

20 074

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 18 april 1989

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis genomen. Zij wilden bij een aantal aspecten nog nader stilstaan.

In het wetsvoorstel is voorzien dat de rechter het verrichten van onbetaalde arbeid uitsluitend kan gelasten bij een opgelegde c.q. uit te voeren vrijheidsstraf van niet meer dan 6 maanden. Daarnaast is voorzien dat het aantal uren te verrichten arbeid ten hoogste 240 uur kan bedragen. Deze leden vroegen zich af hoe de verhouding gezien moet worden tussen enerzijds het aantal van 6 maanden vrijheidsstraf en anderzijds de 240 uren dienstverlening. Moet, uitgaande van een type onbetaalde arbeid die niet meer dan gemiddeld zwaar of anderszins belastend kan worden geacht, worden aangenomen dat in beginsel één maand vrijheidsstraf staat tegenover 40 uren dienstverlening? Dat zou dan betekenen dat bij 100 uren te verrichten onbetaalde arbeid van een normaal en niet extra belastend karakter een daarmee corresponderende vrijheidsstraf van ca. 2 1/2 maand te verwachten zou zijn. Ingevolge het voorgestelde artikel 27 Sr is de rechter bij het opleggen van dienstverlening verplicht de eventueel ondergane voorlopige hechtenis te verrekenen. Hij dient in zijn uitspraak de maatstaf volgens welke deze verrekening plaatsvindt te vermelden. Neem het geval dat de rechter bij een verdachte die 3 dagen in voorlopige hechtenis heeft gezeten 40 uren dienstverlening gelast als alternatieve sanctie voor één maand vrijheidsstraf. Drie dagen voorlopige hechtenis vormen ongeveer het 1/10 gedeelte van een maand. Dient dan ook als uitgangspunt voor de uit te voeren aftrek in beginsel op de 40 uren dienstverlening het 1/10 gedeelte, zijnde 4 uur dienstverlening in mindering gebracht te moeten worden. Dient zo'n rechtsevenredige verhouding ook uitgangspunt te zijn bij de situatie die aan de orde is in het voorgestelde artikel 22 g Sr, in het geval de veroordeelde, nadat hij een deel van de verrichte arbeid reeds naar behoren heeft verricht, voor het resterende gedeelte alsnog

¹ Samenstelling:

Wagemakers (CDA) (voorzitter), Glasz (CDA), Fleers (CDA), Mw. Mastik-Sonneveldt (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Glastra van Loon (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Vogt (PSP), Schuurman (RPF) Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

de vrijheidsstraf dient te ondergaan? Afgezien van voormelde vragen betreffende de aard van de verhouding tussen aantal maanden vrijheidsstraf en uren dienstverlening bleef voor deze leden de vraag bestaan of er wel een zeker evenwicht, c.q. evenredigheid bestaat tussen 240 uren dienstverlening als alternatief voor 6 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De bewindslieden benadrukten weliswaar steeds dat bij dit wetsvoorstel de humanisering van de strafrechtpleging voorop staat, alsmede dat dienstverlening kan dienen ter resocialisatie van de veroordeelde, doch bij strafrecht gaat het niet uitsluitend om dat laatste, maar ook (in de woorden van Mr D. Hazewinkel-Suringa) om «de handhaving van normen door een machtsmiddel ter bekrachtiging en ter bestrijding van de gedragingen die de gelding van die norm in gevaar brengen». De norminscherpende functie van strafbepalingen en de speciale en generële preventie die van strafrecht en strafrechtpleging dient uit te gaan is binnen bepaalde grenzen gediend met een passende vorm van weloverwogen leedtoevoeging aan de schuldige.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer – Handelingen TK 49-4986 tweede kolom – stelde de Minister onder meer: «Ik kan niet ontkennen dat wij in het betrekkelijk gematigde Nederlandse straftoemittingsbeleid toch al spreken over de zwaardere vergrijpen wanneer de rechter de neiging heeft te denken aan vrijheidsstraffen in de orde van grootte van 4 tot 6 maanden». Dit zo zijnde kan men naar de indruk van de aan het woord zijnde leden niet stellen dat een zekere evenredigheid van 240 uren dienstverlening en 6 maanden vrijheidsstraf met name te vinden zou zijn indien niet alleen wordt gelet op «het aantal uren dienstverlening maar tevens op de aard en zwaarte van het werk». Wat laat zich immers ten aanzien van die aard en zwaarte van het werk thans objectief vaststellen. Op bladzijde 19 van de Memorie van Antwoord Tweede Kamer stelden de bewindslieden dat het hier voor het merendeel gaat om werkzaamheden die onder het traditionele vrijwilligerswerk vallen. Kortom werk dat andere mensen in onze samenleving eveneens onbetaald doch volledig vrijwillig verkiezen te doen. Daarnaast gaat het hier over het algemeen om werkzaamheden die de verdachte zelf aanbiedt te doen en die hem in ieder geval met zijn instemming worden opgelegd. De nuchterheid gebiedt derhalve te stellen dat het hierbij in het algemeen niet om buitensporig zwaar of belastend werk zal gaan, doch eerder om heel normale werkzaamheden die ook door vele mensen in onze maatschappij worden verricht zonder dat zij dat in enig opzicht als een leedtoevoeging ervaren. Deze leden hadden de indruk dat dienstverlening als alternatief voor vrijheidsstraffen van meer dan 3 maanden weliswaar niet uitgesloten zou behoeven te worden, doch overigens eerder uitzondering dan regel zou dienen te blijven, alsmede dat bij op te leggen arbeid van een niet meer dan gemiddeld belastend karakter tegenover iedere maand vrijheidsstraf een beduidend hoger aantal dan 40 uur dienstverlening zou dienen te staan.

De aan het woord zijnde leden wilden dan ook enige afstand nemen van de stellingname op bladzijde 7 van de Memorie van Antwoord Tweede Kamer dat «iedere verdachte van een strafbaar feit waarvoor de rechter een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf van niet meer dan 6 maanden overwoog op te leggen, in beginsel in aanmerking komt voor dienstverlening». Deze leden konden zich meer vinden in het gestelde op bladzijde 3 van de Nota naar aanleiding van het eindverslag Tweede Kamer waarin de bewindslieden signaleren dat er delicten kunnen zijn waarvoor de rechter een vrijheidsstraf van tussen de 3 en 6 maanden oplegt die niet geschikt zijn om met dienstverlening af te doen, alsmede dat de bewindslieden er dan op vertrouwen dat de rechter in dit soort gevallen van de mogelijkheid van dienstverlening afziet.

In het voorgestelde artikel 22 d lid 2 Sr wordt aangegeven dat het vonnis in ieder geval onder meer vermeldt: «de termijn binnen welke de

arbeid na aanvang dient te worden verricht». Deze leden hadden er kennis van genomen dat de bewindslieden het niet gewenst hebben geoordeeld dat in de wet zou worden vastgelegd het maximum aantal uren te verrichten dienstverlening per week. Laat echter de hiervoor geciteerde zinsnede uit het voorgestelde artikel 2 d lid 2 Sr de mogelijkheid open dat de rechter in zijn vonnis eventueel zo'n maximaal aantal uren te verrichten dienstverlening per week toch zou bepalen indien hij daarvoor in bepaalde gevallen aanleiding zag? Deze leden vroegen dat met name omdat naar hun indruk een straf van 8 uren dienstverlening gedurende 10 weken een beduidend anders en waarschijnlijk ook belastender karakter heeft dan een straf die in 2 weken dienstverlening van ieder 40 uur kan worden afgewerkt.

De aan het woord zijde leden hadden voorts kennis genomen van het artikel van Th. van Sloun, «Verdachttes aanbod tot onbetaalde arbeid: de nieuwste vaststelling van schuld», *Delict en Delinquent* november 1988. Om de in het artikel aangegeven gronden stelt de schrijver «dat het wetsvoorstel, betreffende de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte, de wijze van vaststellen van de schuld als strafrecht dogmatische voorwaarde van strafbaarheid en de procedures met betrekking tot het aanbod, de aanvaarding en de uitvoering van de dienstverleningsstraf een toetsing op hun contra-ditoire karakter niet kan doorstaan. Daarenboven is gebleken dat het onderhavige wetsvoorstel op gespannen voet staat met artikel 29 en artikel 302 Strafvordering en in strijd is met de voor Nederland geldende internationale verdragen inzake de *presumptio innocentiae*». Gaarne zagen deze leden enig commentaar van de bewindslieden op voormelde stellingname tegemoet. Deze leden wezen er in dit verband nog op dat de bewindslieden van bladzijde 12 van de Memorie van Toelichting melding maken van de mogelijkheid dat de rechter een aanbod van de verdachte kan uitlokken door ter terechtzitting te wijzen op de mogelijkheid van dienstverlening, terwijl op bladzijde 3 van de Memorie van Antwoord gesteld wordt dat de Politierichter of de Kantonrechter er doorgaans geen moeite mee zal hebben om ter terechtzitting te laten blijken dat hij het ten laste gelegde bewezen acht zodat hij de verdachte alsnog op de mogelijkheid van dienstverlening kan wijzen. De aldus geschilderde sfeer van de zitting wijkt onmiskenbaar af van het gestelde in artikel 302 Strafvordering.

In het artikel «Dienstverlening in het Parlement», *Delict en Delinquent* 1988 nr. 6 betoogt Mr van Singer-Dekker dat artikel 7 lid 2 sub a van de Wet op de Justitiële Documentatie aanvulling zou behoeven teneinde te verzekeren dat bij omzetting van de dienstverlening in gevangenstraf op basis van artikel 22 g Sr eveneens de lange rehabilitatietermijn zou gelden. In hetzelfde artikel wordt betoogd dat de inhoud van artikel 22 g Sr waarin omzetten van dienstverlening in een uit te voeren gevangenstraf alleen wordt toegestaan indien de opgelegde arbeid niet naar behoren is verricht, tot problemen kan leiden in een geval waarin sprake is van een vrijheidsstraf die deels onvoorwaardelijk en deels voorwaardelijk is opgelegd en waarbij het onvoorwaardelijke gedeelte is vervangen door dienstverlening die weliswaar naar behoren wordt verricht maar waarbij zich wel de situatie voordoet dat de betreffende persoon één of meer voorwaarden die hem bij het vonnis ten aanzien van het voorwaardelijk opgelegde gedeelte van de vrijheidsstraf zijn opgelegd, overtreedt. Uitvoering alsdan van het voorwaardelijke gedeelte van de vrijheidsstraf zou dan onder omstandigheden de verdere voltooiing van de dienstverlening onmogelijk kunnen maken.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** hadden met enige verbazing kennis genomen van een aantal elementen in verschillende beschouwingen over de positie van werkloze uitkeringsgerechtigde dienstverleners. Zij konden het uiteraard billijken, dat dezen zich tijdens de dienst-

verlening in beginsel beschikbaar moeten houden voor de arbeidsmarkt. Ware het anders, dan zou er immers een ongerechtvaardigd verschil optreden met werkende dienstverleners, die geacht worden de dienstverlening in hun vrije tijd uit te voeren. Vervolgens wordt echter een evenzeer ongerechtvaardigd verschil wel gemaakt indien uitkeringsgerechtigde dienstverleners alleen traditioneel vrijwilligerswerk (ook wel «pro deo werk» genoemd) of volgens de procedures van het wetsvoorstel Wet Onbetaalde Arbeid Uitkeringsgerechtigden (WOAU) goedgekeurde werkzaamheden zouden mogen verrichten, terwijl die eis voor werkende dienstverleners niet zou (kunnen) gelden. Hoe valt dit verschil te rechtvaardigen? Deze leden wezen er bovendien nog op, dat dit verschil er toe zou kunnen leiden, dat het aanbod aan projectplaatsen voor werkenden groter is dan dat voor werklozen. Om bovengenoemde en andere redenen achtten deze leden het uiterst ongewenst en onjuist om de WOAU in dezen een rol te laten spelen. In dat verband wezen zij er op dat de doelgroep van de WOAU een totaal andere is dan die van het onderhavige wetsvoorstel. Overigens staat in de WOAU de zogenaamde «objecttoets» centraal waarbij criteria spelen als verdringing van reguliere arbeid, concurrentievervalsing en budgetvervalsing. Het is toch, zo meenden deze leden, volstrekt niet nodig, om projectplaatsen voor dienstverlening op deze criteria te toetsen, gezien het uiterst minieme deel dat de dienstverlening uitmaakt van het werken met behoud van uitkering als geheel, om maar te zwijgen van de arbeidsmarkt als geheel. Voorts hadden deze leden met verbazing kennis genomen van de toezeggingen met betrekking tot een AMVB op grond van artikel 14 WOAU. Wat is de betekenis van dergelijke toezeggingen, nu de WOAU nog niet in werking is getreden, wellicht nooit in werking zal treden, en overigens een horizonbepaling kent?

Tenslotte vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. nog, of dienstverlening ook opgelegd kan worden in het kader van de tenuitvoerlegging van een buitenlands strafvonnis waarbij tot een vrijheidsstraf veroordeeld werd.

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld