

Vergaderjaar 2009–2010

32 169

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. De taakstraf als passende straf

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de beperking van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen in geval van veroordeling voor een ernstige zeden- of geweldsmisdrijf. Het wetsvoorstel vloeit voort uit de door de regering noodzakelijk geachte positionering van de taakstraf als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten en de inzet van de regering op het bereiken van gedragsverandering en het voorkomen van recidive door middel van de toepassing van voorwaardelijke sancties. Het wetsvoorstel houdt aldus nauw verband met de door de regering voorgenomen wetwijziging ter verbetering en versterking van de toepassing van voorwaardelijke sancties. In het onderstaande wordt hier nog op teruggekomen.

Het wetsvoorstel is aangekondigd ter gelegenheid van een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 67).

Naar de praktijk van het vorderen en opleggen van taakstraffen in geval van ernstige misdrijven is door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal een onderzoek uitgevoerd.¹ De aanleiding voor dit onderzoek was een uitzending van het actualiteitenprogramma Zembla van 14 oktober 2007, dat aan taakstraffen was gewijd. Bij brief van 26 juni 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 172) is het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. De Raad en het College concluderen uit het onderzoek dat bij het vorderen en opleggen van taakstraffen in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld. Dat oogmerk moet in dit verband als volgt worden omschreven: de taakstraf is een passende straf voor naar verhouding lichte delicten; voor (ernstige) zeden- en geweldsmisdrijven is het opleggen van een taakstraf in beginsel niet aan de orde. Deze uitgangspunten voor het opleggen van een taakstraf zijn bij de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling benadrukt. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel taakstraffen vermeldt in de inleiding:

¹ 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.

«Taakstraffen zijn geschikt voor plegers van naar verhouding lichte delicten.» (Kamerstukken II 1997–1998, 26 114, nr. 3, blz. 1). De wetgever zag er evenwel vanaf om een beperking aan te brengen in de aard van de delicten waarvoor een taakstraf kan worden opgelegd. De memorie van toelichting merkt hierover op: «Zoals ook bij de oude regeling het geval was, is er geen beperking in de aard van de delicten waarvoor een taakstraf kan worden opgelegd [...]. Het ligt evenwel in de rede dat veroorzakers die zeer zware delicten hebben gepleegd, niet voor een taakstraf in aanmerking komen. Hetzelfde geldt voor de recidiverende delinquent die reeds meer malen een taakstraf opgelegd kreeg.» (blz. 8).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer ging de toenmalige Minister van Justitie, Korthals, hier nog verder op in: «Zoals ik zojuist al aangaf, gaat het bij zeden- en geweldsdelicten om strafbare feiten die over het algemeen ernstig zijn. De lichamelijke integriteit van het slachtoffer wordt geschonden. De maatschappelijke onrust is vaak groot. Daarom acht ik in dit soort situaties een taakstraf een minder voor de hand liggende straf. Voor alle duidelijkheid: de wet laat oplegging ervan wel toe. Het openbaar ministerie zal een terughoudend vorderingsbeleid voeren, maar uiteindelijk is het toch de rechter die de straf oplegt. [...] Taakstraffen blijven een afdoeningsvorm voor plegers van naar verhouding lichtere delicten. Dus een taakstraf moet gezien worden als een zwaardere straf dan de geldboete en een lichtere dan de vrijheidsstraf. Door de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om een vrijheidsstraf met een taakstraf te combineren, komen wel plegers van wat ernstigere delicten in aanmerking voor een taakstraf, maar zij hebben eerst enige maanden een vrijheidsstraf ondergaan. Het openbaar ministerie heeft in de strafvorderingsrichtlijnen opgenomen, dat het in beginsel onwenselijk is bij ernstige vormen van seksuele of geweldsdelicten een taakstraf te vorderen.» (Handelingen I 1999–2000, nr. 36, blz. 1726).

In deze citaten komt helder naar voren dat de taakstraf als een passende straf wordt beschouwd voor naar verhouding lichtere strafbare feiten, dat het opleggen van een taakstraf in geval van ernstigere strafbare feiten niet is uitgesloten, maar dat dan het opleggen van een taakstraf tezamen met een vrijheidsstraf is aangewezen.

In het licht van deze uitgangspunten deelt de regering de conclusie van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever is gehandeld. Op basis van het onderzoek moet evenwel ook 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.¹

Het opleggen van taakstraffen voor ernstige delicten kan niet los worden gezien van de vlucht die het aantal taakstraffen sinds de introductie van de onbetaalde arbeid als hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht in 1989, heeft genomen. Van enkele duizenden taakstraffen aan het begin van de jaren negentig is het aantal voltooide taakstraffen opgelopen tot ruim 32 000 in het jaar 2007.² Het aandeel van de taakstraf in het totaal aantal opgelegde straffen is sinds het midden van de jaren negentig meer dan verdubbeld. In 2006 werd in meer dan 30% van de strafzaken een taakstraf opgelegd. Het onderzoeksrapport van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal merkt hier over op: «Opvallend is overigens dat de groei van de taakstraf tot 2002 samenging met een groei van het aantal (vooral korte) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De door de wetgever voorziene vervanging van korte vrijheidsstraffen door taakstraffen kwam in die periode dus niet van de grond. Tot dat jaar bleken taakstraffen vooral in de plaats te komen van (hogere) boetes en voor-

¹ Moord, doodslag, taakstraf?, paragraaf 3.1 en tabel 3.1.

² Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007*, Onderzoek en beleid nr. 271, Den Haag 2008, paragraaf 6.2.1. *Moord, doodslag, taakstraf?*, paragraaf 2.4.

waardelijke vrijheidsstraffen. Vanaf 2002 lijkt de taakstraf wél de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vervangen. In dat licht bezien lijkt het waarschijnlijk dat de taakstraf soms wordt toegepast in gevallen waarin enige jaren terug nog een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werd opgelegd.»¹

De taakstraf heeft heden ten dage dus een belangrijke positie ingenomen in het Nederlandse sanctiestelsel. De regering acht dit op zich een goede zaak en heeft de ontwikkeling van de taakstraf tot een volwaardige sanctie ook altijd gestimuleerd. Voor bepaalde, minder ernstige strafbare feiten kan de taakstraf een effectief alternatief zijn voor een korte gevangenisstraf. Met het opleggen van een taakstraf wordt aan de ene kant tot uitdrukking gebracht dat het gepleegde feit door de samenleving niet wordt geaccepteerd en dat de schuldige hiervoor dient te worden gestraft, aan de andere kant kan door het opleggen van de taakstraf worden voorkomen dat de veroordeelde uit de samenleving wordt gehaald, wat het gevolg zou zijn van een (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf. In termen van recidivevermindering geldt de korte gevangenisstraf als het minst effectief. Ook de samenleving heeft er dus belang bij dat waar mogelijk en passend, een taakstraf wordt opgelegd. Naarmate het gaat om ernstiger feiten weegt het belang van het voorkomen van detentie echter niet meer op tegen het belang van de samenleving om enerzijds het aangerichte kwaad te vergelden en anderzijds om te voorkomen dat herhaling optreedt door onschadelijkmaking als dat nodig is, maar ook door veel gericht en intensiever te werken aan gedragsverandering. In dergelijke gevallen is het naar het oordeel van de regering niet voldoende dat een misdrijf bestraft wordt met enkel een taakstraf (dat wil zeggen een taakstraf die niet is gecombineerd met een andere straf; dit wordt ook wel een «kale» taakstraf genoemd).

De structurele, op gedragsverandering gerichte aanpak behoort tot de kern van het regeringsbeleid inzake «Veiligheid begint bij voorkomen». Dat beleid heeft een sterke nadruk op het voorkomen van recidive. Het gaat daarbij om het tegengaan van de problemen, de overlast en het leed dat door criminaliteit wordt veroorzaakt. Dat gebeurt met een ingrijpende en doordachte strafrechtelijke reactie. De reactie is ingrijpend in de mate die nodig is. Deze reactie is vaak veel ingrijpender dan in de oude benadering met korte vrijheidsstraf of een «kale» taakstraf.

Met de persoonsgerichte aanpak integreert de regering preventie en repressie. In de optiek van de regering berust het veelbesproken verschil tussen een «harde» of een «zachte» aanpak van criminaliteit namelijk op een misvatting. Vergelding en preventie van herhaling zijn geen tegengestelde strafdoelen: stevige, effectieve sanctietoepassing vraagt om een combinatie van beide. Werken aan gedragsverandering ter voorkoming van criminaliteit gebeurt onder strikt toezicht en is verre van vrijblijvend. Het is een ingrijpende en passende reactie op het leed en de overlast die criminelen veroorzaken.

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

Bij de brief van 29 augustus 2008 hebben de Staatssecretaris van Justitie en ondergetekende de persoonsgerichte aanpak en de maatregelen gericht op het terugdringen van recidive uiteengezet (Kamerstukken II 2007–2008, 24 587, nr. 299). Bij het realiseren van de persoonsgerichte aanpak en het terugdringen van recidive spelen vele personen en instanties een rol. De rechter neemt een centrale plaats in. Het is immers de rechter die, gelet op de aard en de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder dat feit is begaan en de persoon van de dader, en rekening

¹ Moord, doodslag, taakstraf?, paragraaf 2.4.

houdend met de mogelijk verschillende strafdoelen (verginging en de speciale en generale preventie), de vrijheid heeft om te bepalen welke straf in welk concreet geval passend en geboden is. De rechterlijke straftoemingsvrijheid is nodig teneinde de rechter in staat te stellen, bij de uitoefening van zijn grondwettelijke taak om strafbare feiten te berechten, een straf of maatregel te kunnen opleggen die recht doet aan de omstandigheden van het concrete geval. De algemene kaders waarbinnen de rechterlijke straftoemingsvrijheid functioneert, worden daarbij gegeven door de wet. Het is daarbij niet de taak van de wetgever om in detail voor te schrijven welke straf wel en welke straf niet passend is in individuele gevallen. Wel is het de taak van de wetgever om in de wet vast te leggen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd. De Raad voor de rechtspraak merkt in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel terecht op dat de wetgever de bandbreedte van de sanctieoplegging bepaalt, maar dat daarbinnen de rechter in een concreet geval de beslissing neemt. In zijn rapport over de voorwaardelijke veroordeling uit 2003 (aangeboden aan de Tweede kamer op 4 april 2003, Kamerstukken II 2002/03, niet-dossierstuk, just030306) formuleerde de Commissie Otte de verhouding tussen de wetgever en de straftoemingsvrijheid van de rechter aldus: «In de Nederlandse strafrechtspleging komt de rechter een grote vrijheid toe bij de straftoemeting. [...] De rechter is daardoor in staat recht te doen aan de bijzonderheden van het individuele geval. Juist doordat het strafrecht een veelheid aan uiteenlopende doelstellingen kent, kan de vraag wat een «passende» sanctie is, bezwaarlijk in abstracto worden beantwoord. Die vraag vereist een afweging in concreto. Dat echter neemt niet weg dat een volledige rechterlijke vrijheid zich niet verdraagt met het legaliteitsbeginsel, en met de daarachter liggende belangen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De wetgever zal moeten bepalen welke sancties de rechter kan opleggen, en daarbij moeten aangeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden de oplegging van straf of maatregel mogelijk is. De wetgever zal met andere woorden het kader moeten scheppen waarbinnen aan de rechter vrijheid toekomt. Dat kader dient daarbij de rechter én de burger houvast te bieden (eis van voorspelbaarheid), hetgeen meebrengt dat het wettelijk kader richtinggevend moet zijn voor de op te leggen straf. [...] Een ander argument voor een richtinggevende rol van de wetgever levert de behoefte aan een landelijk criminaliteits- en veiligheidsbeleid op. Door middel van wetgeving kan worden bereikt dat de straftoemeting door de rechter aansluit bij dat landelijke beleid. Een en ander betekent dat voortdurend gezocht moet worden naar de juiste balans tussen de rechterlijke vrijheid en de richtinggevende rol van de wetgever.»¹

Bij de Tweede Kamer zal een wetsvoorstel worden ingediend dat voorziet in de versterking en verbetering van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling. Dit stelt de rechter in staat om vaker tot het opleggen van een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf over te gaan, waarbij gericht gewerkt kan worden aan gedragsverandering ter voorkoming van criminaliteit. Het wetsvoorstel geeft daarbij een wettelijk kader en een wettelijke verankering voor de bijzondere voorwaarden die bij veroordeling tot een (deels) voorwaardelijke straf door de rechter kunnen worden opgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel dient in ditzelfde licht te worden gezien. Voor de bestraffing van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven kan niet worden volstaan met het opleggen van een «kale» taakstraf. Een dergelijk bestraffing voldoet niet aan de eisen die, gelet op de ernst van het delict, met het oog op verginging en het voorkomen van nieuwe strafbare feiten in de toekomst, moeten worden gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er daarom in dat in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf alleen een taakstraf kan worden opgelegd tezamen met een al dan niet (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Door middel van het stellen van bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke straf kan dan

¹ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, *Vrijheidsbeperking door voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling*, Ministerie van Justitie, Den Haag 2003, blz. 22–23.

gericht gewerkt worden aan gedragsverandering van de veroordeelde en aan het voorkomen van recidive.

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel erin dat niet opnieuw een taakstraf wordt opgelegd indien een eerder opgelegde taakstraf voor een soortgelijk delict de dader er kennelijk niet van heeft weerhouden om opnieuw een strafbaar feit te plegen. Hier geldt dat indien een taakstraf kennelijk geen gedragsverandering bij de veroordeelde heeft bewerkstelligd, niet volstaan kan worden met het opleggen van opnieuw een taakstraf, maar dat in de plaats daarvan of daarnaast een onvoorwaardelijke of (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel geboden is.

Vooruitlopend op de wijzigingen voorzien in dit wetsvoorstel is de strafvorderingsrichtlijn inzake taakstraffen van het openbaar ministerie aangescherpt (Aanwijzing taakstraffen, Stcr. 2008, 253). Bij brief van 16 december 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie de wijzigingen in de Aanwijzing taakstraffen toegelicht (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 91).

2. Tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis

Bij gelegenheid van het voornoemde algemeen overleg van 8 oktober 2008 is gesproken over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in geval een taakstraf niet is voltooid (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 67). Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen regeling voor de *automatische* tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, indien de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. Op grond van artikel 22g, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is het ter beoordeling van het openbaar ministerie of in dergelijke gevallen de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis wordt bevolen. Er kunnen zich altijd feiten en omstandigheden voordoen waarom een taakstraf niet (naar behoren) is uitgevoerd. Het openbaar ministerie moet de vrijheid houden om onder bijzondere omstandigheden niet de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te bevelen. Te denken valt aan het geval dat iemand door ernstige ziekte of door een ongeval niet langer in staat is een taakstraf te verrichten. Of het geval dat de persoon aan wie een taakstraf is opgelegd, met een ernstige stoornis wordt opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. In dergelijke gevallen kan het openbaar ministerie tot de conclusie komen dat het bevelen van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis zinloos is.

Door de beoordelingsruimte van het openbaar ministerie te handhaven, wordt bovendien een onnodige belasting van de rechter voorkomen. De omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de taakstraf niet (naar behoren) is verricht, zullen immers, als ze niet door het openbaar ministerie in de beoordeling mogen worden betrokken, door de rechter in het kader van de bezwaarschriftprocedure worden meegewogen.

De indiening van een bezwaarschrift tegen het bevel tenuitvoerlegging vervangende hechtenis van het openbaar ministerie heeft geen schorsende werking. In de praktijk wordt ook tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis overgegaan, ondanks dat een bezwaarschrift is ingediend bij de rechter. In dergelijke gevallen wordt de behandeling van het bezwaarschrift zo spoedig mogelijk op zitting gebracht.

3. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de reclasseringsinstellingen (Reclassering Nederland, Stichting verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils).

RvdR, NVvR en NOvA zijn van oordeel dat het wetsvoorstel overbodig is, omdat de huidige praktijk inzake het opleggen van taakstraffen er geen aanleiding toe geeft. De RvdR adviseert daarbij het effect van de aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen af te wachten alvorens met – wellicht – overbodige wetgeving te komen.

Het OM kan zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel. Het OM geeft daarbij aan dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf onder druk is komen te staan. Een straf, of dat nu een geldboete, taakstraf of gevangenisstraf is, moet aansluiten bij de strafbeleving in de maatschappij. Het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf zal afnemen als zij te ruim wordt toegepast. Vanuit het oogpunt van de maatschappelijke acceptatie van de taakstraf kan het OM zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel. Wel is het OM van oordeel dat op de kortst mogelijke termijn een wetenschappelijk onderzoek moet worden gestart naar de plaats van de taakstraf in het 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.

RvdR, NVvR en NOvA zijn verder van oordeel dat het wetsvoorstel een ongekeerde inbreuk pleegt op de straftoemettingsvrijheid van de rechter, waarvoor zwaarwegende argumenten ontbreken. Zij uiten (staatsrechtelijke) bedenkingen bij de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur misdrijven aan te wijzen waarvoor geen taakstraf kan worden opgelegd. Ook het OM maakt hier ernstig bezwaar tegen.

De reclasseringsinstellingen onderschrijven het wetsvoorstel. Zij geven daarbij aan dat het in het belang van de reclassering en van het imago van de taakstraf is dat de geschokte rechtsorde op een juiste en terechte wijze wordt hersteld, en dat kritisch wordt gekeken wanneer een taakstraf op zijn plaats is. De reclasseringsinstellingen benadrukken 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, aldus de reclasseringsinstellingen.

Ook worden in de adviezen¹ kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde regeling om het opleggen van een taakstraf uit te sluiten in het geval dat in de vijf voorafgaande jaren al eerder een taakstraf is opgelegd. Gewaarschuwd wordt voor onbedoelde effecten van de regeling. Verder wordt aangegeven dat de regeling ertoe kan leiden dat een straf moet worden opgelegd die geen recht doet aan de ernst van de feiten, de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader.

Ten slotte bevatten de adviezen nog verschillende oproepen tot verduidelijking van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel, opmerkingen over overgangsrecht, de motiveringsplicht en de verhouding tot andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht.

De verschillende adviezen hebben tot aanpassing van zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting geleid. Hiervoor, in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie, zijn de redenen voor de onderhavige wetswijziging nader toegelicht en is de samenhang geschetst van het wetsvoorstel met het beleid van de regering gericht op het bereiken van gedragsverandering en het voorkomen van recidive door middel van de toepassing van voorwaardelijke sancties. De regering onderschrijft de voornoemde opmerkingen van het OM en de reclasseringsinstellingen over het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf. De regering acht het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf van belang en acht in dit licht een duidelijk wettelijk kader voor de toepassing van deze straf aangewezen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dat met de door dit wetsvoorstel voorziene inkadering van de rechterlijke straftoemingsvrijheid een ongekende inbreuk zou worden gepleegd op de in ons rechtssysteem gewaarborgde scheiding der machten, onderschrijft de regering niet. In een onderzoek dat vorig jaar is verricht naar de rol en bevoegdheden van de rechter bij de sanctietoepassing en tenuitvoerlegging, is geconstateerd dat de rechter over een ruime vrijheid in het kader van de straftoemeting beschikt en dat deze vrijheid als gevolg van de toegenomen sanctiedifferentiatie alleen maar groter is geworden.¹ Dit onderzoek is bij brief van 5 maart 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 108). Zoals hiervoor aangegeven is ook voor de regering de straftoemingsvrijheid van de rechter een wezenlijk element van ons strafrechtelijke stelsel en zij wordt ook gerespecteerd. Dit ontslaat de regering evenwel niet van de plicht om tezamen met het parlement invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van de wetgever om in de wet aan te geven welke straffen kunnen worden opgelegd en onder welke omstandigheden, mede gelet op de beleving van een straf in de maatschappij. Een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten biedt voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan en geeft daarnaast een duidelijk signaal dat de taakstraf een nuttig instrument is in een goed werkend sanctiestelsel en dat ook kan blijven doordat de toepassing ervan plaatsvindt voor naar verhouding lichtere strafbare feiten.

In het licht van het voorgaande acht de regering de totstandkoming van wetgeving aangewezen en is er geen reden om eerst het effect van de aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen af te wachten. Evenmin is er reden om het onderhavige wetsvoorstel aan te houden met het oog op wetenschappelijk onderzoek naar de plaats van de taakstraf in het sanctiestelsel. Het belang van wetenschappelijk onderzoek naar de plaats van straffen in het sanctiestelsel en de effectiviteit van sancties wordt volledig onderschreven. In de onderzoeksprogrammering van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) wordt hier ook veel aandacht aan besteed. In voornoemde brief van 5 maart 2009 is aangegeven dat het WODC samen met de Raad voor de rechtspraak werkt aan een metastudie op het gebied van de effectiviteit van sancties. Het gaat daarbij om de vraag welke sancties voor wie en onder welke omstandigheden het best werken. Daarnaast wordt thans besluitvorming voorbereid over een meerjaren onderzoeksprogrammering op het terrein van de reclassering. Ook dat is voor de positionering van de taakstraf van belang. De uitvoering van de taakstraf is immers een van de kerntaken van de reclassering. De resultaten van deze onderzoeken, die eerst op langere termijn te verwachten zijn, zullen alsdan beoordeeld worden op hun relevantie voor de wettelijke positionering van de taakstraf.

Ten slotte wordt thans bekeken of er naast voornoemde onderzoeken nog aanvullend onderzoek nodig is dat zich richt op het draagvlak voor straffen, waaronder de taakstraf. De haalbaarheid van een dergelijk onderzoek zal door het openbaar ministerie en WODC bekeken worden met het oog op de onderzoeksprogrammering van het WODC voor 2010. Overeenkomstig de adviezen van RvdR, NVvR, NOvA en het OM wordt afgezien van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur misdrijven aan te wijzen waarvoor geen «kale» taakstraf kan worden opgelegd. In de plaats daarvan wordt voorgesteld om een drietal misdrijven die niet voldoen aan de in dit wetsvoorstel geformuleerde hoofdcriteria voor het uitsluiten van een «kale» taakstraf, op te nemen in de wet zelf.

De kritische kanttekeningen over de bepaling inzake het opleggen van een taakstraf in geval van recidive hebben tot enkele aanpassingen van deze bepaling geleid.

¹ Zie ook M. J. Borgers, *Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoemingsvrijheid van de rechter*, in: *Delikt en Delinkwent* 2005, afl. 2/11, blz. 111–204.

Ten slotte is in de adviezen aanleiding gevonden om te voorzien in overgangsrecht.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht geeft aan dat een taakstraf kan worden opgelegd in geval van veroordeling voor misdrijven die worden bedreigd met een vrijheidsstraf of een geldboete of voor overtredingen die worden bedreigd met een vrijheidsstraf. Voorgesteld wordt om aan deze bepaling toe te voegen dat in bij de wet bepaalde gevallen geen taakstraf kan worden opgelegd. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat in de wet de gevallen worden omschreven waarin geen taakstraf kan worden opgelegd.

Voor het overige wordt artikel 9 Sr niet gewijzigd. De beperking in het vierde lid van dit artikel, die inhoudt dat een taakstraf kan worden opgelegd tezamen met een gevangenisstraf of hechtenis, mits het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen deel daarvan niet meer dan zes maanden bedraagt, blijft dus bestaan.

Onderdeel B

Artikel 14g, tweede lid, Sr betreffende de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf, bevat een verwijzing naar de regeling van de taakstraf. Het voorgestelde nieuwe artikel 22b Sr dient hier te worden toegevoegd. Voordat de rechter in plaats van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf, een taakstraf gelast, zal hij dienen na te gaan of het opleggen van een taakstraf niet op grond van artikel 22b is uitgesloten.

Onderdeel C

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 22b toe te voegen aan de regeling van de taakstraf in het Wetboek van Strafrecht. In dit artikel wordt aangegeven in welke gevallen een veroordeling wegens misdrijf niet kan worden bestraft met enkel een taakstraf (dat wil zeggen een taakstraf die niet is gecombineerd met een andere straf).

Artikel 22b, eerste lid

In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat een taakstraf niet kan worden opgelegd voor 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. Voor de omschrijving van de misdrijven waarvoor een taakstraf niet meer aan de orde is, is derhalve gekozen voor een combinatie van twee criteria, te weten een formeel criterium (misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld) en een materieel criterium (ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer). Tezamen strekken zij ertoe het opleggen van een taakstraf uit te sluiten in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven.

Het formele criterium sluit aan bij de opvatting van de wetgever over de ernst van een delict. Deze opvatting wordt tot uitdrukking gebracht in de hoogte van de maximale straf die voor een bepaald misdrijf kan worden opgelegd. Het gaat daarbij om het wettelijke maximum zoals dat in de strafbepaling is aangegeven. Het strafmaximum verlagende omstandig-

heden als poging en deelneming (resp. artikel 45, tweede lid, en artikel 49, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht) tellen daarbij niet mee.

Het leggen van de grens bij zes jaren sluit aan bij de grens die voor de afdoening door middel van een strafbeschikking (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering) en de transactie (artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht) wordt gehanteerd. Met de taakstraf hebben de strafbeschikking en de transactie gemeen dat zij in beginsel niet bedoeld zijn voor de afdoening van ernstige misdrijven.

Het materiële criterium staat in het teken van de gevolgen die het gepleegde misdrijf heeft gehad. Een taakstraf wordt niet opgelegd indien het misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Bij zeden- en geweldsmisdrijven is in beginsel steeds sprake van inbreuken op de lichamelijke integriteit. De ernst van de inbreuk kan verschillen. In geval van een poging tot een zeden- of geweldsmisdrijf kan het zo zijn dat er geen sprake is van een daadwerkelijke inbreuk op de lichamelijke integriteit. De ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit is dus bepalend voor de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen. Zijn de gevolgen voor de lichamelijke integriteit van het slachtoffer beperkt gebleven, dan kan een «kale» taakstraf worden opgelegd.

Een inbreuk op de lichamelijke integriteit is niet hetzelfde als lichamelijk letsel. Zeker bij zedenmisdrijven kan sprake zijn van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit, zonder dat daarbij sprake is van lichamelijk letsel. Aan de andere kant is bij lichamelijk letsel wel altijd sprake van een inbreuk op de lichamelijke integriteit. In de gevallen waarin het misdrijf beperkt lichamelijk letsel ten gevolge heeft gehad, is geen sprake van een zo ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit dat daarom het opleggen van een taakstraf is uitgesloten.

Een aantal voorbeelden kan dienen ter verduidelijking. Iemand een tongzoen opdringen of het stoppen van een vinger in iemands mond of oor (zonder instemming van de betrokkene) is strafrechtelijk, als die handelingen een seksuele lading hebben, te kwalificeren als verkrachting. Hoewel deze handelingen zeker een inbreuk vormen op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, gaat het niet om de ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit die de term «verkrachting» oproept. Voornoemde handelingen kunnen dus met een taakstraf bestraft worden, maar de verkrachting die gepaard gaat met genitale penetratie kan dat niet. Bij beperkt of geen lichamelijk letsel kan gedacht worden de vechtpartij waarbij over en weer geslagen wordt. De betrokkene die daarbij op het hoofd slaat van zijn tegenstander maakt zich al snel schuldig aan poging zware mishandeling, ook al is er geen letsel of is het ontstane letsel beperkt gebleven tot een blauwe plek. In een dergelijk geval wordt het aan de rechter overgelaten om te beoordelen of een taakstraf een passende straf is. Leidt de vechtpartij tot zwaar lichamelijk letsel dan is het opleggen van enkel een taakstraf uitgesloten.

Bij vermogensdelicten is er geen sprake van een inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. In geval van een ernstig vermogensdelict is dus het opleggen van een «kale» taakstraf niet uitgesloten.

In de formulering van het materiële criterium is er bewust van afgezien te spreken van de gevolgen voor de geestelijke integriteit van het slachtoffer. De reden daarvoor is dat de gevolgen die een misdrijf heeft voor het geestelijk welzijn van een slachtoffer sterk uiteenlopen van persoon tot persoon. De gevolgen voor de geestelijke integriteit zijn daarmee een te weinig objectieve maatstaf voor de beoordeling of een taakstraf mag worden opgelegd. Daar komt bij dat voor de delictomschrijvingen van zeden- en geweldsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht geldt dat steeds sprake is van inbreuken op de *lichamelijke* integriteit.

Een en ander wil uiteraard niet zeggen dat de rechter de gevolgen die een misdrijf heeft gehad voor het geestelijk welzijn van het slachtoffer niet kan en zal meewegen bij de straftoemeting. De ernstige psychische gevolgen

die een misdrijf heeft gehad voor het slachtoffer, kunnen de rechter doen besluiten geen taakstraf, maar een gevangenisstraf op te leggen.

In het eerste lid, onderdeel b, wordt een drietal misdrijven aangewezen waarvoor het opleggen van een taakstraf in beginsel is uitgesloten, maar waarop de voornoemde (formele en materiële) criteria niet van toepassing zijn. Het gaat om ambtswang en wederspanning met letsel tot gevolg (artikel 181 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr) en jeugdprostitutie (artikel 248b Sr), voorzover daarop minder dan zes jaar gevangenisstraf staat. De keuze voor deze misdrijven is ingegeven door de wens om de ernst van 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. Bij veroordeling voor deze misdrijven kan derhalve geen «kale» taakstraf worden opgelegd, ongeacht of de misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad.

Artikel 22b, tweede lid

Het tweede lid van artikel 22b voorziet in het uitsluiten van een taakstraf in het geval van recidive. De beperking van de mogelijkheden om in geval van recidive een «kale» taakstraf op te leggen heeft betrekking op misdrijven in het algemeen en niet alleen op ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Indien een verdachte een misdrijf pleegt en in de vijf daaraan voorafgaande jaren al wegens een ander soortgelijk misdrijf een taakstraf opgelegd heeft gekregen, wordt niet opnieuw een taakstraf opgelegd. In artikel 43b Sr, dat deel uitmaakt van de algemene recidiveregeling van het van het Wetboek van Strafrecht, is aangegeven welke misdrijven als soortgelijk aan elkaar moeten worden aangemerkt.

Verder is vereist dat de eerder opgelegde taakstraf is verricht of dat de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen in verband met het niet (naar behoren) verrichten van de taakstraf. Het stellen van deze eis dient ertoe een tweede («kale») taakstraf uit te sluiten in de gevallen dat de taakstraf kennelijk niet het effect heeft gehad dat daarmee werd beoogd. Het gaat dan om het geval dat de taakstraf wel is verricht, maar dat de veroordeelde er kennelijk niet van heeft weerhouden om opnieuw een strafbaar feit te begaan. Het gaat ook om het geval dat de veroordeelde de eerder opgelegde taakstraf niet heeft verricht en dat aanleiding is geweest om de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te bevelen. Is een eerder opgelegde taakstraf niet verricht, maar is dat geen aanleiding geweest om de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te bevelen, dan kan wel een nieuwe taakstraf worden opgelegd. Voor de gevallen waarin dit aan de orde zou kunnen zijn, wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. Het gaat er dan om dat een eerder opgelegde taakstraf niet is verricht buiten de schuld van de veroordeelde.

Artikel 22b, derde lid

Het derde lid van artikel 22b bevat een uitzondering op de hoofdregel dat in geval van een ernstig zeden- en geweldsmisdrijf geen taakstraf wordt opgelegd. Deze uitzondering heeft tot doel te voorkomen dat een taakstraf niet kan worden opgelegd in combinatie met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Dit wetsvoorstel beoogt uit te sluiten dat in geval van ernstige misdrijven wordt volstaan met het opleggen van enkel een taakstraf. In combinatie met een onvoorwaardelijke, voorwaardelijke of deels voorwaardelijke gevangenisstraf moet de taakstraf ook bij ernstige misdrijven opgelegd kunnen worden. De combinatie van deze straffen geeft de rechter de mogelijkheid een bij de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de dader passende straf op te leggen. De mogelijkheid om een taakstraf te combineren met een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf versterkt de moge-

lijkheden om te werken aan gedragsverandering. Zij staat in de sleutel van de persoonsgerichte aanpak, die de regering voorstaat (zoals hiervoor in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting aangegeven). Door middel van het opleggen van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke gevangenisstraf kan gericht gewerkt worden aan het opheffen of terugdringen van criminogene factoren die hebben bijgedragen aan het strafbare gedrag. Aan de andere kant is het zo dat door de mogelijkheid om een voorwaardelijke gevangenisstraf te combineren met een taakstraf, het punitieve karakter van de bestraffing wordt versterkt. De in het derde lid opgenomen uitzondering geldt ook voor de gevallen waarin het opleggen van een taakstraf is uitgesloten op grond van de recidiveregeling in het tweede lid van artikel 22b. In de door dat lid bestreken gevallen van recidive kan dus wel een taakstraf worden opgelegd als deze wordt gecombineerd met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel.

Huiselijk geweld

Ter gelegenheid van het algemeen overleg van 19 november 2008 over huiselijk geweld heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel bezien zou worden of de beperking van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen ook geldt voor gevallen van huiselijk geweld (Kamerstukken II 2008–2009, 28 345, nr. 73). Bij huiselijk geweld kan sprake zijn van ernstige zeden- en geweldsdelicten, zoals verkrachting en (zware) mishandeling. In de gevallen waarin het huiselijk geweld een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad, is op grond van het onderhavige wetsvoorstel een taakstraf dus uitgesloten (tenzij gecombineerd met gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel).

Motiveringsverplichting

De rechter zal het opleggen van een taakstraf in geval van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf steeds moeten motiveren. Dat volgt uit artikel 359, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering (waarin is aangegeven dat het vonnis de redenen opgeeft die de straf hebben bepaald), maar ook uit het gegeven dat het nieuwe artikel 22b Sr een wettelijke beperking inhoudt van de rechterlijke straftoemingsvrijheid. Daar waar in de wet is bepaald dat een taakstraf voor bepaalde misdrijven niet kan worden opgelegd, is de rechter gehouden te motiveren waarom hij gebruik maakt van de door de wet toegestane uitzonderingen. In het vonnis zal dus vermeld dienen te worden tot welke conclusie de rechter na toetsing aan artikel 22b is gekomen.

Overigens zij opgemerkt 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.

Veroordeling en strafbeschikking

Artikel 22b geldt zowel in geval van veroordeling door de rechter, als in geval van afdoening door het openbaar ministerie door middel van een strafbeschikking. Dit laatste volgt uit artikel 78b van het Wetboek van Strafrecht waar is bepaald dat onder de term «veroordeling» ook de strafbeschikking wordt begrepen.

Onderdeel D

Met de wijziging van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht wordt duidelijk gemaakt dat de beperking van het opleggen van een taakstraf in artikel 22b ook geldt voor mogelijkheid van het opleggen van een taakstraf door het openbaar ministerie in het kader van een transactie. Overigens is het op grond van beleidsregels van het openbaar ministerie zo dat

een transactie voor ernstige misdrijven, waarbij sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, niet aan de orde is.

ARTIKEL II

Artikel II voorziet in overgangsrecht. Hoewel in strikte zin geen sprake is van een veranderd inzicht omtrent de strafwaardigheid van de ernstige zeden- en geweldsmisdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft – aan de wettelijke strafbedreiging wijzigt immers niets – heeft het wetsvoorstel wel tot gevolg dat voor deze misdrijven in de in het wetsvoorstel bepaalde gevallen geen «kale» taakstraf meer kan worden opgelegd. Er is daarom sprake van verandering in de wetgeving als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Op strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van onderhavige wetwijziging, is het nieuwe artikel 22b Sr derhalve niet van toepassing.

Voor de aanscherping van het vorderingenbeleid van het openbaar ministerie als gevolg van de wijziging van de Aanwijzing taakstraffen heeft dit overigens geen gevolgen.

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