

Vergaderjaar 2009–2010

32 169

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 juli 2009 en het nader rapport d.d. 5 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2009, no. 09.001442, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beperkt de mogelijkheden van de rechter om enkel een taakstraf op te leggen bij een veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf of bij een eerdere veroordeling tot een taakstraf wegens een soortgelijk misdrijf, in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het begaan van het feit.

De Raad van State is van oordeel dat een beperking van de straftoemettingsvrijheid van de rechter eerst aan de orde kan zijn als daarmee een duidelijk en wel omschreven ernstig probleem zou worden opgelost. Het is de Raad niet duidelijk dat met dit voorstel een dergelijk probleem wordt opgelost. De Raad adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 mei 2009, nr. 09.001442, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juli 2009, nr. W.03.09.0164/II, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel leidt tot een beperking van de straftoemettingsvrijheid van de rechter. De straftoemettingsvrijheid van de rechter is een wezenlijk onderdeel van het recht van toegang tot een onafhankelijke rechter in strafzaken, zoals neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Aan die straftoemettingsvrijheid is tot nu toe niet getornd. Oogmerk van die vrijheid is te waarborgen dat door de onafhankelijke rechter in volle rechtsmacht met de straf recht wordt gedaan aan de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de gevolgen van het feit voor de maatschappij en het slachtoffer, en de persoon van de dader. Een straf dient tot vergelding en tot generale en speciale preventie. Bij de strafoplegging is ruimte nodig om een proportionele straf op te leggen die recht doet aan de omstandigheden van het geval. Sluitstuk hiervan is een gedegen motivering van de opgelegde straf. Het

inperken van de straftoemettingsvrijheid van de rechter door de wetgever verdient in dit licht in de eerste plaats een zeer gedegen analyse van het probleem dat hiermee zou moeten worden opgelost. Zoals hiernaar blijkt, ontbreekt naar het oordeel van de Raad die analyse en vormt het wetsvoorstel geen oplossing voor gesignaleerde problemen met de maatschappelijke acceptatie van taakstraffen.

2. Maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen

Het College van procureurs-generaal signaleert in zijn advies over een eerder concept van het wetsvoorstel dat het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen onder druk is komen staan. Indien er onvrede in de samenleving bestaat over opgelegde taakstraffen in relatie tot het gepleegde strafbare feit, is het nodig meer te weten over de aard van die onvrede. Gaat het er bijvoorbeeld om dat bepaalde vormen van taakstraffen in verhouding tot het gepleegde feit als onvoldoende vergelding worden beschouwd of dat iedere taakstraf, ook in de vorm van een zware uitvoering, bij bepaalde delicten als onvoldoende vergelding wordt beschouwd? Een verzwaarde uitvoering van taakstraffen, alsook de beoogde «optimalisering van de werkstraf met het doel om de recidiveverminderende effecten ervan te vergroten», waarvan Reclassering Nederland in haar advies over een eerder concept van dit wetsvoorstel rept, zouden tegemoet kunnen komen aan (een deel van) de onvrede. Naar de vraag of het vergeldende karakter van de taakstraf in het algemeen zo gering is dat deze straf niet meer als straf kan worden beschouwd, is geen recent onderzoek gedaan. Wel wordt aan «de maatschappelijke beleving van de taakstraf», zoals het College van procureurs-generaal dat in zijn advies noemt, het gevolg verbonden dat er voldoende reden is om de straftoemettingsvrijheid in te perken. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan de vraag voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing zou zijn.

3. De praktijk van de oplegging van taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven

Er is onderzoek beschikbaar van de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal over de praktijk van de strafoplegging bij zeden- en geweldsmisdrijven als bedoeld in het wetsvoorstel.¹ Dit onderzoek wijst uit dat de praktijk van het opleggen van taakstraffen in zeer hoge mate verloopt volgens de bedoeling van de wetgever. Ten tijde van de invoering van de taakstraf als hoofdstraf was het de bedoeling van de wetgever dat de taakstraf een passende straf zou zijn voor plegers van naar verhouding lichte delicten.² Voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven is het opleggen van enkel een taakstraf in beginsel niet aan de orde, zo blijkt uit het onderzoek.³ Verder blijkt het zelden voor te komen dat een officier van justitie afwijkt van het in de Aanwijzing taakstraffen vermelde uitgangspunt om geen taakstraf te vorderen bij iemand die al meerdere taakstraffen heeft ondergaan.⁴ De regering deelt de conclusie van de onderzoekers dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld, maar wijst er tevens op dat uit het onderzoek ook blijkt dat het rekwireren en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken.⁵ In verband hiermee is onlangs het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie, zoals neergelegd in de richtlijn Aanwijzing taakstraffen, aangescherpt. Hierin is verduidelijkt dat bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive in beginsel geen taakstraf wordt gevorderd. In het onderzoek zijn de zaken waarin het Openbaar Ministerie een onvoorwaardelijke gevangenisstraf had geëist maar de rechter een taakstraf oplegde, aan twee externe, niet tot de rechterlijke macht behorende, deskundigen voorgelegd. In het gros van de zaken oordeelden zij dat de beslissing van de strafrechter begrijpelijk was. In één zaak vonden zij beiden dat de straf te licht was. In zes zaken verschilden zij van mening. Uit het onderzoek kan niet worden afgeleid dat de strafoplegging en strafmotivering, waar het gaat om taakstraffen bij ernstige delicten, gebreken vertoont die aanleiding zouden kunnen zijn voor een wettelijke inperking van de straftoemettingsvrijheid. Het is de Raad dan ook niet duidelijk waarom de straftoemettingsvrijheid zou moeten worden ingeperkt. Het opleggen van een taakstraf in combinatie met een andere straf voor ernstige delicten komt voor en sluit het wetsvoorstel ook niet uit. Het opleggen van een «kale» taakstraf komt bij ernstige gewelds- en zedendelicten vrijwel niet voor. De straftoemettingsvrijheid, ook voor taakstraffen, heeft juist waarde in de uitzonderingsgevallen waarin ook bij

¹ A. Klijn, e.a. Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken, Raad voor de Rechtspraak, College van procureurs-generaal, Research Memoranda 2008, nr. 1.

² Kamerstukken II 1997/98, 26 114, nr. 3, blz. 1.

³ Moord, doodslag, taakstraf?, bladzijde 19.

⁴ Moord, doodslag, taakstraf?, bladzijde 39.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

ernstige delicten de oplegging van een «kale» taakstraf passend zou zijn.¹ Langs de weg van het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie kan invloed worden uitgeoefend op de rechterlijke straftoemeting. Door aanscherping van de richtlijn aanwijzing taakstraffen wordt die invloed uitgeoefend. Het ligt in de rede om de effecten van die aanscherping af te wachten.

4. Taakstraf acceptabel?

Het College van procureurs-generaal merkt in zijn advies over een eerder concept van het wetsvoorstel op dat het belang van maatschappelijke acceptatie van de taakstraf zo groot is, dat de bezwaren tegen een inperking van de straftoemetingsvrijheid daarvoor moeten wijken. Tegelijkertijd geeft het College in overweging eerst de onvrede over taakstraffen nader te onderzoeken en het wetsvoorstel aan te houden. Ook de Raad voor de Rechtspraak pleit voor aanhouding van het wetsvoorstel om eerst het effect van de aanscherping van het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie in de Aanwijzing taakstraffen af te wachten.

Het wetsvoorstel wil een oplossing bieden voor een probleem bij de strafoplegging bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven of bij recidive dat er, zoals uit het genoemde onderzoek voortvloeit, niet blijkt te zijn. Het lijkt tegemoet te willen komen aan een maatschappelijke onvrede over taakstraffen, waarvan de betekenis onduidelijk is. In dit licht is de inbreuk die het wetsvoorstel maakt op het grote en in de rechtspraak zorgvuldig toegepaste goed van de straftoemetingsvrijheid, en daarmee de inperking van de toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, onevenredig. Zolang niet duidelijk is welk wel omschreven en ernstig probleem zou worden opgelost met dit wetsvoorstel, adviseert de Raad het voorstel niet in te dienen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad maakt in vier paragrafen (1. Inleiding; 2. Maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen; 3. De praktijk van de oplegging van taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven; 4. Taakstraf acceptabel?) opmerkingen over en plaatst kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Deze worden hieronder gezamenlijk in een algemene beschouwing van een reactie voorzien.

De regering zet met verschillende programma's (Veiligheid begint bij voorkomen, Justitiële voorwaarden, Terugdringen recidive) in op het terugdringen van de criminaliteit. De structurele, op gedragsverandering gerichte aanpak behoort daarbij tot de kern van het regeringsbeleid. Dat beleid heeft een sterke nadruk op het voorkomen van recidive. Het gaat daarbij om het tegengaan van de problemen, de overlast en het leed dat door criminaliteit wordt veroorzaakt. Dat gebeurt met een ingrijpende en doordachte strafrechtelijke reactie. De reactie is ingrijpend in de mate die nodig is. Deze reactie is vaak veel ingrijpender dan in de oude benadering met korte vrijheidsstraf of een «kale» taakstraf. Met de persoonsgerichte aanpak integreert de regering preventie en repressie. Vergelding en preventie van herhaling zijn geen tegengestelde strafdoelen: stevige, effectieve sanctietoepassing vraagt om een combinatie van beide. Werken aan gedragsverandering ter voorkoming van criminaliteit gebeurt onder strikt toezicht en is verre van vrijblijvend. Het is een ingrijpende en passende reactie op het leed en de overlast die criminelen veroorzaken.

Voorwaardelijke (vrijheids)straffen nemen in de persoonsgerichte aanpak een belangrijke plaats in. Ze zijn erop gericht om criminele levenspatronen effectief te veranderen. Dat gebeurt onder strikt toezicht van het openbaar ministerie en de reclassering. Voor het goed functioneren van het reclasseringstoezicht is het van belang dat er een stok achter de deur is, dat er kan worden teruggevallen op de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf als het reclasseringstoezicht onvoldoende of niet wordt geaccepteerd.

Bij het realiseren van de persoonsgerichte aanpak en het terugdringen van recidive spelen vele personen en instanties een rol. De rechter neemt een centrale plaats in. Het is immers de rechter die, gelet op de aard en de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder dat feit is begaan en de persoon van de dader, en rekening houdend met de mogelijk verschillende strafdoelen

¹ Aanwijzing taakstraffen 2008A025, in werking getreden op 1 januari 2009, Stc. 2008, 2739.

(vergelding en de speciale en generale preventie), de vrijheid heeft om te bepalen welke straf in welk concreet geval passend en geboden is. Ook voor de regering is de straftoemettingsvrijheid van de rechter een wezenlijk element van ons strafrechtelijke stelsel en zij wordt ook gerespecteerd.

De algemene kaders waarbinnen de rechterlijke straftoemettingsvrijheid functioneert, worden gegeven door de wet. Het is daarbij niet de taak van de wetgever om in detail voor te schrijven welke straf wel en welke straf niet passend is in individuele gevallen. Wel is het de taak van de wetgever om in de wet vast te leggen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd, mede gelet op de beleving van een straf in de maatschappij. Ook thans heeft de wetgever al beperkingen aangebracht in de straftoemettingsvrijheid van de rechter wat betreft taakstraffen: de rechter kan geen taakstraf opleggen indien hij tevens een vrijheidsstraf oplegt waarvan het onvoorwaardelijke deel langer is dan zes maanden (art. 9, lid 4, Sr).

De regering acht het behouden van het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf van belang en acht in dit licht een duidelijk wettelijk kader voor de toepassing van deze straf aangewezen. Voor de bestraffing van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven kan niet worden volstaan met het opleggen van een «kale» taakstraf. Een dergelijk bestraffing voldoet niet aan de eisen die, gelet op de ernst van het delict, met het oog op vergelding en het voorkomen van nieuwe strafbare feiten in de toekomst, moeten worden gesteld.

Het onderzoek naar de praktijk van de oplegging van taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven laat zien dat het rekwireren en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken. In 41% van de onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven werd een taakstraf opgelegd. In 6% van de gevallen was dit in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, in 21% van de gevallen in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf en in 14% van de gevallen werd alleen een taakstraf opgelegd.

Het opleggen van een «kale» taakstraf komt bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven dus wel degelijk voor en de regering acht het nemen van maatregelen in dat licht passend en geboden. Een van die maatregelen betreft de aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen van het openbaar ministerie per 1 januari jl. Uit de evaluatie van die maatregel zal moeten blijken welk effect de aanscherping heeft gehad op de praktijk van de strafvordering door het openbaar ministerie. In het licht van het regeringsbeleid inzake het terugdringen van criminaliteit en de door de regering voorgestane positionering van de taakstraf kan met de aanscherping van de strafvorderingsrichtlijn niet worden volstaan. Een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten biedt voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan en geeft daarnaast een duidelijk signaal dat de taakstraf een nuttig instrument is in een goed werkend sanctiestelsel en dat ook kan blijven doordat de toepassing ervan plaatsvindt voor naar verhouding lichtere strafbare feiten.

In geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf kan alleen een taakstraf worden opgelegd tezamen met een al dan niet (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Door middel van het stellen van bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke straf kan dan gericht gewerkt worden aan gedragsverandering van de veroordeelde en aan het voorkomen van recidive, met de vrijheidsstraf als stok achter de deur.

Het door de Raad genoemde belang van onderzoek naar de maatschappelijk acceptatie en het vergeldende karakter van taakstraffen wordt onderschreven. In de onderzoeksprogrammering van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) wordt hier ook veel aandacht aan besteed. Het thans al beschikbare onderzoek zal worden geïnventariseerd en zondig zal ik het WODC nader onderzoek laten verrichten. De resultaten van lopende en eventuele nog uit te voeren onderzoeken zijn eerst op langere termijn te verwachten. Alsdan zullen zij beoordeeld worden op hun relevantie voor de wettelijke positionering van de taakstraf. Een en ander laat echter onverlet dat het de verantwoordelijkheid van de wetgever is

om een antwoord te geven op de vraag hoe de taakstraf in het sanctiestelsel moet worden gepositioneerd en voor welke soort strafbare feiten de taakstraf een passende straf is.

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.09.0164/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Aan de titel van het wetsvoorstel toevoegen: en bij recidive van misdrijven.
- In het voorgestelde derde lid van artikel 22b «het bepaalde in» schrappen.