

Vergaderjaar 1999–2000

26 114

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

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2000

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Taakstraffen in uw Kamer op 19 januari jl. heb ik toegezegd in een brief nader in te gaan op het onderwerp van het opleggen van taakstraf bij verstek in relatie tot bepalingen uit enkele verdragen betreffende dwangarbeid. Ook zou ik hierin ingaan op een vraag van de heer Van der Staaij van de fractie van de SGP over de verhouding tussen artikel 22f en 22g WvSr van het voorstel van wet.

Taakstraf bij verstek

Door de heer Niederer van de fractie van de VVD is bij amendement (nummer 17) voorgesteld het instemmingsvereiste, zoals in het voorstel van wet is gegeven in artikel 22b WvSr te laten vervallen. Hierdoor zou het mogelijk worden een taakstraf in verstekzaken op te leggen. In mijn antwoord in eerste termijn ben ik reeds kort ingegaan op de terzake relevante verdragen. Hieronder zal ik dit in meer uitgebreide vorm doen.

Artikel 4, tweede lid, EVRM bepaalt dat van niemand mag worden verlangd gedwongen of verplichte arbeid te verrichten. Uit de beperkte jurisprudentie die terzake van dit artikel is gevormd, blijkt dat de discussie over deze bepaling zich vooral toespitst op beroepsuitoefening in de vrije maatschappij en de beperkingen die daarbij worden gesteld. Bijvoorbeeld het geven van verplichte rechtsbijstand door advocaten of het moeten naleven van contracten door profvoetballers. Een strafrechtelijke casus (gericht op het tweede lid) heeft zich voor zover ik heb kunnen nagaan nog niet voorgedaan.

De Europese Commissie meent dat voordat er sprake is van gedwongen arbeid er aan een tweetal aspecten moet zijn voldaan. «First, that the work or service is performed by the worker against his will and, secondly, that the requirement that the work or service be performed is unjust or oppressive or the work or service itself involves avoidable hardship» (Van

Het woord «and» in de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Europese Commissie suggereert duidelijk een cumulatie van deze vereisten. Zouden deze subsidiair zijn bedoeld dan was logischerwijze het woord «or» gebruikt.

Uitgaande van deze cumulatie kan er geen sprake zijn van strijdigheid van taakstraf bij verstek met artikel 4 EVRM, aangezien de in het kader van een taakstraf te verrichten activiteiten niet te kwalificeren zijn als «unjust or oppressive or the work or service itself involves avoidable hardship». Omdat de (beperkte) jurisprudentie over de vraag of sprake is van cumulatie of subsidiariteit echter niet ondubbelzinnig is, wordt in het navolgende uitgelegd waarom ook vanuit de subsidiaire redenering geen strijd is met artikel 4 EVRM.

De Europese Commissie gaat ervan uit dat door het geven van toestemming, aan de dwangarbeid of verplichte arbeid zijn dwangkarakter wordt ontnomen. Het opleggen van een taakstraf bij verstek, waarbij op het moment van veroordeling onduidelijk kan zijn of de betrokkene daarmee instemt, is mijns inziens niet strijdig met de voornoemde bepaling. Ook dan blijft er immers een moment waarop de veroordeelde kan beslissen al dan niet in te stemmen met de hem opgelegde straf. Dat is namelijk het moment waarop hij kennis krijgt van de veroordeling. De veroordeelde is niet verplicht om de taakstraf te verrichten. Indien hij niet op de oproep om zich op een bepaald moment en bij een bepaald project of werkplaats te melden reageert, zal het Openbaar Ministerie evenwel vanzelfsprekend de bij het vonnis opgelegde vervangende hechtenis ten uitvoer kunnen leggen. Dit zal hem ook worden medegedeeld.

Er is wel gesteld dat hier geen sprake zou zijn van werkelijke instemming omdat het alternatief voor het niet verrichten van de taakstraf het ondergaan van vervangende hechtenis is. Dit zou dan samenhangen met het feit dat de betrokkene niet expliciet vooraf heeft aangegeven in te stemmen met de taakstraf. Het Europese Hof heeft over deze redeneringswijze anders geoordeeld (uitspraak van 23 november 1983, A.70). Voor zover sprake is van instemming vooraf, is dit weliswaar relevant, voor de toetsing aan artikel 4 EVRM kan het echter niet beslissend zijn. De wijze waarop het werk dient te worden uitgevoerd is voor het Hof evenzeer relevant voor die toetsing. In niet alle gevallen is immers duidelijk dat de betrokkene bij zijn instemming vooraf voldoende inzicht heeft op de daadwerkelijk te verrichten activiteiten. Pas wanneer hij die activiteiten inderdaad verricht toont hij vanuit de optiek van het Hof zijn definitieve instemming. Anders gezegd: weigert hij na aanvankelijk instemming de activiteiten te verrichten dan kan hij niet altijd worden gehouden aan zijn aanvankelijke instemming. Kortom, voor het Europese Hof blijkt de instemming evenzeer uit het verrichten van de werkzaamheden. De mogelijkheid van taakstraf bij verstek is hiermee geheel in lijn.

Ik noem voorts kort enkele andere verdragen die in dit kader relevant zijn. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt in artikel 8, derde lid, sub a, eveneens dat dwangarbeid en verplichte arbeid verboden is. In hetzelfde artikel wordt in het derde lid, sub b, een algemene uitzonderingsgrond voor het verbod gegeven voor regelingen waarin dwangarbeid als straf kan worden opgelegd. De verplichting tot dwangarbeid krachtens een daartoe strekkend vonnis van een bevoegde rechter valt derhalve niet onder het verbod genoemd in voormeld verdrag.

Het Verdrag van Genève betreffende de gedwongen of verplichte arbeid van 1930 geeft eveneens een verbod voor gedwongen of verplichte arbeid. Dit verdrag bepaalt dat onder deze term niet valt: «elke arbeid of dienst van een persoon, gevorderd als gevolg van een veroordeling, uitgesproken bij een rechterlijke beslissing, op voorwaarde, dat die arbeid of dienst ten uitvoer gelegd wordt onder opzicht en toezicht van de openbare machten, en dat de bedoelde persoon niet afgestaan wordt aan of ter beschikking gesteld wordt van particulieren, maatschappijen of private rechtspersonen». Ook dit verdrag laat dus werkstraffen toe, mits de tenuitvoerlegging daarvan «onder toezicht van de openbare machten» staat. Nu bij de taakstraf het toezicht wordt uitgeoefend door het Openbaar Ministerie, is de regeling ook met dit verdrag in overeenstemming.

Ten slotte is in dit verband het Verdrag betreffende afschaffing van gedwongen arbeid van 1957 relevant. Uit de formulering van de bepalingen uit dit verdrag blijkt dat het doel van dit verdrag gelegen is in het verbieden van dwangarbeid ten aanzien van personen op politieke gronden. Ook deze bepaling verzet zich derhalve niet tegen de toepassing van taakstraffen bij verstek.

Tot slot wil ik nog ingaan op de opmerkingen die de heer Rouvoet ten aanzien van dit onderwerp heeft gemaakt. Hij stelde dat in de memorie van toelichting staat dat het instemmingsvereiste gegeven in artikel 22b WvSr nodig is in verband met artikel 4 EVRM. In de memorie van toelichting is ingegaan op de terzake relevante verdragen omdat dat in het wetsvoorstel waarbij de dienstverlening werd geïntroduceerd ook uitvoerig was gedaan. Aangegeven is dat aan artikel 4 EVRM is voldaan nu het instemmingsvereiste gehandhaafd is. De omgekeerde redenering, dat artikel 22b WvSr nodig is om te voldoen aan artikel 4 EVRM is echter een geheel andere en met de gegeven tekst niet beoogd. De artikelsgewijze toelichting die hij tevens aanhaalde beoogt slechts de voorbeelden te noemen waaruit de instemming, zoals vormgegeven in artikel 22b WvSr van het wetsvoorstel, kan blijken. Deze tekst beoogt niet om toelichting te geven aangaande het al dan niet stellen van het instemmingsvereiste.

Verhouding artikel 22f en 22g WvSr

De heer Van der Staaij vroeg aan het einde van het debat om de toegevoegde waarde van beoordelingsvrijheid van het Openbaar Ministerie bij de toepassing van artikel 22g WvSr (tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis), gelet op de mogelijkheid gegeven in artikel 22f WvSr voor het Openbaar Ministerie om de taakstraf te wijzigen. Juist om het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te geven van artikel 22f WvSr gebruik te maken dient artikel 22g WvSr beleidsvrijheid te bieden. Wanneer namelijk bij het niet, of niet naar behoren, verrichten van de taakstraf altijd de vervangende hechtenis bevolen zou moeten worden, zou toepassing van artikel 22f WvSr niet meer mogelijk zijn. Overigens zijn er ook situaties denkbaar waarin de taakstraf niet kan worden verricht en er geen wijziging kan worden aangebracht en het ook niet zinvol is de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. Te denken valt aan een situatie waarin de betrokkene bij een ongeval dusdanig gewond is geraakt dat hij geen taakstraf meer kan verrichten doch tevens detentieongeschikt is geraakt. In die gevallen kan het Openbaar Ministerie besluiten de vervangende hechtenis achterwege te laten.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals