

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

ag. 1442
28/15.

Aan de minister van Justitie,
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
d.t.v. mr. drs. J.T.J. Struycker Boudier
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 6 februari 2009
contactpersoon R.C. Hartendorp
doorkiesnummer 070 - 361 9788
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail r.hartendorp@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
uw kenmerk 5576176/08/6
onderwerp Voorstel van wijziging van het Wetboek van Strafrecht in

Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/DW	
Dossier	W49.34/105653
Datum	10 FEB. 2009
Nummer	00/5507934
Ambt.	mr. Struycker Boudier

verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven - advies

K11/02

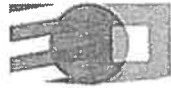
Notificatie.

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 1 december 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het conceptvoorstel van 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 (het "Wetsvoorstel").

Met het Wetsvoorstel wordt, in de eerste plaats, de mogelijkheid tot oplegging van 'kale taakstraffen' bij een aantal delicten uitgesloten. Het gaat dan om ernstige zeden- en geweldsmisdrijven met een maximale gevangenisstraf van ten minste zes jaar, die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad (art. 22b lid 1 sub a Sr). Ten aanzien van deze delicten is de taakstraf niet geheel uitgesloten. Het opleggen daarvan is toegestaan als de rechter naast de taakstraf ook een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf oplegt. Daarnaast wordt aan deze wettelijke beperking bij algemene maatregel van bestuur een drietal specifieke delictsgroepen toegevoegd, waarvoor de 'kale taakstraf' in beginsel niet mag worden opgelegd. Het gaat dan blijkens de toelichting op het wetsontwerp – kort gezegd – om jeugdprostitutie, kinderpornografie en ambtsdwang/wederspanning (art. 22b lid 2 sub b Sr).

In de tweede plaats bevat het Wetsvoorstel enkele uitzonderingen op de beperking dat geen taakstraf voor voornoemde delicten mag worden opgelegd. De rechter mag wel tot oplegging van een taakstraf overgaan als die in combinatie met een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd. Ook blijft het mogelijk een 'kale taakstraf' op te leggen als er in het concrete geval geen ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Zo kan bij een verkrachting in de vorm van genitale penetratie aan de dader – blijkens de Memorie van Toelichting – niet langer uitsluitend een taakstraf worden opgelegd. Dat is anders bij een opgedrongen tongzoen – naar de wettelijke omschrijving een verkrachting en daarmee een ernstig misdrijf – maar waarvan, over het algemeen, niet kan worden gezegd dat er sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 2 van 12

Ten derde geldt ten aanzien van recidive een afzonderlijke beperking. Als een verdachte in de vijf jaar voorafgaand aan de veroordeling, eerder wegens een misdrijf tot een taakstraf is veroordeeld, dient in beginsel geen taakstraf meer te worden opgelegd. Deze beperking geldt echter alleen voor misdrijven waarbij een ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. In andere gevallen blijft het mogelijk om opnieuw een taakstraf (al dan niet in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidbenemende maatregel) op te leggen. Een veroordeelde tot taakstraf wegens een diefstal (een misdrijf), die vervolgens te hard rijdt (een overtreding), kan wel een tweede maal tot een taakstraf worden veroordeeld.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Samenvatting

Het advies laat zich in de volgende punten samenvatten:

- In de huidige praktijk wordt slechts bij hoge uitzondering voor de delicten waarop het Wetsvoorstel ziet een kale taakstraf opgelegd. In de gevallen waarin dit gebeurt, is een (kale) taakstraf de meest aangewezen sanctiemodaliteit. Dit wordt bevestigd in een onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal. In dit licht is het Wetsvoorstel overbodig.
- In de praktijk wordt zelden meer dan één keer een kale taakstraf opgelegd. In de gevallen waarin dit gebeurt, is in de regel sprake van taakstraffen voor meerdere overtredingen. De voorgestelde inperking op dit punt conflicteert met de samenloopregeling van artikel 62 Sr.
- De Raad adviseert het effect van de aanscherping van de Aanwijzing voor de opgelegde taakstraffen af te wachten alvorens met – wellicht – overbodige wetgeving te komen.
- Het Wetsvoorstel ontnemt de rechter mogelijkheden een kale taakstraf op te leggen. Dit kan in voorkomende gevallen leiden tot onbegrijpelijke, onredelijke en disproportionele straffen.
- De mogelijkheid om bij AMvB de bevoegdheid van de rechter tot het opleggen van taakstraffen in te perken, is zonder precedent en een forse breuk met het huidige systeem. De – wat de Raad betreft ongewenste – inperking van rechterlijke bevoegdheden komt niet aan het bestuur toe, maar behoort het exclusieve domein van de wetgever te blijven.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 3 van 12

1. Aanleiding en achtergrond van het Wetsvoorstel

De uitzending van het televisieprogramma Zembla

Naar aanleiding van de aflevering van het VARA/NPS programma Zembla op 14 oktober 2007, getiteld *Moord, doodslag, taakstraf* met als thema de toepassing van de taakstraf bij 'ernstige zeden- en geweldsdelicten' hebben de Raad en het College van procureurs-generaal (het "College") op uw verzoek onderzoek gedaan naar de praktijk van de vordering en oplegging van taakstraffen. Het resultaat van het onderzoek is op 5 juni 2008 aan u aangeboden.²

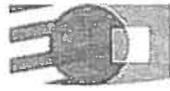
De strekking van het genoemde programma was, kort samengevat, dat de rechter in afwijking van de bedoeling van de wetgever taakstraffen oplegt bij ernstige misdrijven. Ook zouden door officieren van justitie in afwijking van de beleidsregels van het Openbaar Ministerie (het "OM") taakstraffen worden geëist bij verdachten aan wie al eerder een taakstraf werd opgelegd. Bij de voorbereiding van de televisie-uitzending is door de makers gebruik gemaakt van gegevens uit het OMDATA-bestand, dat de zaaksgegevens van het OM en de Rechtspraak bevat. De programmamakers is gewezen op de mogelijke onbetrouwbaarheid van de gegevens. In het onderzoek van de Raad en het College is deze ook gebleken: de gegevens over de bewezen verklaarde feiten stemmen niet in alle gevallen overeen met de werkelijk door de rechter bewezen verklaarde feiten.

Onderzoek Raad en College

Het onderzoeksrapport van de Raad en het College (het "Rapport") schetst een beeld van de praktijk aan de hand van een grondige cijfermatige analyse van de vordering en oplegging van taakstraffen, deels op basis van landelijke cijfers, deels op basis van een steekproef van 169 'ernstige misdrijven', door de rechter (in eerste aanleg) afgedaan in het jaar 2006. Belangrijk onderdeel van de analyse is dat zichtbaar wordt gemaakt dat men voor een zinvolle discussie over deze materie een onderscheid moet maken tussen de juridische kwalificatie 'ernstig misdrijf' (bijvoorbeeld: verkrachting) en het daarachter 'schuilgaande' strafbare gedrag (bijvoorbeeld: de opgedrongen tongzoen).

Voorts is de vorderingspraktijk van het OM in de zaken uit de steekproef geanalyseerd, teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre die praktijk in overeenstemming is met de Aanwijzing taakstraffen (de "Aanwijzing") en de bedoeling van de wetgever. Bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is het uitgangspunt dat het OM een terughoudend vorderingsbeleid voert met betrekking tot de taakstraf: geen taakstraf, tenzij. Op basis van gegevens van het Centraal Justitieel Incassobureau is ook de praktijk met betrekking tot het meermalen vorderen van taakstraffen in kaart gebracht, eveneens met het oog op de vraag of die praktijk afwijkt van het gestelde in de Aanwijzing en de bedoeling van de wetgever.

² A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden en G. Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda jaargang 4 (2008) nr. 1.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

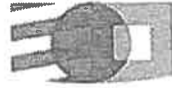
datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795/ONTW RH
pagina 4 van 12

Voor de beoordeling van een aantal vonnissen, waarin het oordeel van de rechter afweek van de eis van de officier, heeft de Raad twee deskundigen van buiten de Rechtspraak – prof. mr. E. Prakken en prof. mr. G.J. Knoops – verzocht hierover hun oordeel te geven.

De belangrijkste conclusies uit het rapport naar aanleiding van de onderzoeksvragen zijn:

- In zaken waarbij de rechter moord of doodslag bewezen heeft geacht, is in 2006 geen enkele taakstraf opgelegd. Bij de ruimere juridische kwalificatie van ernstige misdrijven die Zembla aan de hand van de beschikbare OMDATA-gegevens hanteerde – (poging tot) moord of doodslag, zware mishandeling, (poging tot) verkrachting, aanranding en ontucht – geldt dat ruim de helft van de veroordelingen (52%) heeft geresulteerd in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In 14% van de gevallen is het bij een taakstraf zonder vrijheidsstraf gebleven. In bijna alle andere gevallen gaat het om een combinatie van een taakstraf met een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf.
- Het rapport laat zien dat binnen de genoemde juridische kwalificaties taakstraffen nagenoeg altijd in de lichte gevallen worden opgelegd. Verder bestaat in meer dan 80% van deze zaken overeenstemming tussen OM, Reclassering en rechter over de opgelegde straf. In minder dan 10% van de gevallen wijkt de rechter af van een eensluidend standpunt van OM en reclassering.
- Voor een oordeel over de vorderingspraktijk is gekeken naar de 120 van de 169 zaken.³ In 18 zaken blijkt met het vorderen van een taakstraf zonder een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf te zijn volstaan. In deze zaken is de eis getoetst aan het uitgangspunt dat in beginsel geen taakstraf wordt gevorderd bij ‘ernstige gewelds- of zedenmisdrijven’. Deze beoordeling heeft geresulteerd in de bevinding dat in 5 van de 18 zaken de eis op gespannen voet staat met de aanwijzing: er werden onvoldoende dwingende redenen gevonden om met het vorderen van een taakstraf te volstaan. In de meerderheid van de zaken, te weten in 76 van de 120, is door de officier van justitie een taakstraf in combinatie met een geheel of deels voorwaardelijke gevangenisstraf gevorderd. Het College acht een combinatie van deze hoofdstraffen in lijn met de algemene uitgangspunten van de aanwijzing, die het bieden van maatwerk in deze zin nadrukkelijk openhoudt.
- Verder blijkt het zelden voor te komen dat een officier van justitie een taakstraf vordert in zaken waarbij de verdachte al meer taakstraffen heeft ondergaan. Wordt aan iemand wel een groot aantal taakstraffen opgelegd, dan gaat het in veel gevallen om de samenloop van verschillende strafbare feiten die als overtredingen zijn gekwalificeerd. Het voorschrift van art. 62 Sr. heeft tot gevolg dat de rechter voor elke overtreding afzonderlijk een straf moet opleggen.

³ Uiteindelijk zijn minder zaken in het onderzoek betrokken omdat niet alle dossiers om onderzoekstechnische redenen meegenomen konden worden.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 5 van 12

- Bij 28 van de 169 bestudeerde zaken blijkt dat de officier een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft gevorderd, maar de rechter een taakstraf heeft opgelegd. Van die zaken is bevestigd in hoeverre het vonnis in overeenstemming is met de letter en geest van de wet. In één zaak zijn de deskundigen het erover eens dat het vonnis te licht is geweest; in zes andere zaken verschillen de deskundigen zelf van mening. In de resterende 21 zaken zijn de vonnissen te billijken. Over het geheel bevestigden beide beoordelaars hun grote tevredenheid uit over de door hen onderzochte praktijk van de oplegging van straffen.

Op grond van deze resultaten heeft zowel de Raad als het College geconcludeerd dat officieren van justitie en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever en dat er daarom geen reden is de beslissingsruimte van de officier met betrekking tot de eis en van de rechter met betrekking tot het vonnis wettelijk te beperken.

De reactie van de minister op het onderzoeksrapport

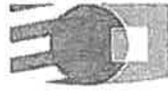
In reactie op de aanbiedingsbrief en het onderzoeksrapport van de Raad en het College heeft u de Tweede Kamer bij brief van 26 juni 2008 kenbaar gemaakt dat – hoewel u de conclusie van de Raad en het College deelt dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld – u constateert dat het rekwalificeren tot en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken.

Alles overziend bent u van oordeel dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. In het licht daarvan heeft u op 25 juni 2008 de volgende maatregelen aangekondigd:

- In de eerste plaats wordt het College gevraagd de Aanwijzing aan te scherpen, zodat duidelijk wordt in welke gevallen van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wel en in welke gevallen niet het vorderen van een taakstraf aan de orde is. Verduidelijkt zal moeten worden dat de hoofdregel is dat bij ernstige zeden- en geweldsdelicten géén taakstraf wordt gevorderd, tenzij sprake is van achterliggende feiten die, hoewel zij juridisch als ernstig moeten worden gekwalificeerd, in feite toch van minder ernstige aard zijn.⁴
- Ten tweede wordt het College gevraagd om de officieren van justitie en advocaten-generaal erop te wijzen dat aan de aldus gewijzigde Aanwijzing strikt de hand wordt gehouden, zodat er bij ernstige delicten slechts in uitzonderlijke gevallen tot een taakstraf wordt gerekwireerd.⁵

⁴ Bij brief van 16 december 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie de inhoud van deze Aanwijzing per brief toegelicht en de tekst van de Aanwijzing aangeboden aan de Tweede Kamer. De verscherpte Aanwijzing taakstraffen is – anticiperend op de nieuwe wet – inmiddels per 1 januari 2009 in werking getreden.

⁵ Ibidem.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 6 van 12

- Ten derde wordt nagegaan hoe het bestraffende karakter van de taakstraf versterkt kan worden. Daarbij zal betrokken worden hoe de effectiviteit van de taakstraf verhoogd kan worden.
- Ten slotte wordt een wijziging van het Wetboek van Strafrecht overwogen, waardoor de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven wettelijk worden beperkt.

In het bijzonder – zo merkt u op – wordt er daarbij ook op toegezien dat bij de uitwerking van de aangekondigde maatregelen zaken betreffende kinderpornografie worden meegenomen.

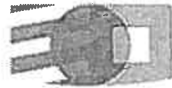
Op 8 oktober 2008 heeft de Vaste Commissie voor Justitie met u overleg gevoerd over het Onderzoeksrapport en de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen. De Raad heeft u voorafgaand aan dit algemeen overleg, op 8 september 2008, een brief gestuurd waarin hij zijn bezwaren heeft geuit tegen een eventuele inperking van de bevoegdheden van de rechter om taakstraffen op te leggen en heeft u verzocht deze bezwaren kenbaar te maken aan de kamer. In het overleg kondigde u aan dat er een wetsvoorstel in voorbereiding is waarmee de oplegging van taakstraffen in ernstige zeden- en geweldszaken zoveel mogelijk wordt beperkt. In dit wetsvoorstel zou ook een bepaling worden opgenomen waarmee de mogelijkheden voor de rechter om bij recidivisten achtereenvolgend meerdere taakstraffen op te leggen, worden beperkt.

2. Advies

Huidige praktijk geeft geen aanleiding voor een wetswijziging

De huidige praktijk, zoals uitvoerig onderzocht en beschreven in het Rapport, geeft geen aanleiding voor een wettelijke inperking van de mogelijkheden voor een rechter om taakstraffen op te leggen. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt immers dat deze praktijk in overeenstemming is met de wet en de bedoeling van de wetgever en dat in de onderzochte gevallen rechters slechts bij uitzondering volstaan met een kale taakstraf in de categorie delicten waarop het Wetsvoorstel het oog heeft. Indien een kale taakstraf wordt opgelegd dan is hiervoor, gezien de ernst en zwaarte van het feit en/of de omstandigheden van het geval, in de regel een goede reden. In het onderzoek is slechts één voorbeeld gevonden van een opgelegde straf die lichter was dan mocht worden verwacht in verhouding tot de ernst van de feiten.

De wijze waarop het Rapport in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel wordt aangehaald geeft een onvolledig en op aantal plaatsen onjuist beeld van de inhoud, strekking en uitkomsten van het Rapport. Voor een volledige en juiste weergave van het Rapport dient de alinea op pagina 2 van de memorie van toelichting waarin een kwantitatief beeld van de opgelegde straffen gegeven wordt, te worden aangevuld met de opmerking dat deze percentages betrekking hebben op alle onderzochte zaken die onder de delictomschrijvingen vallen. Voorwaardere gevallen binnen deze categorie – de categorie waarop het Wetsvoorstel zich primair richt – worden in een aanzienlijk lager percentage taakstraffen opgelegd. Bovendien bestaat in ruim tachtig procent van deze gevallen overeenstemming tussen de reclassering, het OM en de Rechtspraak over de keuze voor de (combinatie van) straf(fen).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 7 van 12

In het tweede lid van artikel 22b Sv wordt een recidiveregeling geïntroduceerd. De noodzaak van deze regeling is onderzocht noch gebleken. De memorie van toelichting besteedt aan dit punt geen enkele aandacht. In de huidige praktijk kunnen er goede gronden zijn om ook bij een nieuwe veroordeling binnen vijf jaar opnieuw een “kale” taakstraf op te leggen, met name in gevallen waarin het nieuwe strafbare feit een verhoudingsgewijs licht, ongelijksoortig misdrijf is waarbij geen inbreuk is gemaakt op iemands lichamelijke integriteit. Overigens blijkt uit het Rapport dat zelden bij een nieuwe veroordeling een kale taakstraf wordt opgelegd.

Onder verwijzing naar de inhoud en conclusies van het Rapport stelt de Raad vast dat de rechtspraak conform de bedoeling van de wetgever opereert; alleen in uitzonderlijke gevallen worden (kale) taakstraffen opgelegd. In deze gevallen is de taakstraf gezien de ernst van het gepleegde delict of de omstandigheden van het geval het meest aangewezen. Met het Wetsvoorstel is dat laatste niet meer mogelijk, waardoor een einde aan een goed lopende rechtspraak gemaakt wordt.

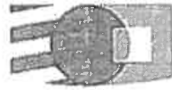
Aanscherping Aanwijzing taakstraffen

U heeft in uw brief van 26 juni 2008 aangekondigd dat u het College gevraagd heeft de Aanwijzing taakstraffen aan te scherpen, zodat duidelijk wordt in welke gevallen van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wel en in welke gevallen niet het vorderen van een taakstraf aan de orde is. Deze aanwijzing verduidelijkt dat de hoofdregel is dat bij ernstige zeden- en geweldsdelicten géén taakstraf wordt gevorderd, tenzij sprake is van achterliggende feiten die, hoewel zij juridisch als ernstig moeten worden gekwalificeerd, in feite toch van minder ernstige aard zijn. Het College is geïnstrueerd toe te zien op een strikte toepassing van deze aanwijzing door officieren en advocaten-generaal. Op 1 januari 2009 is deze aangescherpte aanwijzing van kracht geworden.

De Raad adviseert het effect van de aanscherping van de Aanwijzing voor de opgelegde taakstraffen af te wachten alvorens met wellicht overbodige wetgeving te komen. Het effect van de aanscherping van de Aanwijzing kan eind 2009 aan de hand van een evaluatiestudie worden bepaald. Vanuit de optiek van de rechtspleging heeft de (aanpassing van de) Aanwijzing taakstraffen als voordeel boven een wetswijziging dat zij inmiddels al in werking getreden is en, indien in de toekomst gewenst, snel kan worden bijgesteld en dat zij ruimte laat voor maatwerk. Het Wetsvoorstel laat, anders dan de Aanwijzing, de praktijk geen ruimte voor noodzakelijk maatwerk, en belemmert de rechter in een deel van de gevallen te komen tot een proportionele en effectieve straftoemeting.

Straffen is maatwerk

Naar het oordeel van de Raad is een wettelijke inperking van de mogelijkheid taakstraffen op te leggen schadelijk voor de kwaliteit van de strafrechtspleging. De wet eist dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt met alle bijzondere omstandigheden van het geval. Met de straftoemtingsvrijheid waarover de rechter beschikt, wordt beoogd te waarborgen dat – binnen het algemene wettelijke kader – met de straf recht wordt gedaan aan de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de gevolgen van het feit voor maatschappij en slachtoffer



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 8 van 12

en aan de persoon van de dader. De rechter heeft discretionaire ruimte nodig om een proportionele maatregel of straf te kunnen opleggen die recht doet aan de omstandigheden van het concrete geval.

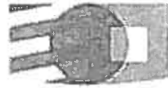
Met dit uitgangspunt wordt tot uitdrukking gebracht dat de wetgever de bandbreedte van de sanctieoplegging bepaalt, maar dat daar binnen de rechter in een concreet geval de beslissing neemt. Het uitgangspunt is in het verleden vaker onderschreven, zo ook in de geschiedenis van de wet die heeft geleid tot de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. In de parlementaire geschiedenis bij die wet wordt onderstreept dat de rechter van de wetgever de ruimte en het vertrouwen krijgt om voor alle soorten delicten taakstraffen op te leggen. De rechter behoort ook de mogelijkheid te hebben om onder zwaarwegende omstandigheden bij ernstige zeden- en geweldsdelicten, uiteraard goed gemotiveerd, een taakstraf op te leggen. Dit uitgangspunt is nog eens benadrukt in een brief van 14 april 2000 van de minister van Justitie naar aanleiding van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Taakstraffen.⁶

Het categorisch uitsluiten van (bepaalde) zeden- en geweldsdelicten van de taakstraf is een inbreuk op vorenomschreven proces. Die inbreuk kan in voorkomende gevallen leiden tot rechterlijke oordelen die niet proportioneel en rechtvaardig zijn en ook zo worden ervaren door de veroordeelde en de maatschappij. De in het Wetsvoorstel opgenomen regeling waarin de gevallen die wel en niet in aanmerking komen voor een taakstraf zijn uitgewerkt, kan naar de mening van de Raad geen alternatief zijn omdat niet alle uitzonderingssituaties zich vooraf laten kennen. Het Wetsvoorstel biedt de rechter onvoldoende ruimte om in (zeer) bijzondere gevallen die omstandigheden mee te wegen bij de keuze voor een strafsoort.

Stelsel sanctie-oplegging

In het ontwerp en zijn motivering wordt voorbijgegaan aan de gevolgen van het Wetsvoorstel voor het huidige stelsel van de straftoemeting. Dit stelsel is gebaseerd op een groot aantal met elkaar samenhangende uitgangspunten. In dit verband gaat bijzondere aandacht uit naar de oriëntatiepunten. Deze kunnen worden gezien als afspraken over in beginsel op te leggen straffen voor bepaalde delicten en vormen van delicten. Zij worden "vastgesteld" in het kader van het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafssectoren. In het genoemde kader wordt gewerkt aan de ontwikkeling van meer algemene oriëntatiepunten, waarin onder meer (de goeddeels reeds bestaande) uitgangspunten worden geëxpliciteerd voor de oplegging van bepaalde straffen en voor de strafoplegging bij recidive. De Raad is van oordeel dat de voorkeur dient te worden gegeven aan een dergelijke benadering voor een evenwichtige opbouw van een systeem van uitgangspunten en beperkingen van de straftoemeting boven een uitdrukkelijke regeling van een beperkt onderdeel daarvan.

⁶ TK 1999-2000, 26 144, nr. 21



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 9 van 12

Aanwijzing van bepaalde delictgroepen per amvb

De keuze om bij AMvB bepaalde categorieën van delicten uit te sluiten voor een taakstraf is zonder precedent en betekent een breuk met het bestaande stelsel van straftoemeting. Het is dan ook opvallend dat in de toelichting bij het Wetsvoorstel de keuze voor deze delegatiebepaling nauwelijks beargumenteerd wordt.

In het thans geldende stelsel van straftoemeting stelt de wetgever de kaders voor de inrichting van het sanctiestelsel en bepaalt per delict de maximumhoogte van de toepassing zijnde sanctie(s). In beginsel kunnen alle misdrijven met een taakstraf worden afgedaan. De executieve heeft bij monde van het OM verantwoordelijkheid voor de vervolging. De rechter heeft ten slotte het primaat ten aanzien van de straftoemeting, waarbij hij opereert binnen de door de wetgever gestelde kaders en de eis van de officier van justitie als referentiepunt neemt.

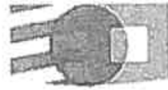
Met het Wetsvoorstel krijgt het bestuur de bevoegdheid bij AMvB voor een aantal nader omschreven categorieën delicten de oplegging van taakstraffen uit te sluiten. De introductie van deze bevoegdheid houdt een inperking van het domein van de rechterlijke én de wetgevende macht in. De rechter wordt de mogelijkheid ontnomen voor de in AMvB genoemde zaken een taakstraf op te leggen. De onwenselijkheid van deze inperking is hierboven beargumenteerd. Ook de Staten-Generaal verliezen een belangrijk deel van hun kaderstellende bevoegdheden op het terrein van het sanctierecht. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of voor de AMvB de voorhangprocedure gevolgd moet worden. Indien dit niet het geval is, dan betekent dit dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer in deze hun zeggenschap verliezen over de omvang van de rechterlijke bevoegdheden. Indien wel een voorhangprocedure gevolgd wordt, dan heeft alleen de Eerste Kamer geen mogelijkheden meer zich uit te laten over de omvang van het rechterlijke domein.

In de gekozen constructie, de inperking van rechterlijke bevoegdheden via een AMvB, ligt het risico besloten dat de straftoemeting en de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht direct onderwerp van de politieke actualiteit worden. Immers, via een AMvB kan de reikwijdte van de bevoegdheden van de rechterlijke macht eenvoudig ingeperkt worden. In deze procedure zijn er nauwelijks procedurele kaders die borgen dat het (politieke) debat over (de beperking van) de omvang van de verantwoordelijkheden van de rechter ten aanzien van de straftoemeting in zijn volle breedte en weloverwogen gevoerd wordt. De Raad vindt dit gezien de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de staatsmachten onwenselijk en onjuist.

De Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat de voorgestelde – systematisch gezien zeer ingrijpende – inperking van de rechterlijke bevoegdheden niet aan het bestuur toekomt, maar het exclusieve domein van de wetgever behoort te blijven.

3. Werklast

Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens wordt geconcludeerd dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werkbelasting van de Rechtspraak.



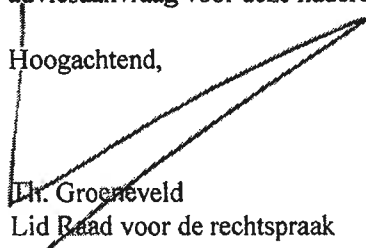
de Rechtspraak

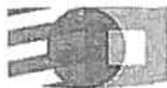
Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 10 van 12

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Dit geldt in het bijzonder, maar niet uitsluitend, voor de algemene maatregel(en) van bestuur genoemd in artikel 22b, lid 1 sub b van het Wetsvoorstel. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,


Dr. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 11 van 12

Bijlage 1: technische opmerkingen

Motiveringsplicht

Volgens de toelichting lijkt het Wetsvoorstel een motiveringsplicht te behelzen (zie p. 6 MvT). De rechter die ter zake van zeden- en geweldsmisdrijven toch een taakstraf oplegt, zal moeten motiveren waarom er zijns inziens geen sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Heel uitdrukkelijk volgt dit overigens niet uit de voorgestelde bepalingen. De *motiveringsplicht* geldt op grondslag van het Wetboek van Strafvordering voor elke afwijking van een gemotiveerd standpunt van het OM. Door niet daarnaar te verwijzen, suggereert de toelichting een motiveringsplicht die niet in de wet is opgenomen. Dit zal niet zijn bedoeld.

Technische aspecten van de recidiveregeling

De voorgestelde bepaling heeft tot gevolg dat de rechter die een taakstraf wenst op te leggen, telkens zal moeten nagaan of de verdachte in de vijf jaren die inmiddels zijn verstreken eerder onherroepelijk is veroordeeld tot een taakstraf wegens een misdrijf. Deze termijn wordt echter verlengd met de periode dat de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Dit kan op praktische bezwaren stuiten. De rechter zal aan de hand van de justitiële documentatie in een aantal situaties moeten nagaan of aan de eisen die artikel 22b, tweede lid, Sv stelt, is voldaan. Ten behoeve van die beoordeling zijn waarschijnlijk extra gegevens nodig. Daarbij kan een vergelijking worden gemaakt met de informatie die het OM in de huidige praktijk verstrekt in zaken waarin de oplegging van een ISD-maatregel lijkt te zijn geïndiceerd en waarin van belang is of de eerder opgelegde vrijheidsstraffen ook daadwerkelijk zijn tenuitvoergelegd. Als de rechter die informatie niet tot zijn beschikking heeft, maar wel een taakstraf wenst op te leggen, zal de zaak moeten worden aangehouden teneinde het dossier met die informatie te completeren. Vraagt de rechter die informatie voorafgaand aan de behandeling ter terechtzitting al aan de officier van justitie dan loopt hij vooruit op de feiten (denk aan de onschuldpresumptie). Het OM zal derhalve een werkwijze moeten hanteren, waarbij het procesdossier al voorafgaand aan, maar vooral ook tijdens de terechtzitting en de beraadslaging, voldoende informatie bevat om te toetsen of aan de eisen van artikel 22b, tweede lid, Sv is voldaan.

De beperkende recidiveregeling geldt overigens uitsluitend ten aanzien van misdrijven en dus niet ten aanzien van (eerdere veroordelingen voor) overtredingen. Opgemerkt wordt dat de rechter daarmee op grond van artikel 62 Sr de mogelijkheid blijft behouden om ten aanzien van verschillende overtredingen, die gelijktijdig aan zijn oordeel zijn onderworpen, voor elke overtreding afzonderlijk een taakstraf op te leggen. Het vierde lid van artikel 22b Sv bevat daarnaast nog een “*escape*”: als er bij géén van de veroordelingen wegens een misdrijf sprake is van een misdrijf waarbij een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit is gemaakt, blijft de oplegging van een taakstraf mogelijk. In dat geval moet die taakstraf echter worden gecombineerd met een voorwaardelijke vrijheidbenemende sanctie. Waarom is dit vereiste cumulatief gesteld? Zou niet kunnen worden volstaan met een alternatieve voorwaarde: óf geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit óf weliswaar recidive, maar nu een taakstraf in combinatie mét een voorwaardelijke gevangenisstraf? In dat geval zou het woord “en” in de passage “(...) ten gevolge heeft gehad en naast de taakstraf (...)” moeten worden vervangen door het woord “of”.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 februari 2009
kenmerk UIT 13795 /ONTW RH
pagina 12 van 12

Bijlage 2: tekstuele opmerkingen

- Op pagina 3 van de MvT, eerste alinea: 'Raad voor de Rechtspraak' vervangen door 'Raad voor de rechtspraak';
- Op pagina 4 van de MvT, eerste alinea, eerste volzin: 'daadwerkelijk' moet zijn 'daadwerkelijk';
- Op pagina 4 van de MvT, tweede regel tweemaal 'lichamelijk' moet telkens zijn 'lichamelijk';
- Op pagina 4 van de MvT, tweede alinea 'zijn strafrechtelijk' moet zijn 'is strafrechtelijk'.

MvJ/DGWIAD



Mr. Koper

**Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak**

ad

Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OD

Dossier _____

Datum: 17 FEB. 2008

Nummer: 09/5589190

Ambt: *van - Straffen Bronnen*

De minister van Justitie
Mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 GH Den Haag



Datum: 13 februari 2009
Ons kenmerk: B2.1.9/1656/HD
Uw kenmerk: 5576176/08/6
Onderwerp: Wijziging Wetboek van Strafrecht

24/02
GDW

Modificatie 24/02

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 1 december 2008 heeft u aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna te noemen: de NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel 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.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het wetsontwerp bestudeerd en erover een aantal leden van de NVvR geconsulteerd, waarna een préadvies is opgesteld. Het door de Wetenschappelijke Commissie besproken en vastgestelde advies treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,

R.F.B. van Zutphen,
Voorzitter



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

ADVIES

Inzake

Wetsvoorstel herziening Wetboek van Strafrecht

1. Inleiding

Bij brief van 1 december 2008, kenmerk 5576176/08/6, heeft de Minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel¹ 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.

Dit advies is voorbereid door de wetenschappelijke commissie van de NVvR en vastgesteld door het hoofdbestuur van de NVvR.

2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beperkt de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. In opdracht van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal, op verzoek van de Minister van Justitie, is onderzoek verricht naar de praktijk van het vorderen en opleggen van taakstraffen. De bevindingen van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport *"Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken"*². Het onderzoeksrapport is bij brief van 5 juni 2008 aan de Minister van Justitie aangeboden, die het vervolgens (samen met de brief van 5 juni 2008) bij brief van 26 juni 2008³ aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel (blz. 2) moet op basis van genoemd onderzoek worden geconstateerd 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. Dit, terwijl het oogmerk van de wetgever – blijkend onder meer uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet taakstraffen – was dat de taakstraf (slechts) een passende straf is voor plegers van

¹ Daar waar verderop in het advies wordt gesproken over wetsvoorstel en memorie van toelichting wordt bedoeld conceptwetsvoorstel en conceptmemorie van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om niet telkens het woord "concept" toe te voegen.

² A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden & G. Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda jaargang 4 (2008) nr. 1.

³ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200, VI, nr. 172.



naar verhouding lichte delicten. De toelichting vervolgt dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering wordt opgelegd bij ernstige delicten. De gegroeide praktijk vormt aanleiding om niet langer te volstaan met richtlijnen van het openbaar ministerie, maar ook in de wet tot uitdrukking te brengen dat een taakstraf geen passende straf is voor ernstige misdrijven.

3. Commentaar

De voorgestelde wetswijziging en de toelichting geven de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

3.1 Algemeen

In de systematiek van het Wetboek van Strafrecht heeft tot dusver als uitgangspunt gegolden dat de wetgever alleen de maximumstraf bepaalt die op het desbetreffende feit is gesteld en – behoudens het algemene minimum - aan de rechter overlaat welke straf in het individuele geval wordt opgelegd. De NVvR constateert dat de voorgestelde wetswijziging hierop een inbreuk maakt. In de beschreven gevallen zal het de rechter immers niet langer mogelijk zijn enkel een taakstraf op te leggen.

In het algemeen wordt de rechterlijke straftoemtingsvrijheid beschouwd als een van de pijlers van het Nederlandse rechtssysteem. Dit wordt door de NVvR als een groot goed beschouwd. De redenen hiervoor komen in het kort erop neer dat straftoemeting maatwerk is, waarbij de rechter, kijkend naar 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 (vergelding en de speciale en generale preventie), de vrijheid moet hebben om te bepalen welke straf in welk concreet geval passend en geboden is. De ernst van het feit, ook in geval van zeden- en geweldsmisdrijven, is reeds een belangrijke factor waarmee rekening wordt gehouden. De NVvR heeft haar opvattingen hieromtrent op schrift gesteld. Verwezen wordt naar het Standpunt inzake minimumstraffen (en in het bijzonder naar paragraaf 4 daarvan), dat op 12 april 2007 op de website van de NVvR is gepubliceerd.⁴

De NVvR ziet in dat een beperking bij wet van de rechterlijke straftoemtingsvrijheid tot de bevoegdheden van de wetgever behoort. Niettemin is de NVvR van mening dat voor een inbreuk op het systeem van het Wetboek van Strafrecht zwaarwegende argumenten moeten worden aangedragen. De NVvR heeft deze gemist in de toelichting, althans is van mening dat deze onvoldoende zijn onderbouwd. De NVvR wenst in dit verband het volgende op te merken.

De onder 2 genoemde brief van 5 juni 2008, waarbij de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal hun onderzoeksrapport aan de Minister van Justitie aanboden, houdt – voor zover hier van belang – als belangrijkste conclusies in:

1. In zaken waarbij de rechter moord of doodslag bewezen achtte werd in 2006 geen enkele taakstraf opgelegd. Bij de ruimere juridische kwalificatie van ernstige misdrijven die Zembra aan de hand van de beschikbare OMDATA-gegevens hanteerde – (poging tot) moord of doodslag, zware mishandeling, (poging tot) verkrachting, aanranding en ontucht (–, ondergetekende) geldt dat ruim de helft van de veroordelingen (52%) resulteerde in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In 14% van de gevallen blijft het bij een taakstraf zonder vrijheidsstraf. In bijna alle andere gevallen gaat het om een combinatie van een taakstraf met een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf.

⁴ Website www.nvvv.org, Adviezen en publicaties, Rapporten en aanbevelingen, 2007.



2. Het rapport laat zien dat binnen genoemde juridische kwalificaties taakstraffen nagenoeg altijd in de lichtere gevallen worden opgelegd. Verder bestaat in meer dan 80% van deze zaken overeenstemming tussen OM, Reclassering en rechter over de opgelegde straf. In minder dan 10% van de gevallen wijkt de rechter af van een eensluidend standpunt van OM en Reclassering.

(...)

4. Bij 28 van de 169 bestudeerde zaken bleek dat de officier van justitie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vorderde, maar de rechter een taakstraf oplegde. Van die zaken is bezien in hoeverre het vonnis in overeenstemming is met de letter en geest van de wet. In uiteindelijk één zaak waren de deskundigen het erover eens dat het vonnis te licht was; in zes andere zaken verschilden de deskundigen zelf van mening. In de resterende 21 zaken waren de vonnissen te billijken. Over het geheel gezien spraken beide beoordelaars hun grote tevredenheid uit over de door hen onderzochte praktijk van de oplegging van straffen.

Op grond van deze resultaten menen Raad en College dat officieren en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever en er daarom geen reden is de beslissingsruimte van de officier met betrekking tot de eis en de rechter met betrekking tot het vonnis wettelijk te beperken.

In de hiervoor onder 2 eveneens genoemde brief van 26 juni 2008 deelt de Minister van Justitie mede dat hij de conclusie van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld, deelt. Deze mededeling wordt herhaald in de onderhavige ontwerp-memorie van toelichting (pagina 2, vijfde regel e.v.). Deze toelichting houdt voorts in dat op basis van het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal niet geconcludeerd kan worden dat het opleggen van een taakstraf in geval van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf door de rechter niet gemotiveerd wordt (pagina 6, onder de kop "Motiveringsverplichting", laatste alinea).

Tegen deze achtergrond zet de NVvR serieuze vraagtekens bij de noodzaak van de voorgestelde wetswijziging. Is het opleggen van een 'kale' taakstraf, dat wil zeggen een taakstraf zonder daarnaast een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, al dan niet in voorwaardelijke vorm, bij ernstige delicten werkelijk géén uitzondering? En, indien deze vraag met "ja" moet worden beantwoord, is die oplegging, gezien de motivering van de rechter, werkelijk onwenselijk?

Naast de vraag of de inbreuk op het systeem voldoende onderbouwd is, staat de vraag of de gevolgen van de voorgestelde wetswijziging voor de praktijk voldoende onder ogen zijn gezien. In de toelichting ontbreken voorbeelden. Omgekeerd zijn voorbeelden te geven van situaties waarin, ondanks de strafrechtelijke kwalificatie, toch behoefte kan bestaan aan het opleggen van een taakstraf. Weliswaar zullen deze gevallen niet vaak voorkomen, maar het wetsvoorstel sluit een taakstraf geheel uit. In het wetsvoorstel wordt ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen de ernst van een feit *in abstracto* en de ernst van een feit *in concreto*. Het schoolvoorbeeld van dit onderscheid is de afgedwongen tongzoen. Deze kwalificeert als verkrachting, in abstracto zondermeer een ernstig feit waarvoor het opleggen van een (kale) taakstraf niet in de rede ligt. Maar de afgedwongen tongzoen staat in de maatschappelijke beleving wel héél ver af van het archetype van een verkrachting. Als zo'n tongzoen desondanks "meetelt" als een verkrachting, wordt het de rechter onmogelijk gemaakt om bij de straftoemeting individueel maatwerk te leveren.

Tot slot wenst de NVvR te wijzen op ervaringen in het buitenland met minimumstraffen. Op te merken valt, zo is ook gebleken bij een in 2003 verricht rechtsvergelijkend onderzoek naar



wettelijke minimumstraffen⁵, dat in gevallen waarin een wettelijk strafminimum leidt tot een als onrechtvaardig ervaren straftoemeting in een individueel geval, naar mogelijkheden wordt gezocht om dat te voorkomen. Toegespitst op het thans voorliggende wetsvoorstel valt daarbij te denken aan (1) vervolging ter zake van "een minder zwaar misdrijf", d.w.z. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van minder dan zes jaren is gesteld, (2) in plaats van een taakstraf een geldboete opleggen of toepassing geven aan artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht of (3) naast de taakstraf slechts een dag voorwaardelijke vrijheidsstraf opleggen. De wet staat dit toe. Naar mate een wettelijke kwalificatie meer feitelijke situaties omvat, neemt ook de kans toe dat een wettelijke kwalificatie een feitelijke situatie omvat die als minder (of juist meer) ernstig dan het 'gemiddelde' delict wordt gezien.

3.2 Artikelsgewijs commentaar

Ad artikel 1, onderdeel A

Art. 9, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt: "In geval van veroordeling tot gevangenisstraf of tot hechtenis, vervangende hechtenis daaronder niet begrepen, waarvan het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen deel ten hoogste zes maanden bedraagt, kan de rechter tevens een taakstraf opleggen". Nu het wetsvoorstel en de toelichting dit niet noemt, is bij de NVvR de vraag gerezen of inderdaad wordt vastgehouden aan de grens van maximaal zes maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, bij combinatie van die straf met een taakstraf

Ad artikel 1, onderdeel B, artikel 22b, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid

De NVvR merkt op dat bij de toepassing van deze nieuw voorgestelde bepalingen veel zal afhangen van de interpretatie van de zinsnede "een misdrijf (...) dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad".

Mede gelet op hetgeen aan het slot van 3.1 is opgemerkt, geeft de NVvR de minister in overweging in de memorie van toelichting meer dan tot dusver in te gaan op deze zinsnede en wat daaronder zijns inziens dient te worden verstaan.

Ad artikel 1, onderdeel B, artikel 22b, eerste lid, aanhef en onder b

Deze nieuw voorgestelde bepaling houdt in: "Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen misdrijf, omschreven in een der Titels VIII, XIV en XX van het Tweede Boek (van het Wetboek van Strafrecht, ondergetekende)."

De memorie van toelichting houdt op dit punt het volgende in (pagina 4, laatste alinea, en pagina 5, eerste alinea):

"In het eerste lid, onderdeel b, wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur andere misdrijven aan te wijzen, waarvoor het opleggen van een taakstraf in beginsel is uitgesloten. Het gaat om de zeden- en geweldsmisdrijven die zijn omschreven in de titels VIII (misdrijven tegen het openbaar gezag), XIV (misdrijven tegen de zeden) en XX (mishandeling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, voorzover daarop minder dan zes jaar gevangenisstraf staat. Het voornemen bestaat om in deze algemene maatregel van bestuur de volgende misdrijven aan te wijzen: ambtsdwang en wederspanning met letsel tot gevolg (artikel 181 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr), verleiding van minderjarigen tot ontucht (artikel 248a Sr) en prostitutie door minderjarigen (artikel 248b Sr). De keuze voor deze misdrijven is ingegeven door de wens om de ernst van

⁵ Prof. dr. A.M. van Kalmthout en prof. mr. P.J.P. Tak, *De minimumstraf. Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Nijmegen, 2003. Zie nader hierover het onder 3.1 genoemde Standpunt inzake minimumstraffen.



deze misdrijven te onderstrepen en het belang te benadrukken van de bescherming die deze artikelen beogen te geven aan minderjarigen en personen werkzaam in publieke dienst.

Aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur geeft de mogelijkheid om op basis van de zich in de praktijk voordoende gevallen wijzigingen aan te brengen in de zeden- en geweldsmisdrijven waarvoor een taakstraf in beginsel is uitgesloten, zonder dat daarvoor het Wetboek van Strafrecht behoeft te worden gewijzigd."

De NVvR spreekt haar zorgen uit ten aanzien van het opnemen in de wet van een bepaling als het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, aanhef en onder b. De vrees bestaat dat met het bestaan van deze bepaling, ook bij andere delicten dan die omschreven in het eerste lid van het nieuw voorgestelde artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht, de rechterlijke straftoemingsvrijheid zal worden beperkt.

Los daarvan, zijn er wetssystematisch bezwaren tegen de keuze om bepalingen omtrent straftoemering niet in de wet (in formele zin) op te nemen doch in een algemene maatregel van bestuur. Mede gelet op de gevolgen van een vrijheidsbeneming voor de betrokkene, is de NVvR van mening dat het onderwerp thuis hoort in de wet zelf.

Ad artikel I, onderdeel B, artikel 22b, tweede en vierde lid

In aansluiting op hetgeen onder 3.1 is opgemerkt, vraagt de NVvR zich ook wat betreft deze nieuw voorgestelde bepalingen af of de gevolgen van de invoering van deze bepalingen voldoende onder ogen zijn gezien.

Het nieuw voorgestelde artikel 22b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is zeer algemeen geformuleerd. Dit, terwijl misdrijven in soort sterk uiteenlopen en er in een periode van vijf jaren heel veel kan gebeuren. Vooral in dit soort gevallen is de mogelijkheid om individueel maatwerk te kunnen leveren onmisbaar.

Ten aanzien van het nieuw voorgestelde artikel 22b, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht constateert de NVvR dat slechts van het voorgestelde tweede lid van deze bepaling kan worden afgeweken indien géén der daar bedoelde misdrijven een 'ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad en naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd'. Indien dus iemand in het verleden is veroordeeld voor een misdrijf dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad en diegene bijvoorbeeld 4,5 jaren na het in kracht van gewijsde zijn gegaan van die veroordeling zich voor de eerste keer wederom schuldig maakt aan enig misdrijf – dus ook de diefstal van een blikje cola uit de supermarkt of het plegen van een eenvoudige bel ediging – heeft de rechter niet de mogelijkheid om diegene een taakstraf op te leggen, zelfs niet als naast die straf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd. Dit kan leiden tot onrechtvaardige uitkomsten, die rechters en officieren van justitie zullen willen voorkomen.

Ad artikel II

De NVvR mist een bepaling dan wel een opmerking in de toelichting inzake het overgangsrecht. Nu het wetsvoorstel op het eerste gezicht getuigt van een gewijzigd inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid van bepaalde misdrijven, zal artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing zijn.

3.3 Overigens

De memorie van toelichting houdt op pagina 6 een passage in over de motiveringsverplichting, die vragen heeft opgeroepen.

Artikel 359, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering (ten onrechte wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het vierde lid) houdt in: "Het vonnis geeft in het bijzonder de redenen op, die de straf hebben bepaald of tot de maatregel hebben geleid." Gelet op deze bepaling en de rechtspraak, dat bij onvoldoende (straf-) motivering een vonnis of arrest niet in



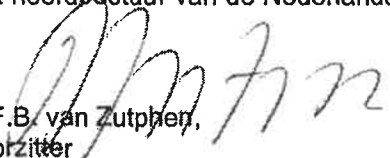
stand kan blijven, is voor de NVvR niet zonder meer duidelijk, waarom in de memorie van toelichting zoveel nadruk wordt gelegd op een (aparte) motiveringsverplichting, inhoudende "in het vonnis zal dus vermeld dienen te worden tot welke conclusie de rechter na toetsing aan artikel 22b is gekomen".

4. Conclusie

Vanuit de rechtspraak kan niet worden onderschreven dat de behoefte bestaat aan de voorgestelde wetswijziging. De NVvR sluit zich aan bij het standpunt van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal dat inhoudt dat, ook voor wat betreft de strafbemeting voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, ten aanzien van het vorderen en opleggen van taakstraffen in het algemeen wordt gehandeld overeenkomstig hetgeen de wetgever daarbij voor ogen heeft gestaan.

Voor de opmerkingen van juridisch-technische aard wordt verwezen naar de tekst van het advies.

Het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,


R.F.B. van Zutphen,
voorzitter

mvj/dgwiav.

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Door Reg. DSC kopie gezocht
aan DGWI

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag,

Aan de Minister van Justitie

Ministerie van Justitie	
DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	
Datum	13 MAART 2009
Nummer	09/5593384
Ambt.	mr. Neughe Rindien

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

15/3

WVR
Kees

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Handhavingsbeleid
Mr. C.J. Glorie
070-3399804
c.j.glorie@om.nl
9 maart 2009
PaG/HB/ 13597
5576176/08/6

Notificatie

Uw kenmerk
20/03
Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

CDW

Conceptwetsvoorstel beperking taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 1 december jl. heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel 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. Het College heeft kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en meent het volgende onder uw aandacht te moeten brengen.

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een beperking van de mogelijkheden een taakstraf op te leggen in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in het onderzoek dat door de Raad voor de rechtspraak en het College is uitgevoerd naar de praktijk van het vorderen en opleggen van taakstraffen.¹ De Raad en het College concluderen uit het onderzoek dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld.

¹ A. Klein, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden, G. Rodenburg: *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda nr. 1, jaargang 4, 2008

Na een historische beschouwing over de uitgangspunten van de taakstraf stelt de memorie van toelichting dat deze conclusie kan worden gedeeld. De regering constateert tevens dat het onderzoek laat zien dat de toepassing van een taakstraf bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken. De memorie van toelichting vervolgt met te stellen: "De regering is van mening dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. De gegroeide praktijk vormt voor de regering aanleiding om thans niet meer te volstaan met de richtlijnen van het openbaar ministerie, maar om ook in de wetgeving tot uitdrukking te brengen dat de taakstraf voor ernstige misdrijven geen passende straf is."

Het College heeft begrip voor de argumenten van de regering om ook in de wetgeving tot uitdrukking te brengen dat de taakstraf voor ernstige misdrijven geen passende straf is. Het College neemt daarbij in aanmerking dat het waarneemt, gelet op de berichtgeving in de media en de parlementaire debatten over de taakstraf, dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf onder druk is komen te staan. Graag roept het College in herinnering waarom de taakstraf, in het begin nog alternatieve sanctie of dienstverlening genoemd, indertijd is ingevoerd. In de nota Taakstraffen uit 1995 wordt helder de ontwikkeling van de alternatieve sanctie geschetst.² Twee maatschappelijke ontwikkelingen liggen ten grondslag aan het ontstaan van de taakstraf. De eerste is het gebrek aan celcapaciteit. De komst van de taakstraf wordt gezien als een mogelijkheid om de druk op de detentiecapaciteit te verminderen. De tweede maatschappelijke ontwikkeling is het streven naar verdergaande humanisering van het strafrecht. De taakstraf wordt in ons land vooral gezien als een humaan alternatief voor de gevangenisstraf. De taakstraf is een straf die gericht is op gedragsverandering en resocialisatie, en minder gericht op vergelding en generale preventie. Al wordt wel onderkend dat met een zwaardere vorm van taakstraf wel degelijk ook de generale preventie kan worden gediend.

Het College is van oordeel dat de taakstraf de afgelopen jaren zijn sporen heeft verdiend en niet meer is weg te denken uit het arsenaal aan straffen. Wel wijst het College er op dat een straf, of dat nu een geldboete, taakstraf of gevangenisstraf is, moet aansluiten bij de strafbeleving in de maatschappij. Ook in de nota Taakstraffen is hiervoor al aandacht gevraagd. Er wordt een onderzoek van het WODC uit 1993 aangehaald waaruit blijkt dat de maatschappelijke acceptatie van alternatieve sancties in ons land groot is.³ Genoemd wordt dat de Nederlandse bevolking, op grond van gegeven achtergrondinformatie, vaak kiest voor resocialisatie in plaats van vergelding. Maar ook wordt er met grote nadruk op gewezen dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf zal afnemen als zij te ruim wordt toegepast.

² TK 1995-1996, nrs 1-2

³ P.H. van der Laan, Het publiek en de taakstraf, in Justitiële Verkenningen, jrg. 19, nr 9, 1993, pag 89-107.

De reden dat het College teruggaat naar de ontstaansgeschiedenis van de taakstraf is dat de vraag gerechtvaardigd is of de taakstraf, zoals zij vandaag de dag wordt toegepast, nog wel voldoende aansluit bij de strafbeleving in de maatschappij. Voldoet deze straf nog in voldoende mate aan hetgeen bij de introductie ervan de wetgever voor ogen stond? En nog belangrijker, wordt de taakstraf ook vandaag de dag nog door de burgers, de maatschappij, voldoende als een straf gewaardeerd? En zo er de laatste jaren een discrepantie is ontstaan tussen de wijze waarop in de rechtspraak de taakstraf wordt toegepast en de wijze waarop de samenleving verwacht dat zij wordt toegepast, waar zitten de verschillen dan?

Het College pleit er voor dat de taakstraf opnieuw tegen het licht wordt gehouden om te zien of de uitgangspunten en aannames die in het verleden golden, vandaag de dag in de huidige maatschappij nog steeds opgeld doen. Wat op dit moment naar het oordeel van het College nodig is, is dat het WODC opnieuw onderzoek doet naar de plaats van de taakstraf in ons huidige strafarsenaal, in relatie tot de maatschappelijke beleving van de taakstraf. En daarna zou een nieuwe discussie ten principale over de toepassing van de taakstraf moeten worden gevoerd.

Het College merkt op dat de Aanwijzing taakstraffen per 1 januari jl. is aangescherpt. In een nieuw onderdeel 3 is nader uitgewerkt in welke gevallen wel en in welke gevallen geen taakstraf is aangewezen bij verdachten van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Voorgeschreven is dat geen kale taakstraf zal worden geëist in het geval er sprake is van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf dat een ernstig inbreuk op de lichamelijke integriteit tot gevolg heeft gehad. Voorts is een taakstraf niet mogelijk in geval van recidive binnen vijf jaar. Deze criteria komen grotendeels overeen met hetgeen in het wetsvoorstel is opgenomen.

Ondanks deze aanscherping van de aanwijzing kan het College, zoals eerder gezegd, toch begrip opbrengen voor het onderhavige wetsvoorstel. Vanuit het oogpunt van de maatschappelijke acceptatie van de taakstraf is het begrijpelijk dat de wetgever onderhavig wetsvoorstel heeft opgesteld. Het College realiseert zich dat de voorgestelde regeling in de rechtspraak op weerstand kan stuiten. Een beperking van de straftoemettingsvrijheid wordt zowel door zittende magistratuur als de leden van het openbaar ministerie gewoonlijk niet met groot enthousiasme begroet. Desalniettemin is het College van oordeel dat het belang van de maatschappelijke acceptatie van de taakstraf op dit moment zwaarder moet wegen en kan zich derhalve vinden in de strekking van het wetsvoorstel.

Wel meent het College dat het het overwegen waard is om dit wetsvoorstel op te houden, totdat de hierboven bepleitte discussie over de taakstraf is gevoerd.

Artikel 22b, lid 1, onder a, Sr. Inbreuk op de lichamelijke integriteit.

Een taakstraf mag niet worden opgelegd in geval van veroordeling van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd wat onder een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer moet worden verstaan: Uitgangspunt is dat bij zeden- en geweldsmisdrijven in beginsel steeds sprake is van inbreuken op de lichamelijke integriteit. Het gaat echter om de ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit, die kan per geval verschillen. Zijn de gevolgen voor de lichamelijke integriteit van het slachtoffer beperkt gebleven, dan kan een taakstraf worden opgelegd. Volgens de memorie van toelichting omvat dit ook de gevallen waarin sprake is van geen of beperkt lichamenlijk letsel.

Het College wijst er op dat hier onterecht een koppeling wordt gelegd tussen het begrip 'lichamelijke integriteit' en het begrip 'lichamelijk letsel'. Zo is er bij de slachtoffers van zedendelicten lang niet altijd sprake van serieus lichamenlijk letsel, terwijl wel degelijk sprake kan zijn van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Indien de toegebrachte schade in ogenschouw wordt genomen dan is bij een slachtoffer van een zedendelict voornamelijk sprake van psychische gevolgen van het misdrijf. Het College meent dat in de memorie van toelichting moet worden benadrukt dat een inbreuk op de lichamelijke integriteit ook mogelijk is in het geval zich geen of beperkt lichamenlijk letsel heeft voorgedaan.

Een andere vraag betreft het volgende. Gaat het bij het in artikel 22b, eerste lid, onder a, genoemde misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld zoals gewoonlijk om het grondfeit of moet worden gekeken naar het concrete ten laste gelegde feit? Een poging tot het toebrengen van zwaar lichamenlijk letsel zou aldus niet onder het formele criterium vallen. De memorie van toelichting besteedt hieraan geen aandacht.

Voorts is het de vraag welke invulling moet worden gegeven aan het in artikel 22b, eerste lid, onder a, gebezigde begrip "ernstig"? Wanneer is de inbreuk ernstig genoeg voor meer dan een kale taakstraf? Zoals hierboven is aangegeven kan voor een uitleg over de ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit niet analoog worden aangeknoopt bij het begrip zwaar lichamenlijk letsel in de zin van artikel 82 van het Wetboek van Strafrecht. De memorie van toelichting verschaft ook hier geen duidelijkheid.

Artikel 22b, eerste lid, onder b, Sr. Nadere regelgeving per AMVB.

In het eerste lid, onderdeel b, wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene

maatregel van bestuur andere misdrijven aan te wijzen waarvoor het opleggen van een taakstraf in beginsel is uitgesloten. Het College maakt ernstig bezwaar tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. De strafdreiging, zowel de zwaarte van de straf als de vorm waarin kan worden bestraft, behorende bij een delict opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, dient in de formele wet zelf te worden opgenomen. Dit om te voorkomen dat een strafdreiging al te lichtvaardig, onder druk van de actualiteit, wordt gewijzigd.

Het College is bovendien van oordeel dat het noodzakelijk is dat het parlement in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over een voorgenomen wijziging. De rechtspraak moet kennis kunnen nemen van de overwegingen van de formele wetgever met betrekking tot strafbaarheid en strafwaardigheid, teneinde de wet goed toe te kunnen passen.

Artikel 22b, tweede lid Sr. Recidiveregeling

In artikel 22b, lid 2, wordt voorgesteld dat in het geval van een eerdere veroordeling voor een misdrijf waarbij een taakstraf is opgelegd, niet binnen vijf jaar opnieuw een taakstraf voor een misdrijf kan worden opgelegd. De formulering van dit artikel laat daarmee toe, dat in het geval van een eerdere veroordeling voor een misdrijf een gevangenisstraf is opgelegd, bij een nieuwe veroordeling voor een misdrijf binnen vijf jaar een taakstraf kan worden opgelegd. Het College merkt op dat dit in die zin wringt, dat een taakstraf niet mogelijk is als eerder een taakstraf is opgelegd, maar wel als de eerdere veroordeling een gevangenisstraf betrof. Met andere woorden, een taakstraf voor het nieuwe delict is mogelijk als de eerdere veroordeling een zwaar delict betrof, maar niet als de betrokkene eerder voor een in verhouding minder delict is veroordeeld tot een taakstraf. Het College meent dat als het mindere niet kan, het meerdere ook niet mogelijk moet zijn. Om die reden adviseert het College om deze bepaling te wijzigen in die zin, dat met betrekking tot de eerste veroordeling wordt bepaald dat het moet gaan om een veroordeling waarvoor een gevangenisstraf of taakstraf is opgelegd.

Overigens is het College van oordeel dat de recidivebepaling, in combinatie met de uitzondering in het vierde lid van artikel 22b, zeer moeilijk te doorgronden is. Het College beveelt aan om in de memorie van toelichting beide bepalingen in onderling verband schematisch toe te lichten. Het schema in de Aanwijzing taakstraffen kan hierbij dienen als voorbeeld.

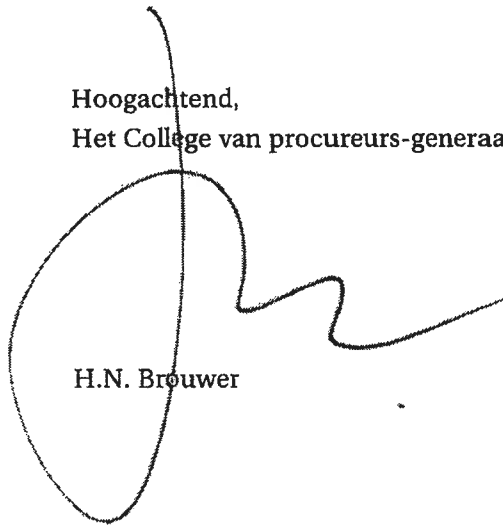
Conclusie

Het College kan zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel. Wel is het College van oordeel dat op de kortst mogelijke termijn een wetenschappelijk onderzoek moet

worden gestart naar de plaats van de taakstraf in ons huidige strafarsenaal, in relatie tot de maatschappelijke beleving van de taakstraf. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek kan een discussie ten principale over de toekomst van de taakstraf worden gevoerd.

Het College adviseert om de mogelijkheid van artikel 22b, eerste lid, onder b, om bij algemene maatregel van bestuur strafbare feiten aan te wijzen waarvoor geen kale taakstraf meer kan worden opgelegd, te laten vervallen. Het College meent dat deze materie bij formele wet moet worden geregeld.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'H' followed by a series of smaller, connected strokes that form the name 'H.N. Brouwer'.

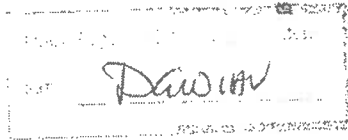
H.N. Brouwer



MWJ/RWDIAW
[Handwritten signature]

mr. Kovs

Aan de Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag



Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier _____
Datum 30 JAN. 2009
Nummer 09/5586074
Ambt mr. Jurgens Boudin

Kovs/02

Den Haag, 29 januari 2009
Dossiernummer: 4.3.11/3
Doorkiesnummer: 070-335 35 63
Faxnummer: 070-335 35 32
E-mail: n.vandam@advocatenorde.nl

Conceptwetsvoorstel beperking taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven

↳ DW

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 1 december 2008 verzocht u de Nederlandse Orde van Advocaten te adviseren over het conceptwetsvoorstel beperking taakstraffen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven.

De Algemene Raad heeft het conceptwetsvoorstel voorgelegd aan zijn Adviescommissie Strafrecht die bijgaand advies heeft uitgebracht. De Algemene Raad sluit zich aan bij de overwegingen van de Adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel te betrekken.

Voorts merkt de Algemene Raad op dat er enkele jaren geleden een discussie speelde tussen u en de Eerste Kamer der Staten-Generaal over de mogelijkheid om bij amvb van een wet in formele zin af te wijken. Dat zou niet moeten mogen, was toen de terechte conclusie, alleen bij hoge nood, experimenten of kleine technische aanpassingen en niet in dit soort voorname kwesties dus. Dit is vastgelegd in de door de Kamer aanvaarde motie-Jurgens (Eerste Kamerstuk 26 200 VI, nr. 65).

Met de meeste hoogachting,
namens de Algemene Raad,

J.J.H. Suyver
algemeen secretaris

Preadvies
van de
Adviescommissie Strafrecht
inzake

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

1. Inleiding

Volgens de toelichting is de aanleiding voor dit wetsvoorstel gelegen in het onderzoek dat door de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal is uitgevoerd naar de praktijk van het vorderen en opleggen van taakstraffen. Dit onderzoek vond plaats omdat aan de juistheid van het beeld dat van de hedendaagse strafpraktijk in een televisieuitzending van Zembla van 14 oktober 2007 werd geschetst, door de Raad en het College in ernstige mate werd getwijfeld¹.

De conclusie die de Raad en het College uit het onderzoek trekken luidt, zo is te lezen in de samenvatting van het rapport, dat de *"uitkomsten (...) duidelijk (maken) dat de praktijk van het opleggen van taakstraffen in zeer hoge mate verloopt volgens de voorgeschreven regels en de daarachter liggende bedoeling van de wetgever. Incidentele afwijkingen daarbij zijn een inherent kenmerk van elke praktijk."*

Hoewel aldus uit het onderzoek blijkt dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever bij de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling omtrent de taakstraf is gehandeld en dat afwijkingen slechts bij incident voorkomen, stelt de regering dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. Zij wil daarom in de wetgeving tot uitdrukking gebracht zien dat de taakstraf voor ernstige misdrijven geen passende straf is. De regering verwijst voor de onderbouwing hiervan naar de in het rapport opgenomen tabel 3.1, waaruit blijkt dat in 41% van de onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven een taakstraf werd opgelegd, dat dit in 6% van de gevallen was in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, in 21% van de gevallen in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf en dat in 14% van de gevallen alleen een taakstraf werd opgelegd.

1.1 De vraag naar het nut en de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel

De Adviescommissie Strafrecht vindt het op zichzelf voorstelbaar dat wanneer zou blijken dat de rechtshandhaving aantoonbaar niet strookt met zijn eerder tot uiting gebrachte bedoelingen, de wetgever ingrijpt. Van een dergelijke situatie is evenwel geen sprake. De Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal moeten worden

¹ Zie voorwoord, p. 4 van het rapport van A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden & G. Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda jaargang 4 (2008) nr. 1.

geprezen om de door hen getoonde doortastendheid na de verontrusting die de uitzending van Zembla van 14 oktober 2007 teweeg bracht. De Adviescommissie Strafrecht meent dat het door de Raad en het College verrichte (gedegen) onderzoek het geringe realiteitsgehalte van de in deze uitzending gebrachte boodschap aantoont.

De Adviescommissie Strafrecht betreurt het dat de regering zich bij het doen van dit wetsvoorstel kennelijk uitsluitend heeft laten leiden door het in tabel 3.1 van het rapport vermelde percentage van 14% van de als 'ernstig' aangeduide misdrijven waarbij alleen een taakstraf werd opgelegd, en dat zij alleen op basis daarvan concludeert dat het opleggen van de taakstraf bij ernstige misdrijven meer dan uitzondering is. Uit de overige bevindingen zoals door de Raad en het College gepresenteerd, volgt immers dat het opleggen van de enkele taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven wel degelijk uitzondering is en, zo die oplegging al voorkomt, gerechtvaardigd wordt door de omstandigheden van het specifieke geval. In dit verband wordt gewezen op het feit dat uit het rapport blijkt dat oplegging van de taakstraf niet voor is gekomen bij een veroordeling tot moord en doodslag. Ook blijkt volgens de samenvatting van het rapport, dat *"bij zaken waarvoor de rechter een taakstraf oplegt, de eigenschappen van de dader (jonge leeftijd, gering strafrechtelijk verleden, inzet dader voor verbetering) vaak de strafwaardigheid verminderen. Ook de 'stemmen' uit de omgeving van de rechter (eis OM, advies reclassering c.s.) wijzen daarbij meestal in de richting van een taakstraf. De rechter legt langere taakstraffen en minder 'kale' taakstraffen op, als sprake is van 'meer strafwaardige' misdrijven."*

In dit verband vindt de Adviescommissie Strafrecht vermeldenswaard het eindoordeel van de door de onderzoekers ingeschakelde externe (niet tot de rechterlijk macht behorende) beoordelaars die 28 van de in de steekproef opgenomen zaken, waarin de rechter afweek van de eis van het openbaar ministerie, hebben bestudeerd. Beiden zien in de aan hen gepresenteerde zaken 'geen aanleiding tot verontrusting'. Volgens één van hen heeft voorts *'de zittende magistratuur in het overgrote deel van de (...) geziene zaken uitstekend werk (...) gedaan en datgene (...) gedaan wat van een rechter verwacht mag worden, namelijk een oordeel vellen op basis van de wet en alle naar voren gekomen feiten en omstandigheden na afweging van alle betrokken belangen'* en meent de ander te kunnen stellen *'dat er op dit specifieke terrein geen reden tot zorg is over de kwaliteit van de strafrechtpleging als zodanig.'*

1.2 Inperking van de beslissingsvrijheid van de rechter

Het wetsvoorstel dat thans voorligt perkt de vrijheid van de rechter om in een individueel geval te beslissen over de straf(modaliteit) ernstig in. Hoewel de voorgestelde wetswijziging, doordat de rechter in bepaalde gevallen is gebonden aan de oplegging van een minimale straf aan een pleger van een misdrijf, niet de invoering van minimumstraffen omvat, komt de regeling daar wel dicht bij in de buurt. Een dergelijke ingrijpende inperking van de rechterlijke beslissingsvrijheid is niet eerder voorgekomen.² De Adviescommissie Strafrecht is van mening dat de voorgestelde inperking slechts is toegestaan als zij wordt gedragen door een brede maatschappelijke consensus waarvan uit het wetsvoorstel en de daarbij behorende Memorie van Toelichting evenwel niet blijkt. Zij behoeft ook een grotere rechtvaardiging dan die thans aan het wetsvoorstel ten grondslag is gelegd. Zonder deze spreekt uit het wetsvoorstel een ongefundeerd wantrouwen ten aanzien van het functioneren van de rechterlijke macht dat slechts tot gevolg kan hebben dat aan het vertrouwen dat burgers in de rechterlijke macht moeten kunnen hebben ten onrechte afbreuk wordt gedaan³.

² Art. 14a Sr beperkt de vrijheid van de rechter bij de strafoplegging eveneens, doch niet in de mate als thans wordt voorgesteld.

³ Zie over de risico's van de focus op de bestuurlijke procesoriëntatie in plaats van maatschappelijke probleemoriëntatie het rapport nr. 75 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *'Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte problematiek.'* AUP 2006

1.3 Conclusie

Nu het wetsvoorstel een regeling voor een materie beoogt te geven die feitelijk al in de rechtspraak is gereguleerd en voorts niet blijkt dat de bij de regeling voorgestelde belangrijke inperking van de beslissingsvrijheid van de onafhankelijke rechter door een brede maatschappelijke consensus wordt gedragen, stelt de Adviescommissie Strafrecht voor het wetsvoorstel in te trekken.

De Adviescommissie zal, niettegenstaande haar standpunt in deze, in het onderstaande inhoudelijk op de voorgestelde artikelen ingaan.

2. Artikelsgewijze bespreking

2.1 Artikel 22b lid 1 onder b jo. lid 3

geen mogelijkheid tot taakstraf bij 'lichtere' delicten

Zoals in de inleiding is verwoord, is de aanleiding voor dit wetsvoorstel gelegen in het feit dat de regering het onwenselijk vindt dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. Gelet op de door de regering aangehaalde passages uit de 1^e en 2^e Kamerstukken die betrekking hebben op de huidige regeling, wordt bij ernstige delicten gedacht aan 'zeer zware delicten'⁴ en 'ernstige vormen van seksuele- en geweldsdelicten'⁵. De regering heeft in de Memorie van Toelichting met betrekking tot artikel 22b lid 1 onder a (p. 4) aangegeven dat het *formele criterium* van een gevangenisstraf van tenminste zes jaar aansluit bij de opvatting van de wetgever over de ernst van een delict en voorts dat dit strafmaximum aansluit bij de grens die voor de afdoening door middel van een strafbeschikking (art. 74 WvSr) en de transactie (art. 257a WvSr) wordt gehanteerd. Datzelfde geldt voor het *materiële criterium* van het ernstig schenden van de lichamelijke integriteit, waarin eveneens de ernst van het misdrijf tot uitdrukking komt, aldus de Memorie van Toelichting.

Het komt de Adviescommissie Strafrecht niet juist voor dat het oorspronkelijke uitgangspunt van het wetsvoorstel vervolgens in de voorgestelde regeling van artikel 22b lid 1 onder b geheel wordt verlaten en aldus ook door de wetgever blijkens het strafmaximum als 'lichte(re)' delicten aangemerkte strafbare feiten worden uitgesloten van het opleggen van een enkele taakstraf. Voor het verlaten van dit uitgangspunt wordt door de regering ten onrechte in het geheel geen motivering gegeven.

Het ontbreken van het materiële criterium ('ernstig schenden van de lichamelijke integriteit') bij de 'lichtere categorie' misdrijven, aangewezen bij amvb, kan concreet de volgende situatie tot gevolg hebben. Stel dat de minister van mening is dat het delict van eenvoudige mishandeling (titel XX) ingevolge artikel 22b lid 1 onder b bij amvb moet worden aangewezen als delict waarvoor oplegging van een taakstraf in principe is uitgesloten. Indien vervolgens in een strafrechtelijke procedure bewezen wordt verklaard dat iemand een klap heeft uitgedeeld waardoor een ander pijn heeft geleden (eenvoudige mishandeling), dan kan de rechter hem voor dat vergrijp slechts een taakstraf opleggen als daarbij ook een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd (art. 22b lid 3).

⁴ Kamerstukken II 1997-1998, 26114, nr. 3, blz. 8)

⁵ Handelingen I 1999-2000, nr. 36, blz. 1726)

Zou deze persoon zich echter aan een zwaarder vergrijp hebben schuldig gemaakt, hij heeft bijvoorbeeld geen klap maar een vuistslag op het hoofd van het slachtoffer gegeven met evenwel niet meer gevolgen dan een blauwe plek, dan zal vermoedelijk een poging tot zware mishandeling worden bewezen verklaard⁶ en kan de rechter (nu er geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad) hem zonder meer een 'kale' taakstraf opleggen. Voor dit verschil in afdoening, die het gevolg kan zijn van dit wetsvoorstel, is geen rechtvaardiging. Voorgesteld wordt artikel 22b lid 1 onder b WvSr te schrappen.

krachtens de wet, lid 1 onder b jo. lid 3

De regering stelt voor, het opleggen van een taakstraf in 'bij of krachtens de wet bepaalde' gevallen af te schaffen. De gevallen die 'bij' de wet zijn bepaald, zijn te vinden in het voorgestelde artikel 22b Sr lid 1 onder a, in verbinding met lid 3 en zijn daarmee voldoende bepaald omschreven.

Dat geldt evenwel niet voor de gevallen die 'krachtens' de wet zijn bepaald en te vinden zijn in artikel 22b lid 1 onder b. Het gaat dan om bij amvb aangewezen misdrijven die zijn omschreven in een der Titels VIII (misdrijven tegen het openbaar gezag), XIV (misdrijven tegen de zeden) en XX (mishandeling) van het Tweede Boek, voor zover daarop minder dan zes jaar gevangenisstraf staat. Het is de bedoeling van de regering om daarmee 'op basis van de zich in de praktijk voordoende gevallen wijzigingen aan te brengen in de zeden- en geweldsmisdrijven waarvoor een taakstraf in beginsel is uitgesloten zonder dat daarvoor het Wetboek van Strafrecht behoeft te worden gewijzigd', aldus de Memorie van Toelichting, p. 5.

Het komt de Adviescommissie Strafrecht voor dat het in het licht van de rechtszekerheid gewenst is de in lid 1 onder b van artikel 22b bedoelde delicten neer te leggen in een wet in formele zin. Daarmee wordt tevens gewaarborgd dat plaatsing van delicten op een dergelijke lijst weloverwogen plaats vindt en niet wordt bepaald door de 'waan van de dag'. Ook bestaat door bekendmaking van de aanmerking van bepaalde delicten als delict in de zin van artikel 22b lid 1 onder b bij neerlegging in formele wet een betere garantie dat deze daadwerkelijk ter kennis van de burger komt dan wanneer dit bij amvb gebeurt. Een precedent in deze zin is al geschapen door de artikelen 67 en 67a WvSv. Het is tot op heden niet gebleken dat aanbrengen van wijzigingen door de wetgever in de laatstgenoemde bepalingen door toevoeging van nieuwe delicten problematisch is. Daarbij moet worden bedacht dat er met aanwijzing van bepaalde delicten in de zin van artikel 22b lid 1 onder b WvSr in het algemeen geen haast is geboden.

De Adviescommissie wijst er bovendien op dat aan het openen van de mogelijkheid de wet, althans het toepassingsbereik van de wet, bij amvb in plaats van bij formele wet te wijzigen ook het bezwaar kleeft dat op deze wijze in de toekomst bij elke wijziging door een lagere regeling van de hogere regeling kan worden afgeweken. Zoals de Raad van State ook stelt in haar advies⁷ voorafgaand aan het voorstel tot wijziging van de Opiumwet betreffende de procedures tot toevoeging van nieuwe middelen aan de Lijsten I en II van de Opiumwet⁸ dient zulks, mede gelet op aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoveel mogelijk worden vermeden. De Raad van State heeft daarom in haar advies destijds de Minister van VWS aanbevolen over te gaan tot invoering van een zgn. voorhangprocedure, welke aanbeveling door de Minister is opgevolgd⁹ en als zodanig in artikel 3a lid 4 van de Opiumwet is terecht gekomen. Door die voorhangprocedure kan de formele wetgever

⁶ zie ook het voorbeeld in de Memorie van Toelichting op p. 4 over het criterium 'ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit'

⁷ Kamerstukken II 2000-2001, 27874, B, p. 2 (Advies Raad van State en Nader rapport)

⁸ Wet van 13 juli 2002, Stb. 520

⁹ Kamerstukken II 2000-2001, 27874, B, p. 2 (Advies Raad van State en Nader rapport)

toezicht houden op de regeling en wordt voorkomen dat een hogere regeling door een lagere wordt gewijzigd.

De Adviescommissie stelt, samenvattend, de regering voor in artikel 22b lid 1 onder b reeds thans, net als het geval is bij de regeling van artikel 67 en 67a WvSv, te benoemen welke delicten, buiten die genoemd in art. 22b lid 1 onder a, onder het bereik van artikel 22b lid 1 jo lid 3 WvSr dienen te vallen en de mogelijkheid van toevoeging of verwijdering van daar vermelde delicten bij amvb te schrappen dan wel in ieder geval een voorhangprocedure onderdeel uit te laten maken van de regeling.

beperking tot 'zeden- en geweldsmisdrijven' bij aanwijzing middels amvb

Hoewel de memorie van toelichting vermeldt dat aanwijzing van bepaalde misdrijven bij amvb bedoeld is om wijzigingen aan te brengen in de zeden- en geweldsmisdrijven waarvoor een taakstraf in beginsel is uitgesloten, komt dit naar de mening van de Adviescommissie ten onrechte niet tot uitdrukking in de wet. Gelet op het feit dat de genoemde titels tal van misdrijven bevatten die niet zijn terug te voeren op zeden- of geweldsmisdrijven, is de tekst van de wet in relatie tot de beoogde doelstelling te ruim. Voorgesteld wordt de door de Memorie van Toelichting aangebrachte beperkingen in de keuze van de aan te wijzen delicten neer te leggen in de wet.

2.2 Art. 22b lid 2 jo lid 4

Bij dit artikellid, dat beoogt iemand slechts één keer in de vijf jaar in de gelegenheid te stellen een taakstraf te verrichten, moet, net als bij artikel 22b lid 1 onder b, worden geconstateerd dat de regeling niet wordt gerechtvaardigd door datgene wat door de regering als aanleiding voor dit wetsvoorstel wordt genoemd. Noch in het rapport van de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal noch uit andere bron komt naar voren dat de rechter bij zijn strafoplegging zodanig afwijkt van het gedachtegoed van de wetgever dat een ingrijpen op dit punt noodzakelijk is. Het rapport van de Raad en het College meldt in de samenvatting dat *'(b)ij circa 2% van de taakstraffen in 2006 is sprake van een eis die niet zonder meer in lijn is met de aanwijzing over het herhaald vorderen van een taakstraf. Het opleggen van hoge aantallen taakstraffen aan dezelfde persoon komt vooral voor bij overtredingen. Dit heeft veelal een wetstechnische oorzaak, omdat de rechter elke overtreding apart moet bestraffen en dus niet voor alle overtredingen gezamenlijk één straf kan opleggen.'*

Ook hier, en wellicht nog prangender, rijst de vraag naar het nut van de voorgestelde regeling (zie 1.3).

3. Verhouding van de voorgestelde regeling tot andere bepalingen in het WvSr

Artikel 14g lid 2 WvSr

Niet duidelijk is hoe de verhouding is tussen de voorgestelde regeling en de huidige regeling met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling (art. 14a e.v WvSr). Meer in het bijzonder vraagt de Adviescommissie Strafrecht zich af of, ingeval de rechter in plaats van een last tot tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf een taakstraf gelast (artikel 14g lid 2 WvSr), de termijn bedoeld in artikel 22b lid 2 ingaat vanaf het moment van het in kracht van gewijsde gaan van de oorspronkelijke (voorwaardelijke) veroordeling of pas vanaf het moment van het in kracht van gewijsde gaan van de (latere) last tot het verrichten van een taakstraf.

Artikel 22g WvSr

In artikel 22g WvSr heeft de wetgever de mogelijkheid opengelaten (door gebruik van het woord 'kan' in lid 1), dat het Openbaar Ministerie, hoewel een taakstraf niet naar behoren is verricht, een bevel tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis achterwege laat. Zulks kan onder meer geschieden, aldus ook p. 2 van de Memorie van Toelichting op het huidige concept wetsvoorstel, als iemand door ernstige ziekte of door een ongeval niet langer in staat is een taakstraf te verrichten of dat de persoon aan wie een taakstraf is opgelegd met een ernstige stoornis in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen. Mocht het Openbaar Ministerie van de beleidsvrijheid die het in deze heeft geen gebruik maken, dan zou de rechter ingevolge artikel 22g lid 3 de beslissing van het Openbaar Ministerie in die zin nog kunnen wijzigen door bevel tenuitvoerlegging in te trekken.

In het voorgestelde artikel 22b lid 2 WvSr is ten onrechte geen rekening gehouden met omstandigheden als deze, die zich na oplegging van een taakstraf kunnen voordoen en aanleiding zijn om een bevel tenuitvoerlegging vervangende hechtenis achterwege te laten. Het zou derhalve kunnen betekenen dat iemand die eerder een taakstraf opgelegd heeft gekregen die hij buiten zijn schuld niet kan verrichten bij een volgende veroordeling binnen vijf jaar, niet alsnog de gelegenheid krijgt een taakstraf te verrichten. Dit lijkt in strijd met de aan de regeling ten grondslag liggende gedachte dat iemand maar eens in de vijf jaar de gelegenheid krijgt een taakstraf te verrichten.

Artikel 77a WvSr

De Adviescommissie Strafrecht merkt op, dat in het wetsvoorstel ten onrechte geen wijziging van artikel 77a WvSr is opgenomen waarbij is bepaald dat art. 22b WvSr niet van toepassing is op degene die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van 12 jaren doch nog niet die van 18 jaren heeft bereikt. Zulk een wijziging is, gelet op de geheel eigen regeling van de taakstraf als hoofdstraf in het jeugdstrafrecht, wenselijk.

Daarnaast vraagt de Adviescommissie Strafrecht zich af of het de bedoeling van de regering is om artikel 22b lid 2 jo lid 4 mede van toepassing te laten zijn op degene die gedurende zijn minderjarigheid wegens een misdrijf een taakstraf opgelegd heeft gekregen en die vervolgens, na meerderjarig te zijn geworden, zich binnen vijf jaren na die veroordeling schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf. De regeling zoals deze nu luidt sluit een dergelijk toepassingsbereik niet uit. Het komt de Adviescommissie Strafrecht voor dat nu de wetgever het opleggen van meerdere (achtereenvolgende) taakstraffen aan een minderjarige blijkens de regeling in artikel 77m lid 6 WvSr kennelijk niet heeft willen uitsluiten, de thans voorgestelde regeling zich dient te beperken tot veroordelingen tot taakstraf wegens misdrijf gepleegd ná het bereiken van de meerderjarigheidsgrens.

4. Inwerkingtreding

Artikel II van het concept wetsvoorstel bepaalt dat de inwerkingtreding plaatsvindt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Naar de mening van de Adviescommissie Strafrecht is dit in strijd met artikel 1 WvSr, art. 16 Grondwet, artikel 7 EVRM en art. 15 IVBPR voor zover het artikel 22b lid 1 jo lid 3 betreft. Zij baseert dit op het navolgende.

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel, wordt de voorgestelde wetswijziging ingegeven door het bij de regering levende standpunt dat de taakstraf voor bepaalde ernstige misdrijven geen passende straf is. Zij wordt daarvoor als sanctie te licht bevonden. De wijziging raakt in die zin de voor die categorie delicten bedreigde straf rechtstreeks¹⁰. Dit wetsvoorstel geeft daarmee blijkt van een veranderd inzicht in de

¹⁰ Zie de noot van P.A.M. Mevis bij HR NJ 2008, 52 onder 6

strafwaardigheid van bepaalde, in het wetsvoorstel aangeduide feiten, waarbij mede in aanmerking kan worden genomen het feit dat de wetgever bij het tot stand komen van de huidige wettelijke regeling welbewust geen beperking heeft willen aanbrengen in de aard van delicten waarvoor een taakstraf kan worden opgelegd¹¹. Dit betreft tevens een veranderd inzicht *ten nadele van* de verdachte van die strafbare feiten: aan het arsenaal van straffen dat de rechter heeft, wordt immers in bepaalde gevallen, na de inwerkingtreden van de wet zoals voorgesteld, één straf onttrokken (de 'kale'taakstraf) in plaats waarvan een andere, zwaardere, straf wordt gesteld (de taakstraf +, dat wil zeggen, de taakstraf in combinatie met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf).

In die zin verschilt het concept wetsvoorstel van eerdere wetswijzigingen als die bij wet van 21 december 1994 (Stb. 1995, 32) toen de combinatie van twee hoofdstraffen als sanctie mogelijk werd gemaakt¹² en die van 22 december 2005 (Stb. 2006, 11) waarbij de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling werd verruimd¹³.

Het voorgestelde artikel II betreffende de inwerkingtreding heeft tot consequentie dat strafbare feiten, hoewel gepleegd vòòr de datum van inwerkingtreding, worden bestraft op de wijze als bij dit wetsvoorstel bepaald. Dat wil zeggen dat iemand die een ander op 1 januari 2009 een vuistslag in het gezicht heeft gegeven waardoor de neus van die ander is gebroken (zware mishandeling) en die pas na inwerkingtreding van deze wet wordt berecht, van de rechter niet meer slechts een taakstraf opgelegd kan krijgen, maar uitsluitend een taakstraf gecombineerd met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarmee is die verdachte niet berecht naar de wetgeving op het moment van het begaan van het strafbare feit (artikel 1 lid 1 WvSr) en is evenmin de voor die verdachte meest gunstige bepaling toegepast (artikel 1 lid 2 WvSr). De rechter wordt tevens ingevolge artikel 22b lid 1 gedwongen, waar hij een taakstraf wil opleggen, deze te combineren met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf, waardoor hij feitelijk niet anders kan dan een zwaardere straf opleggen dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was (artikel 7 EVRM¹⁴ en, vergelijkbaar, 15 IVBPR).

De regering wordt daarom in overweging gegeven het overgangsrecht in het wetsvoorstel zodanig te regelen dat dit in overeenstemming is met de wet en van toepassing zijnde verdragen.

Rotterdam, 22 januari 2009

Adviescommissie Strafrecht
Mr. T.N.B.M. Spronken, voorzitter,
namens deze, mr. R. Hoogendoorn, secretaris

¹¹ Memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel, p. 1 en 2 en de verwijzing aldaar naar Kamerstukken II 1997-1998, 26114, nr. 3, blz. 8 en Handelingen I 1999-2000, nr. 36, blz. 1726.

¹² Zie (onder meer) HR 10 juli 2001, NJ 2002, 482

¹³ HR 13 juni 2006 NJ 2008, 52 m.nt. P.A.M. Mevis

¹⁴ Zie in dit verband de uitspraak van het EHRM in de zaak Achour t. Frankrijk van 29 maart 2006, Appl.no. 67335/01, p. 9: *'The Court must therefore verify that at the time when an accused person performed the act which led to his being prosecuted and convicted there was in force a legal provision which made that act punishable, and that the punishment imposed did not exceed the limits fixed by that provision(..).'*

Ministerie van Justitie
de minister van Justitie
de heer mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Reclassering Nederland
Landelijk kantoor

Vivaldiplantsoen 100-200
3533 JE Utrecht
Postbus 8215
3503 RE Utrecht
(T) 030 232 49 49
(F) 030 232 49 50
(I) www.reclassering.nl

Datum 2 februari 2009
Onderwerp conceptwetsvoorstel wijziging Wsr: taakstraffen, uw brief 5576176/08/06
Briefnummer 09.005/SvG/HD
Contactpersoon R. Poort
Telefoon 030 232 49 84
E-mailadres r.poort@srn.minjus.nl

Geachte minister,

In antwoord op uw verzoek om commentaar op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Weetboek van Strafrecht in verband met de beperking van de mogelijkheden om taakstraffen op te leggen aan plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, volgt onderstaand het gezamenlijk commentaar van de drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering.

Wij hebben het wetsvoorstel met belangstelling gelezen en wij onderschrijven de voorstellen. Het is immers ook in het belang van de reclassering dat de geschokte rechtsorde op een juiste en terechte wijze wordt hersteld, en dat kritisch gekeken wordt wanneer een taakstraf op zijn plaats is. Dit is ook in het belang van het imago van de taakstraf. Niettemin benadrukken wij dat de andere doelen van de straf niet uit het oog verloren moeten worden, zoals de mogelijkheid van recidivebeperking. Juist de taakstraf heeft dan voordelen boven andere straffen doordat deze straf niet de stigmatiserende en beschadigende effecten van een gevangenisstraf heeft en tegelijkertijd kansen biedt te werken aan arbeidsreïntegratie en gedragsbeïnvloeding.

In dit licht is het goed om te memoreren dat de reclassering in 2009 samen met haar ketenpartners de werkstraf gaat optimaliseren, onder andere met het doel om de recidiveverminderende effecten ervan te vergroten. De werkstraf¹, waarbij de mogelijkheden vergroot worden persoonsgericht te werken aan criminogene factoren, onder andere door begeleiding, een praktische aanpak en combinaties met (deels) voorwaardelijke sancties, is daar een goed voorbeeld van.

Commentaar

Wij menen dat het wetsvoorstel grotendeels in lijn is met de visie van de reclassering. De voorgestelde wijziging is weliswaar een beperking van de toepassing van de taakstraf, maar deze beperking verhoudt zich goed met onze opvattingen, te meer daar er voldoende mogelijkheden overblijven om ook voor plegers van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven te investeren in gedragsverandering.

De werkstraf blijft naar ons idee echter voor een grote groep justitiabelen een geschikt en gepast middel om in gedwongen kader maatschappelijke schade te herstellen en tegelijkertijd te werken aan lange termijnoplossingen en recidivevermindering.

Bij de ontwikkelingen in het project werkstraf Werkt!, in het bijzonder die rondom de genoemde werkstraf*, is ook voorzien in uitbreiding van de mogelijkheden van medewerkers om te begeleiden richting zorg, arbeid etcetera. Daarnaast voorziet de werkstraf+ in vaker gebruik van de werkstraf in combinatie met voorwaardelijke sancties, juist ook om de werkstraf ten dienste te kunnen maken aan interventies voor gedragsverandering. Deze uitbreidingen liggen immers, zoals ook in de memorie van toelichting staat, in lijn met de persoonsgerichte aanpak die u en de staatssecretaris van Justitie voorstaan.

Voorts zijn wij voorstander van gereguleerde uitzonderingen, voorzien van een motivatie door de rechter, zodat in gevallen waarin dat wenselijk is kan worden afgeweken van de nieuwe wetgeving. Het moet onzes inziens mogelijk blijven om ook in bepaalde ernstige gevallen een taakstraf op te leggen, zeker als in combinatie met een voorwaardelijke sanctie daarmee de kans op voorkoming van recidive wordt vergroot.

Daarnaast moet het naar onze mening mogelijk blijven om voor mensen met een meervoudige problematiek de taakstraf meerdere malen in te zetten. Voor deze groep is de taakstraf nuttig, ook bij herhaling en ook zonder de last van extra verzwarende sancties. Indien de reclassering met een advies aan de rechter of de Officier van Justitie onderbouwing verschaft om met het oog op recidivevermindering binnen de vastgestelde periode toch een tweede taakstraf op te leggen, zonder dit vonnis te verzwaren, zou dit mogelijk moeten zijn.

Artikelsgewijs

Artikel 22b, tweede lid

Hoewel wij ons kunnen voorstellen dat de wetgever deze bepaling overeenkomstig het artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht wil formuleren, achten wij de termijn van vijf jaren te lang. Onzes inziens worden door deze beperking daders uitgesloten van een taakstraf voor wie deze straf ook bij recidive binnen korte termijn juist en terecht kan zijn. Onzes inziens is een termijn van twee jaren realistischer en past deze ook beter bij de aard en zwaarte van de taakstraf.

Artikel 22b, derde lid

De voorgestelde combinatie van de werkstraf met bijzondere voorwaarden en een voorwaardelijke gevangenisstraf kan een goede constructie zijn om te werken aan gedrag. Dit is echter niet voor alle werkgestraften de beste manier om de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding binnen de werkstraf te verruimen. Voor verslaafde en psychiatrische werkgestraften zijn het niet zozeer de bijzondere voorwaarden en het feit dat er gevangenisstraf boven het hoofd hangt bij overtreding die motiveren, als wel de begeleiding bij het oppakken van dagritme, het regelen van een uitkering, schuldhulpverlening of woonruimte. De reclassering ziet voor hen daarom vooral heil in de persoonsgerichte aanpak waarbij de begeleidingsmogelijkheden binnen de huidige praktijk van de werkstraf makkelijker en beter toepasbaar worden, om toe te leiden naar zorg, arbeidsreïntegratie of praktische ondersteuning.

Een uitzondering op dit artikel is onzes inziens de situatie waarin reeds een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden is opgelegd.

Artikel 22b, vierde lid

Met inachtneming van onze opmerking bij artikel 22b, tweede lid, kunnen wij ons vinden in de voorgestelde strafverzwaring bij recidive.

De voorwaarde dat geen der misdrijven zoals bedoeld in het tweede lid een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad, lijkt ons echter overbodig, daar volgens artikel 22b, lid een, in geen geval voor dergelijke misdrijven een taakstraf open staat.

Ook hier geldt onzes inziens dat een uitzondering gemaakt moet worden voor de situatie waarin reeds een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden is opgelegd.

Met vriendelijke groet,
mede namens mijn collega's de heer P. Palsma van het Leger des Heils, Jeugdzorg & Reclassering en de heer E. ten Holte van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ,



Sjef van Gennip,
Algemeen directeur

c.c.:
P. Palsma
E. ten Holte