze modaliteit ook mogelijk zijn als variant van de voorlopige hechtenis zelf en is de titel van schorsing van de voorlopige hechtenis onder het stellen van voorwaarden niet meer nodig. In het volwassenenrecht is deelname aan een penitentiaal programma niet mogelijk voor voorlopig gehechte personen (vergelijk artikel 4 Penitentiaire beginselenwet). Deze beperking is destijds bij derde nota van wijziging aangebracht omdat in de Tweede Kamer hiervoor onvoldoende draagvlak bestond. Gelet op het voorgaande acht ik voldoende alternatieve mogelijkheden aanwezig die kunnen voorzien in de wens om een

snelle strafrechtelijke reactie te geven, zonder aan het principe van oplegging van een straf bij eindvonnis te tornen. Naar mijn mening valt er dan ook geen vervallen mogelijkheid te betreuren.

De leden van de PvdA-fractie stellen de discussie in de Tweede Kamer over het amendement Niederer en mijn schriftelijke reactie daarop aan de orde. Zij vragen in dat kader of ik de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) om advies heb gevraagd over de inhoud van mijn brief aan de Tweede Kamer van 21 januari 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 114, nr. 20). Ik heb over deze brief geen advies gevraagd aan deze instanties, noch aan andere instanties en ben ook niet voornemens dit alsnog te doen. Ik licht dit als volgt toe.

In de versie van het voorstel van wet zoals dat voor advies aan een aantal instanties is toegezonden, was de mogelijkheid om een taakstraf bij verstek op te leggen opgenomen. In de bij die versie van het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting werd ingegaan op de ter zake relevante verdragen en werd aangegeven waarom deze de mogelijkheid van taakstraf bij verstek niet in de weg staan. Om een volledig beeld van deze materie te geven vat ik hier de adviezen van de verschillende instanties over dit onderwerp samen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) merkte ten aanzien van dit onderwerp op dat, om niet in strijd te komen met artikel 4 EVRM, het instemmingsvereiste gehandhaafd moest blijven. De NOvA achtte instemming achteraf niet voldoende. Voorts werd aangegeven dat uit de jurisprudentie van de ECRM en EHRM niet valt op te maken dat toestemming ook achteraf kan worden gegeven; een dergelijke kwestie was, voor zover de NOvA bekend, nog nooit aan de Staatsburgse instanties voorgelegd. Voorts werd aangegeven dat een verstek-veroordeling tot een taakstraf wellicht wel mogelijk zou zijn als de wet zou voorzien in een verzetmogelijkheid.

De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing gaf aan van mening te zijn dat de rechter in het bezit moet zijn van een bereidverklaring van de verdachte tot het uitvoeren van de taakstraf en op enigerlei wijze minstens op de hoogte moet zijn van de geschiktheid van de verdachte hiervoor. De Raad achtte het instemmingsvereiste bovendien een minimumgarantie voor het welslagen van de taakstraf in het concrete geval.

Het College van procureurs-generaal achtte de in de toelichting gegeven formulering onhelder voor een antwoord op de vraag door welke handeling de veroordeelde met zijn taakstraf heeft ingestemd. Het College stelde voor dat in verstekzaken van instemming moet zijn gebleken door middel van een (altijd) door de betrokkene zelf ondertekende verklaring, die ofwel door hemzelf kan worden ingestuurd, ofwel door zijn raadsman kan worden ingebracht. Wanneer dit stuk niet beschikbaar is, zou de rechter de verschijning van de verdachte kunnen bevelen. Dat zal zich voordoen indien de rechter van oordeel is dat er een gerede kans is dat betrokkene, ondanks het verstek en het ontbreken van de verklaring, geschikt is voor een taakstraf en derhalve een behoorlijke kans is dat betrokkene alsnog met de taakstraf instemt. Komt de rechter niet tot dat oordeel, dan kan hij een vrijheidsstraf of geldboete opleggen.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Stichting Reclassering Nederland hebben in hun adviezen op dit punt geen opmerkingen gemaakt.

Gelet op deze adviezen achtte ik destijds de tijd nog niet rijp om taakstraf bij pure verstekzaken op te nemen in het wetsvoorstel. Ik heb daarom het instemmingsvereiste gehandhaafd in het voorgestelde artikel 22b Sr en in de toelichting aangegeven dat van de instemming op verschillende wijzen kan blijken, waarbij de verdachte niet noodzakelijkerwijs op de terechtzitting aanwezig hoeft te zijn (analoog aan hetgeen het College van

procureurs-generaal voorstelde). De argumentatie van de NOvA bracht mij er overigens niet toe om de relatie tot de verdragen anders te gaan zien. De NOvA gaf immers aan dat er op dit punt geen jurisprudentie bekend was en gaf overigens geen inhoudelijke argumenten waarom zij mijn redenering in de memorie van toelichting niet deelde. De opmerking van de NOvA ter zake van de verzetmogelijkheid snijdt geen hout nu in dergelijke zaken hoger beroep mogelijk is. Verzet is slechts mogelijk in zaken waarin geen hoger beroep mogelijk is. Nu dit bij taakstraf het geval is heeft een speciale verzetmogelijkheid geen toegevoegde waarde boven het hoger beroep.

De aanpassingen in het wetsvoorstel en de toelichting naar aanleiding van de adviezen hebben er niet toe geleid dat de opmerkingen over de verhouding tussen taakstraffen en de verdragen uit de toelichting zijn verdwenen. In de eerste plaats omdat er voorgesteld is de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen te verruimen en in de tweede plaats om te anticiperen op eventuele vragen vanuit de Eerste of de Tweede Kamer over de interpretatie van de verdragen in de hedendaagse tijd. Nadrukkelijk is niet beoogd, zoals de leden van de PvdA-fractie menen, dat de beschouwingen een invulling vormen van de verdragsrechtelijke noodzakelijkheid van instemming.

Daags voor de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd door de heer Niederer van de VVD-fractie een amendement ingediend met als oogmerk dat het instemmingsvereiste zou vervallen. Tijdens de mondelinge behandeling op 18 en 19 januari 2000 heb ik aangegeven dat ik niet onsympathiek tegenover dit amendement stond. Omdat dit amendement alsmede mijn reactie daarop in de Tweede Kamer tot een discussie over de noodzaak van het instemmingsvereiste leidde, werd mij gevraagd mijn beschouwingen terzake op papier te zetten alvorens tot stemming over het wetsvoorstel zou worden overgegaan. Ik heb bij brief van 21 januari 2000 hieraan voldaan, mede gelet op het feit dat de stemmingen waren gepland op 25 januari 2000. Vanwege het ontbreken van tijd en gelet op de reeds gegeven adviezen heb ik niet alsnog advies gevraagd aan de verschillende instanties.

De opmerkingen die het NJCM maakt (naast de leden van de fractie van de PvdA vroegen ook de leden van de fractie van het CDA mij hierop in te gaan) betreffen vooral de voorzienbaarheid van de straf in verstekzaken. Ook het NJCM geeft aan dat de kwestie waarom het hier gaat nog niet aan het Straatsburgse Hof is voorgelegd. Zoals ik in mijn brief van 21 januari 2000 heb aangegeven wijst de wel beschikbare jurisprudentie van het EHRM niet op een zo strikte scheiding tussen instemming voor- of achteraf. Dit kan derhalve geen argument tegen taakstraf bij verstek zijn. Ook na een veroordeling tot een taakstraf bij verstek is de veroordeelde vrij om al dan niet aan te vangen met het werk. Hij zal niet door lichamelijke of politiedwang worden gedwongen alsnog te gaan werken. Wanneer hij weigert zal dit worden gerespecteerd, maar zal dit wel aanleiding vormen de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen 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. Ik heb thans geen cijfermatig onderbouwd antwoord op deze vraag. Het informatiesysteem van de reclassering registreert dit nog niet. Het informatiesysteem van het openbaar ministerie bevat informatie over de vorderingen tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf indien de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. Getracht zou moeten worden voornoemde gegevens te koppelen aan de door de rechter gedane uitspraken in deze zaken. In verband met capaciteitsproblemen ziet het openbaar ministerie helaas geen kans om dit op korte termijn te realiseren. Overigens hebben mij geen signalen bereikt dat zich op dit punt

een probleem voordoet. Dit lijkt mij bij uitstek een punt om in de toekomst in een evaluatieonderzoek te betrekken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe ik de essentiële verschillen waardeer tussen een transactie met een geldboete en die met een taakstraf. Zij vragen voorts of ik wellicht uit een pragmatische wens de zittende magistratuur te ontlasten te snel over dit verschil ben heengestapt.

Vooreerst wil ik aangeven dat niet alleen het argument van de ontlasting van de zittende magistratuur hier een rol heeft gespeeld. Al sinds de wettelijke regeling van de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte is door het openbaar ministerie bij diverse gelegenheden aangegeven hoezeer het wordt betreurd dat de experimentele juridische titel van het opleggen van een taakstraf als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis is vervallen. Ook de leden van de CDA-fractie verwijzen naar de gelijkkluidende adviezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming. Hiervóór heb ik uiteengezet waarom ik deze experimentele methode niet wettelijk wil verankeren. Om het openbaar ministerie op dit punt tegemoet te komen, stel ik in het onderhavige voorstel van wet voor de mogelijkheid van taakstraf bij transactie in te voeren. Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies hiermee instemming betuigd. De transactie vormt bij uitstek een methode om snel op een strafbaar feit te reageren. Bij transacties gaat het om zaken die wat de bewijsvoering betreft geen aanleiding geven tot discussie. Het zal hierbij, naar mijn stellige overtuiging, globaal gezien om dezelfde groep delinquenten gaan die voorheen in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis een taakstraf onderging. Ook in die zaken diende immers het bewijs rond te zijn. In het jeugdstrafrecht, waar deze mogelijkheid sinds 1995 is verankerd, zijn met de taakstraf bij transactie (waaronder ik hier ook de HALT-afdoening schaar) zeer goede ervaringen opgedaan.

Op advies van de Raad van State is het aantal uren waarvoor een taakstraf bij transactie kan worden aangeboden verminderd (van 240 uur naar 120 uur). De Raad achtte de taakstraf bij transactie mogelijk, wanneer het om een beperkt aantal uren gaat. Met het maximum van 120 uur is aan deze wens voldaan. De kortere duur van de taakstraf bij transactie brengt mee dat zij goed in de vrije tijd ('s avonds of in de weekeinden of via opname van vakantiedagen) van de delinquent kan worden verricht.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de uitbreiding van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie in dit voorstel van wet gezien moet worden in de meer brede tendens om sanctietoepassing door het bestuur te laten plaatsvinden. De aan het woord zijnde leden zouden eerst de voors en tegens van een dergelijke tendens tegen elkaar willen afwegen alvorens op deze weg wordt voortgegaan. Ten aanzien van de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke boete heb ik onlangs in het kader van het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, een dergelijke afweging opgesteld (brief van 18 april 2000, kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67). Het zou in dit kader te ver voeren om de daar gegeven uitgebreide afweging te herhalen, reden waarom ik hier volsta met een verwijzing. In de beleidsnota Sancties in Perspectief van februari 2000 schets ik de tendensen die zich op het gebied van de sanctietoepassing door het openbaar ministerie voordoen. Bij brief van 24 februari 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 57) heb ik de voorzitter van de Tweede Kamer over de beleidsnota bericht. Ook in deze beleidsnota, en overigens bij ieder voorstel dat een wijziging in de bestaande regeling inhoudt, wordt ingegaan op de voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn. Daarom is ook in de memorie van toelichting

bij het onderhavige wetsvoorstel uitvoerig ingegaan op de redenen waarom een taakstraf bij transactie wordt voorgesteld.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV vragen om een kort, puntsgewijs overzicht waaruit de eigenheid van de taakstraf en dus ook de verschillen met de andere hoofdstraffen naar voren komen.

De eigenheid van de taakstraf is gelegen in het feit deze straf, anders dan de vrijheidsstraf, in de maatschappij ten uitvoer wordt gelegd. De veroordeelde moet maatschappelijk nuttig en onbetaald werk verrichten voor niet-commerciële instellingen. Bij de leerstraf ligt het accent meer op het verwerven van bepaalde vaardigheden waarbij de veroordeelde inzet moet tonen. Omdat de veroordeelde, anders dan bij de vrijheidsstraf, niet uit de samenleving wordt verwijderd, doen zich de nadelen die aan die sanctie verbonden zijn (bijvoorbeeld op het gebied van het gezinsleven en het sociale netwerk) niet voor. De geldboete en de taakstraf hebben gemeen dat geen verwijdering uit de samenleving plaatsvindt.

De taakstraf ligt qua zwaarte tussen de vrijheidsstraf en de geldboete in, zoals ook voortvloeit uit de volgorde van opneming in artikel 9, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht. In het Wetboek van Strafrecht is per delict aangegeven welke maximale vrijheidsstraf of geldboete daarop staat indien de bepaling wordt overtreden. De taakstraf is echter niet in strafbepalingen opgenomen om redenen van wetstechnische aard, zoals in de memorie van toelichting uiteengezet. Anders zouden alle delicts-bepalingen in het Wetboek van Strafrecht gewijzigd moeten worden en zou bij iedere bepaling naast de straffen van geldboete en vrijheidsontneming ook de taakstraf moeten worden toegevoegd. In het onderhavige wetsvoorstel is (in het voorgestelde artikel 9, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht) aangegeven dat een taakstraf kan worden opgelegd ten aanzien van alle misdrijven en voor die overtredingen waar bij overtreding daarvan (ook) een vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Hiermee wordt de positie van de taakstraf (als gelegen tussen de geldboete en de vrijheidsstraf in) bevestigd.

Afhankelijk van de ernst van het gepleegde delict zal de rechter een geldboete, een taakstraf of een vrijheidsstraf opleggen. Indien de veroordeelde een geldboete niet betaalt of een taakstraf niet of niet naar behoren heeft verricht, kan het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bevelen. In die zin zijn de geldboete en de taakstraf inwisselbaar met de vrijheidsstraf. Artikel 24c van het Wetboek van Strafrecht geeft aan dat per 50 gulden geldboete niet meer dan één dag vervangende hechtenis wordt opgelegd, voor taakstraffen ligt de «vervangingswaarde» op 2 uur voor één dag.

Zoals zojuist aangegeven, wordt in het wetsvoorstel voorzien in een regeling van vervangende hechtenis in die gevallen dat de veroordeelde de taakstraf niet of niet naar behoren verricht. De Officier van Justitie kan in die gevallen de tenuitvoerlegging van de subsidiaire hechtenis bevelen. Tegen deze beslissing staat beroep open bij de rechter. Indien de rechter een geldboete oplegt, wordt tevens de vervangende hechtenis bepaald voor het geval dat noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag volgt. Tegen deze beslissing staat echter geen beroep open bij de rechter. In zoverre verschillende de systemen van elkaar.

Een ander punt van overeenkomst tussen de geldboete en de taakstraf is dat het openbaar ministerie dit bij wijze van transactie kan aanbieden. Zoals hiervoor al aangegeven is bij de taakstraf een beperking aangebracht in het aantal uren. De transactie met een geldboete is niet aan een maximum gebonden.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts op welke punten blijkt dat de taakstraf door de wetgever (en rechter) niet als de andere hoofdstraffen wordt behandeld. Deze aspecten blijken uit de huidige regelgeving waarin bijvoorbeeld de werkstraf slechts kan worden opgelegd wanneer de

rechter een vrijheidsstraf van maximaal zes maanden overweegt, uit de regeling dat de taakstraf niet bij verstek kan worden opgelegd, uit het feit dat een voorwaardelijke taakstraf wettelijk niet mogelijk is en uit de speciale regeling voor «omzetting» van de taakstraf in een vrijheidsstraf. Ten aanzien van deze aspecten wordt in het onderhavige voorstel van wet een wijziging van de regelgeving voorgesteld, waardoor de zelfstandigheid van de taakstraf wordt bevorderd.

Wanneer de suggestie van de leden aan het woord, waarbij de geldboete en de taakstraf als gelijkwaardig worden beschouwd, zou worden uitgewerkt zou dat een onbedoelde strafverhoging teweeg kunnen brengen. Per delict is aangegeven welke sanctie daarop gesteld is. Op verschillende overtredingen staat alleen een geldboete en geen vrijheidsstraf, anders dan in de zin van vervangende hechtenis. Zoals ik hiervoor heb aangegeven heb ik niet per delict aangegeven wanneer een taakstraf mogelijk is. Ik heb die grens in het wetsvoorstel gelegd bij alle misdrijven (waarop doorgaans vrijheidsstraf en geldboete staan) en die overtredingen die ook met een vrijheidsstraf worden bedreigd. De suggestie van de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV zou ertoe leiden dat in die gevallen waarin niet alleen een geldboete kan worden opgelegd, ook een taakstraf opgelegd zou kunnen gaan worden. Overigens wil ik niet de suggestie wekken dat de taakstraf voor alle delicten die met een vrijheidsstraf worden bedreigd een passende sanctie zal zijn. Door middel van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie wordt nader invulling gegeven aan de vraag welke straf passend is voor welk delict, mede gelet op de omstandigheden waaronder het is begaan. Ik verwijs hier naar de richtlijn dat bij ernstige gewelds- en zedendelicten in beginsel geen taakstraf zal worden gevorderd.

De leden van SGP en RPF/GPV stellen vervolgens de vraag of niet bij alle straffen geldt dat één van de doelstellingen resocialisatie is, nu dit ten aanzien van de taakstraf zo wordt benadrukt. Voor de beantwoording van deze vraag beschouw ik resocialisatie als equivalent van speciale preventie. Van resocialisatie in de enge betekenis van dit woord kan immers alleen sprake zijn wanneer de veroordeelde uit de samenleving wordt verwijderd en er activiteiten moeten worden verricht om hem weer terug te geleiden in die samenleving. Met de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV ben ik van mening dat iedere sanctie er mede op gericht is de dader ertoe te brengen het plegen van strafbare feiten in de toekomst na te laten en in zoverre resocialisatie tot doel heeft. Iedere straf dient verschillende doelen waar de resocialisatie er een van is, naast de doelen van vergelding en afschrikking. In de vormgeving van de verschillende sancties wordt daar op verschillende wijzen invulling aan gegeven. Wat ik heb willen aangeven is dat de speciale preventie bij een tot een taakstraf veroordeelde ten opzichte van een tot vrijheidsstraf veroordeelde optimaal inhoud gegeven kan worden, nu de taakgestrafte niet uit de maatschappij wordt weggehaald zoals dat bij een vrijheidsstraf wel het geval is. Bij het bepalen van de sanctie maakt de rechter een afweging tussen de ernst van het begane delict en de persoon van de dader. Met name met het oog op dit laatste aspect zal de rechter kiezen voor een sanctie waarvan hij verwacht dat dit de veroordeelde ertoe zal brengen in de toekomst geen strafbare feiten meer te plegen.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV vragen vervolgens op welke wijze ik uitvoering heb gegeven dan wel zal geven aan de toezegging aan de Tweede Kamer om bij het openbaar ministerie aan te dringen op een «strikt beleid» in gevallen dat een opgelegde taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. Deze toezegging heb ik reeds met het parket-generaal van het openbaar ministerie besproken. Onlangs heeft het College van procureurs-generaal een nieuwe aanwijzing inzake taakstraffen opgesteld (aanwijzing van 11 januari 2000, Stcrt. 2 februari 2000, nr. 23, p.14). Met het openbaar ministerie is afgesproken dat ter gelegenheid van de

inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel deze aanwijzing zal worden geactualiseerd. Bij deze actualisatie zal tevens aan mijn toezegging aan de Tweede Kamer invulling worden gegeven. Overigens kan ik de aan het woord zijnde leden verzekeren dat ook nu reeds door het openbaar ministerie in dergelijke gevallen een strikt beleid wordt gevoerd.

Verhouding met het verbod op dwangarbeid

De leden van de CDA-fractie vragen mij in te gaan op het commentaar van het NJCM van 29 maart 1999 over het voorstel dat het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis mag bevelen in relatie tot artikel 5, eerste lid, EVRM. De gelijklopende vraag ten aanzien van het onderwerp van taakstraf bij verstek meen ik hiervoor reeds te hebben beantwoord.

Ten aanzien van de regeling van de vervangende hechtenis bij het niet of niet naar behoren verrichten van een taakstraf, stelt het NJCM dat een dergelijke vorm van vrijheidsontneming valt onder artikel 5, eerste lid, onder a, EVRM, zijnde detentie na veroordeling door een rechter, en niet valt onder artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM, zijnde detentie wegens het niet nakomen van een overeenkomstig de wet door de rechter gegeven bevel, of van een wettelijke verplichting. Daaraan wordt door het NJCM de conclusie verbonden dat de regeling waarbij de Officier van Justitie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis beveelt niet aan het EVRM voldoet.

In de eerste plaats ben ik het niet op voorhand eens met de stelling van het NJCM dat het hier niet zou gaan om een overeenkomstig de wet door de rechter gegeven bevel. Bij de oplegging van een taakstraf beveelt de rechter immers dat de veroordeelde werkzaamheden moet verrichten dan wel een leerproject moet volgen. Dat de aangehaalde jurisprudentie zich tot nu toe heeft toegespitst op zaken waarin detentie wordt toegepast om de persoon te dwingen alsnog aan verplichtingen te voldoen en dat deze vrij komt zodra aan deze verplichting is voldaan, is maar mijn mening onvoldoende om te veronderstellen dat daarom vervangende hechtenis na het niet of niet naar behoren verrichten van een taakstraf niet onder deze grond zou kunnen vallen. Maar ook wanneer de vervangende hechtenis onder de vrijheidsontneming van artikel 5, eerste lid, onder a, EVRM zou vallen, meen ik dat aan de vereisten van het verdrag wordt voldaan. Bij het opleggen van de taakstraf bepaalt de rechter immers hoe lang de vrijheidsontneming duurt wanneer de taakstraf niet of niet naar behoren wordt verricht. Hiermee is de verdragsrechtelijk vereiste rechterlijke bemoeienis gegeven. Bovendien biedt het wetsvoorstel een regeling om, in geval van verschil van mening of een taakstraf al dan niet of niet naar behoren is uitgevoerd, dit voor te leggen aan de rechter. Ik doe derhalve geen uitspraak over de vraag onder welk artikelonderdeel de vervangende hechtenis valt, maar constateer dat in beide gevallen de regeling aan artikel 5 EVRM voldoet.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de verschuivende grenzen tussen publiek en privaat zich verhouden tot het principe dat de tot werkstraf veroordeelden niet worden uitgeleend aan bedrijven en dat commerciële arbeid is uitgesloten. Dit mede met het oog op de bepaling over het overheidstoezicht in het Verdrag van Genève. Hoewel er een tendens waarneembaar is waarin publieke taken door overheden worden afgestoten naar de private sector, blijken er volgens opgave van de reclassering vooralsnog voldoende plaatsingsmogelijkheden voor taakgestraften in de publieke sector te zijn. De norm die in het Verdrag van Genève (artikel 2, onder c) voor gestraften wordt gesteld, dat de tot taakstraf veroordeelde niet mag worden uitgeleend aan private bedrijven, beoogt te waarborgen dat private ondernemingen geen winst behalen uit de tewerkstelling van veroordeelde personen. Gelet op die norm is het

mijns inziens ook mogelijk om taakgestraften te werk te stellen bij ondernemingen die werk doen dat voorheen door de overheid werd verricht. Wel dient er steeds voor gewaakt te worden dat de veroordeelden in dat kader uitgebuit worden.

De reclassering rapporteert aan de Officier van Justitie over het verloop van de taakstraf. Op deze wijze houdt het openbaar ministerie toezicht op de uitvoering van taakstraffen op individueel niveau. Voorts stelt de reclassering in overleg met het openbaar ministerie een overzicht op van beschikbare projectplaatsen en daar uit te voeren werkzaamheden. Ook op het niveau van de projecten vindt derhalve toezicht door het openbaar ministerie plaats. Tot slot vinden er regelmatig werkbezoeken plaats van het openbaar ministerie aan projecten, zodat niet alleen vooraf maar ook lopende de projecten toezicht wordt gehouden.

Ten aanzien van de vraag van de leden over de gegevensregistratie kan ik het volgende antwoorden. De reclassering heeft een nieuw registratiesysteem, het zogenoemde Cliënt Volgstelsel, ontwikkeld waarmee onder andere de reclasseringswerkers in hun uitvoeringswerkzaamheden worden ondersteund. Met het Cliënt Volgstelsel worden ook de relevante gegevens over taakstraffen vastgelegd. Dit registratiesysteem bevindt zich thans in de implementatiefase. De verwachting is dat dit proces begin 2001 zal zijn voltooid. De problemen met betrekking tot de gegevensregistratie zijn derhalve nog niet verholpen, maar er wordt wel hard aan gewerkt. Ook de uitwisseling van gegevens tussen de reclassering enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds is thans nog niet optimaal. Dit is het gevolg van het feit dat beide organisaties verschillende registratiesystemen gebruiken. Voor dit laatste is een projectorganisatie opgezet om de «routing» van taakstraffen tussen het openbaar ministerie en de Stichting Reclassering Nederland te verbeteren, onder andere door deze langs het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te geleiden. Ook dit project zal begin 2001 worden afgerond.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten slotte hoe de regeling van de transactie zich verhoudt met 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, zo vragen deze leden. In het algemeen kan gesteld worden dat alleen in gevallen waarin er geen discussie is over de bewijsvoering een transactie wordt aangeboden. Het gaat dan om situaties waarin de verdachte op heterdaad is betrapt, er via technische controlemiddelen onweerlegbaar bewijs is en hij overigens bekend. In veel gevallen zal de verdachte zelf beter dan geen ander weten of hij een strafbaar feit heeft gepleegd. Wanneer het feit voor een transactie in aanmerking komt, kan hij op een aangeboden transactie ingaan. Hij is in deze keuze volledig vrij. Het voordeel van het accepteren van een transactie is dat hij aan een veroordeling door de rechter ontkomt. Ik acht dit voor de verdachte zelf een aanzienlijk voordeel dat aan de transactie is verbonden. Strijd met artikel 8 van voornoemd verdrag, waarin het verbod op dwangarbeid is verwoord, is daarom mijns inziens niet aan de orde.

Gelet op het soort zaken waar het hier om gaat, zal het niet vaak vóórkomen dat nieuwe feiten tot een andere uitkomst zouden hebben geleid. Mocht evenwel achteraf blijken dat een verdachte die een transactie heeft geaccepteerd toch onschuldig was, dan kan het geldbedrag worden teruggegeven dan wel een schadevergoeding worden verleend voor een reeds verrichte taakstraf.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals