

lagere regeling aantreft, moet hij de wet aanhouden. Maar bovendien is de greep van de Staten-Generaal op de regelgeving van het Koninkrijk afhankelijk van onze mogelijkheid om te beslissen over wetten. Daarbij moeten wij ervan kunnen uitgaan, dat alle lagere regelingen zich aan die wetten conformeren. Zoals de heer Hirsch Ballin ook zei, het moet mogelijk zijn per delegatie competenties door te geven aan lagere regelgevers, ter uitvoering, wetende dat die uitvoeringsregelingen te allen tijde toetsbaar zijn aan de wet, niet alleen door de autoriteiten en de burgers, maar vervolgens ook door de rechter. Deze, zoals de heer Hirsch Ballin het noemde, doorzichtige opbouw zou ook bij de EU-wetgeving moeten plaatsvinden. Regels die, in dit geval, in co-decisie met het parlement zijn vastgesteld, zouden het hoogste rechtskarakter moeten hebben. Alle andere beslissingen zouden daarvan afhankelijk moeten zijn.

Nederland heeft in Maastricht en in Amsterdam geprobeerd iets van die hiërarchie in het constitutionele bestel aan te brengen. Hoewel de blijk van vermoeidheid enigszins begrijpelijk is, is het jammer dat niet blijkt dat men het opnieuw wil proberen en voortdurend aan de orde wil blijven houden. Ik weet dat enige lidstaten er niet voor voelen, omdat het te zeer zou lijken alsof er sprake is van een federatie, waarbinnen de federale wetgeving hoger is dan die van de deelstaten. Dat is natuurlijk een belemmering. Het is echter het belang van alle lidstaten te weten hoe de onderlinge verhouding tussen de verschillende beslissingen in het kader van Europees recht is, vooral van het Europees secundair recht. Met de heer Hirsch Ballin stel ik vast, dat in ieder geval het Verdrag het hoogste is en dat alle secundair recht daaraan ondergeschikt is.

Hoe kunnen wij alsnog iets van kaderwetgeving of een hiërarchie van normen vastgesteld krijgen als het niet lukt op de IGC van Nice? Kunnen wij in het bestaande systeem verder werken aan helderheid in het onderlinge verband tussen de verschillende normen? Ik meen dat een goede aanzet daartoe onder meer is gegeven in het verslag van de Raad van State over 1999, dat begin dit jaar is verschenen. In dat verslag wordt vooral ingegaan op het vraagstuk van de implementatie

van het nationale recht. Men treft daar de vraag aan welk Europees recht wij moeten implementeren als er intern in het Europees recht tegenstrijdigheden bestaan. Bij ons is duidelijk dat eerst de wet toegepast moet worden. Zijn er tegenstrijdigheden tussen wetten, dan zijn er regels over oudere en jongere wetten en algemene en bijzondere wetten. In het Europese recht bestaan die niet. Zo'n stelsel zou kunnen worden ontworpen. In het betoog van Mortelmans in het Juristenblad van 19 mei jongstleden wordt het verslag van de Raad van State lovend besproken. Het is jammer dat wij in de Kamer zo'n stuk niet bespreken, want het verslag van de Raad van State geeft veel meer inhoudelijke mogelijkheden voor een behoorlijk debat dan de vermoeide notitie van de regering, zij het dat wij natuurlijk ook dezelfde vragen aan de regering hadden moeten stellen als de Raad van State in zijn verslag opwerpt. Het is jammer dat een stuk als dat van de Raad van State niet zelfstandig voorwerp is van overleg. In aansluiting op de opmerkingen van de heer Hirsch Ballin zou ik dan ook willen vragen of in een volgende "Staat van de Europese Unie" in het kader van de implementatie van het Europese recht, aandacht aan dit verslag kan worden gegeven.

Voorzitter! Het is mogelijk dat bij het maken van Europees recht – op alle niveaus, zoals verordeningen, richtlijnen etc. – iets meer dan tot nu toe – misschien zelfs veel meer dan tot nu toe – wordt aangegeven hoe een en ander zich verhoudt tot al bestaande Europese regelgeving. In de telecommunicatierichtlijn 97-13 zijn in de overwegingen en in een tweetal artikelen aanzetten in die richting te vinden. Daartoe gebruikt men formuleringen die in lijn liggen met het in Nederland gebruikelijke "onverminderd het bepaalde in artikel", om de verhouding tussen het desbetreffende artikel en het geciteerde aan te geven. Men zou er naartoe kunnen werken om in de regelgeving de onderlinge verbanden aan te geven. Zoals de regering zelf al in haar notitie schrijft, is dat alleen mogelijk als er wordt samengewerkt tussen de Europese Commissie, die de ontwerpen maakt, en de Raad en het Europees Parlement, die er zeggenschap over hebben. Net als is gebeurd ten aanzien van de redactionele kwaliteit van de regelgeving (zie blz. 4 van de notitie)

zou een Interinstitutioneel Akkoord kunnen worden gemaakt over de wijze waarop, zonder verandering van het Verdrag – mijn fractie vindt het onverminderd van belang dat dit vroeg of laat gebeurt – bij het maken van nieuw Europees recht wordt duidelijk gemaakt hoe een nieuwe regel zich verhoudt ten opzichte van reeds bestaande Europese regels. Dat vergt een andere aanpak dan tot nu toe. Nu krijg je de indruk dat voorstellen van de Commissie bij wijze van spreken lukraak de Gemeenschap in worden gegooid. Een nationale wetgever zou zich iets dergelijks niet kunnen permitteren. Dat heeft alles te maken met de consistentie van het totaal. Kortom, wil de bewindsman bevorderen dat de Nederlandse ambtenaren die betrokken zijn bij het werk van de Raad, in de werkgroep bevorderen dat zoveel mogelijk wordt gepoogd om bij het maken van nieuwe teksten de hiërarchie aan te geven?

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Het ziet er naar uit dat de minister van Justitie op korte termijn zal kunnen antwoorden op opmerkingen over het wetsvoorstel Taakstraffen. Naar verwachting zullen wij dit onderwerp omstreeks 17.00 uur hebben afgehandeld. Daarna volgt een schorsing, waarna wij vervolgen met het antwoord van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op opmerkingen over het zojuist besproken onderwerp.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (26114).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik ben blij met de inbreng die er vandaag geweest is van de leden uit uw Kamer. Over het algemeen is er, zo mag ik zeggen, een positief oordeel over dit wetsvoorstel gegeven.

Korthals

Mevrouw Timmerman heeft een nogal principiële punt aangegeven, dat overigens ook al in de schriftelijke voorbereiding uitvoerig is besproken, maar daaraan heeft zij nog enkele nadere overwegingen meegegeven. Ik denk dat het goed is dat ik eerst wat algemene vragen beantwoord die door de meeste leden gesteld zijn, om vervolgens wat specifieke vragen de revue te laten passeren en ten slotte te eindigen met het principiële punt van mevrouw Timmerman.

Voorzitter! Er is door verschillende sprekers gevraagd hoe het nu zit met het draagvlak voor taakstraffen. Laat ik daar heel duidelijk over zijn: dat draagvlak is op het ogenblik bij de Nederlandse burgers nog voldoende. Een van de belangrijkste zorgen die ik zelf heb, is om dat zo te houden. Ik ben zelf altijd een voorstander geweest van de automatische toename van het aantal taakstraffen zoals dit indertijd in de nota met betrekking tot de taakstraffen stond, namelijk een groei van 10% per jaar. Het is zo dat door allerlei omstandigheden er op het ogenblik eerder taakstraffen zullen worden opgelegd dan in het verleden, maar ook zijn er soorten taakstraffen die niet zo snel zullen worden opgelegd. Per saldo zal er de eerstkomende twee, drie jaar nog een kleine stijging zijn, maar ik denk dat het vanaf dat moment redelijk stabiel zal zijn. Belangrijk is dat er bij de taakstraffen geen zaken misgaan, want het draagvlak wordt natuurlijk voor een belangrijk deel bepaald door het succes dat taakstraffen hebben. Als het er te veel zijn en inderdaad de organisatie bij de reclassering niet goed loopt, waardoor er onvoldoende taakstraffen zouden kunnen worden uitgevoerd, dan denk ik dat dit een negatief beeld zou kunnen geven.

Het aantal taakstraffen ligt op het ogenblik om en nabij de 20.000 – het zijn er iets meer – en daarbij is het zo dat die taakstraffen over het algemeen ten uitvoer gelegd kunnen worden: er zijn voldoende plaatsen. De heer Rosenthal sprak over mogelijke wachtlijsten – dat is een woord dat “in” is – maar ik kan zeggen dat ik op het ogenblik geen informatie heb dat er wachtlijsten zijn ten aanzien van de taakstraffen. Ik hoop dat het ook zo zal blijven. Misschien is het goed om in dit verband te zeggen dat de reclassering er indertijd van uitgegaan is, dat het aantal taakstraffen wel eens zou

kunnen komen op 30.000. Dat wordt nu niet gehaald, maar zij zijn voorbereid op dat aantal. Het moet, met andere woorden, ook op te vangen zijn in de organisatie.

Door verschillende sprekers is gesproken over de logica van de positionering van de taakstraf. Van het begin af aan, ook in de experimentele fase, is de taakstraf gepositioneerd tussen de boete en de vrijheidsstraf. Ik ben ook van mening dat dit de meest logische positionering is. Men zal het ook als zodanig ervaren.

Er wordt gevraagd naar langere taakstraffen, maar uit de praktijk blijkt dat het misluktingspercentage stijgt, indien langere taakstraffen worden opgelegd. Met dit wetsvoorstel wordt de duur al opgetrokken naar 480 uren en ik moet zeggen dat ik dit voorlopig beslist voldoende vind. Zoals bekend waren er in de Kamer aan de overzijde geluiden die eigenlijk nog een verdere uitbreiding van het aantal uren voorstonden.

Voorzitter! De heer Rosenthal vroeg ook of ik wilde ingaan op de effectiviteit van de taakstraffen. Het WODC heeft daar een onderzoek naar gedaan waaruit gebleken is dat de recidive van mensen die een taakstraf hebben volbracht niet spectaculair maar wel consistent lager is dan die van mensen die een vrijheidsstraf hebben uitgezeten. Ik heb begrepen dat de meeste van de aanwezigen hier dat WODC-rapport hebben bestudeerd.

Bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is de recidive gemiddeld 80% en bij werkgestraften bijna 62%. De vergelijking kan echter niet helemaal gemaakt worden aangezien de groep van onvoorwaardelijk gestraften een veel zwaarder justitieel verleden heeft en slechts 1/5 van de werkgestrafte meerderjarigen qua justitiële achtergrond wel vergelijkbaar is met de onvoorwaardelijk gestraften. Dit zware segment van de taakgestraften – mensen met 10 of méér justitiecontacten – vertoont een significant lager recidivepercentage dan de onvoorwaardelijk gestraften.

Ex-werkgestraften beginnen bovendien later te recidiveren, plegen vervolgens minder delicten en minder ernstige delicten dan mensen die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf achter de rug hebben. Hier kan in elk geval gesproken worden van enige winst, maar de zwaarte van de doelgroep moet

daarbij echter wel in aanmerking genomen worden.

Bij de intensieve leerstraffen – DTC, Kwartaal cursus en Cashba – voor jeugdigen en jongvolwassenen zien wij relatief hoge recidivecijfers. Het gaat hier evenwel om een zware doelgroep, vergelijkbaar met de onvoorwaardelijk gestraften. Bij DTC en Kwartaal cursus komt ongeveer 80% van de deelnemers vroeg of laat weer in contact met justitie. Cashba met een iets lichtere doelgroep dan DTC en Kwartaal cursus, kent een gemiddelde recidive van 60%. De recidivecijfers worden echter sterk beïnvloed door het groot aantal jongeren dat het programma niet afmaakt. De afhakers recidiveren aanzienlijk meer dan de afmakers. Van degenen die het programma afmaken, ligt het recidivecijfer rond de 50%, hetgeen aanmerkelijk gunstiger is dan bij de kortgestraften.

De heer Holdijk vroeg of de taakstraf aan haar doel beantwoordt nu de recidive niet veel lager ligt dan bij vrijheidstraffen en gemiddeld 15% tot mislukking leidt.

De recidive bij taakstraffen ligt inderdaad duidelijk lager dan bij vergelijkbare vrijheidsstraffen. Waar bij de korte vrijheidsstraf circa 80% recidiveert, is dit bij 62% van degenen met een werkstraf het geval. Dat blijkt ook uit het onderzoek van het WODC. Bovendien blijkt uit een aantal onderzoeken dat degene met een taakstraf minder vaak, minder ernstig en minder snel recidiveert. Dit geldt des te sterker wanneer het gaat over leerstraffen. Het misluktingspercentage ligt al vele jaren stabiel op circa 8 waar het de mislukking na de start van de werkstraf betreft. De overige mislukkingen worden veroorzaakt doordat de veroordeelde ook na herhaalde oproep niet bij de reclassering verschijnt voor een intakegesprek.

Voorzitter! De heer Rosenthal vroeg naar de grote verschillen in sanctieoplegging tussen rechters en waarom de richtlijn over zeden- en geweldsdelicten niet in de formele wet is vastgelegd.

De systematiek van ons Wetboek van strafrecht is zodanig dat bij ieder delict wordt aangegeven welke maximale straf kan worden opgelegd. Bij geen enkel delict worden daarbij beperkingen in de wet gegeven. De vrijheid en onafhankelijkheid van de rechter beschouwen wij als een groot goed.

Korthals

Via de strafvorderingsrichtlijnen van het OM kan vanuit justitie een waardering aangegeven worden. De rechters zijn momenten overigens zelf bezig om meer eenheid in de sanctieoplegging te bewerkstelligen. Ik zie daar met vertrouwen naar uit.

De heer Holdijk vroeg of wij een bepaald meetbaar resultaat beogen met de rekwireerrichtlijn voor zeden- en geweldsdelicten. De richtlijn beoogt uitdrukking te geven aan mijn mening en ook die van de samenleving – die blijkt uit de veelal recent gevoerde discussies – dat de zeden- en geweldsdelicten die worden genoemd in de richtlijn van het openbaar ministerie, dermate ernstig zijn dat een taakstraf geen passende straf is. In de prognoses voor de aantallen taakstraffen die voor de komende jaren worden verwacht, is rekening gehouden met de negatieve invloed van deze richtlijn van ongeveer 900 taakstraffen per jaar. Op het totaal opgelegde taakstraffen is dat een beperkt aantal, nog geen 5%. Ik had ook niet de indruk, dat bij veel zeden- of geweldsmisdrijven voor de vaststelling van de richtlijn door het openbaar ministerie wel een taakstraf werd gevorderd. In zoverre is de richtlijn van het openbaar ministerie voornamelijk een bevestiging van een reeds lang bestaande praktijk.

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.

Voorzitter! Mevrouw Timmerman vroeg: kan een taakstraf worden opgelegd bij ernstige misdrijven? 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.

Voorzitter! Van verschillende kanten is gevraagd: is de reclassering toegerust op haar taak? De reclassering heeft mij bevestigd dat zij de taakstraffen die wij in de komende jaren voorzien, kan uitvoeren. Overigens, ik ben voornemens dit permanent in de gaten te houden en met vertegenwoordigers van de reclassering te bespreken of dit inderdaad mogelijk is en geen problemen zullen rijzen.

Voorzitter! De emancipatie van de taakstraf tot hoofdstraf is extra reden voor aandacht voor legitimiteit en effectiviteit. Er mogen geen wachtlijsten komen. Ik heb de heer Rosenthal al gezegd, dat er geen wachtlijsten zijn. In aanvulling op mijn antwoord, dat de reclassering de tenuitvoerlegging getalsmatig aankan, kan ik onderschrijven dat er geen wachtlijsten bestaan. Gelet op de berichten van de reclassering verwacht ik die ook niet.

Voorzitter! Wat is de positie van de zogenaamde leerwerkstraf in relatie tot de in de wet gestelde maxima voor werk- en leerstraffen? Met name mevrouw Timmerman heeft hiervoor aandacht gevraagd. Bij de leerwerkstraffen doorlopen de deelnemers eerst in groepsvorm een zogenaamde basismodule van een week waarin wordt vastgesteld welke problematiek specifiek in individuele gevallen aan de orde is. Op basis van de bevindingen wordt het vervoltraject vastgesteld waarin een aantal leerstraffen kan zijn opgenomen. De opname daarvan is afhankelijk van de tijdens de basismodule geconstateerde problematiek. Daarnaast is er een werkstrafdeel dat uiteraard niet meer dan het wettelijk maximum aantal uren zal duren.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter! Wat de wachtlijsten betreft wil ik graag helderheid. De minister zegt niet te verwachten dat wachtlijsten zullen ontstaan. In een van de stukken van de zijde van het ministerie staat echter letterlijk: bij eventuele tijdelijke pieken in het aanbod van personen die een

taakstraf dienen te ondergaan, zal de tenuitvoerlegging worden bepaald door de volgorde van binnenkomst van de zaken bij de reclassering. Is dat niet een fraaie omschrijving voor een type wachtlijst?

Minister **Korthals**: Pieken zijn niet uit te sluiten. Wanneer er op een bepaald moment een geweldige stijging is van het aantal taakstraffen, is de reclassering wellicht niet in staat om alle betrokkenen te plaatsen. Daar zal dan een mouw aan gepast moeten worden. Ik ga er vooralsnog van uit dat er geen wachtlijsten zijn. Bij pieken zal de richtlijn worden gevolgd, die de heer Rosenthal zojuist voorlas.

Voorzitter! Het openbaar ministerie mag de werkstraf niet wijzigen in een leerstraf of vice versa. De rechter bepaalt het aantal uren van de werken leerstraf. De aard van de werkzaamheden of de te volgen leertrajecten kunnen nadien worden gewijzigd, maar niet de verhouding tussen het aantal uren.

De heer Holdijk vroeg of de taakstraffen van de maximumduur van 480 uur niet tot meer mislukkingen zullen leiden en of de rechters die straffen zullen opleggen omdat deze in de publieke opinie veel minder belastend zijn dan 18 maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Hij gaat er daarbij van uit dat de maximale taakstraf overeenkomt met 18 maanden onvoorwaardelijk. Ik ken overigens de brief van de CAS waar de heer Holdijk aan refereert, niet. De CAS stelt waarschijnlijk 240 uur gelijk aan 6 maanden en 480 uur gelijk aan 12 maanden, plus 6 maanden vrijheidsstraf. In dat geval kom je uit op 18 maanden. Ik bekijk dat anders. In het wetsvoorstel is de vervangingswaarde van 480 uur taakstraf 8 maanden hechtenis. Samen met 6 maanden vrijheidsstraf levert dat 14 maanden op, dus 4 minder.

Voorzitter! Bij het bepalen van het maximaal aantal uren is aangeknoopt bij de ervaring in de praktijk. De veroordeelde zal bij een taakstraf van 480 uur al gauw een jaar nodig hebben om deze te voltooien. Uit onderzoek blijkt dat langere werkstraffen dan de thans in de wet bepaalde 240 uur minder vaak tot een goed einde worden gebracht dan de kortere. Overigens zal een taakstraf van 480 uur meestal uitsluitend uit een leerstraf bestaan, aangezien de reclassering met name

Korthals

kortere – bijvoorbeeld sociale vaardigheidstraining – of langere – bijvoorbeeld een dagtrainingscentrum – leerstraffen aanbiedt.

De waardering van de taakstraf hangt mede af van de visie op de doelen van de strafrechtpleging. Taakstraffen zijn niet alleen gericht op het toevoegen van leed maar met name ook op gedragsverandering en resocialisatie. Het ministerie van Justitie tracht het draagvlak bij het publiek voor de taakstraffen te vergroten door het hierover te informeren, bijvoorbeeld via folders of door actief mee te werken aan verzoeken om bijdragen in kranten of op radio of televisie. Op deze manier proberen wij een zo positief mogelijk beeld van de taakstraffen uit te dragen.

Voorzitter! Mevrouw De Wolff heeft gevraagd of de rechter niet clementer is dan het openbaar ministerie bij omzettingzaken bij mislukking. Ik denk dat dit inderdaad het geval zal zijn, maar ik hecht er vanwege het behoud van het draagvlak voor taakstraffen aan dat tot taakstraffen veroordeelden slechts in beperkte mate tweede kansen krijgen bij mislukking. Wij worden regelmatig geconfronteerd met mensen die een onvoorwaardelijke straf opgelegd hebben gekregen omdat zij bij verstek zijn veroordeeld. Zij vragen vaak om gratie in die zin dat er omzetting plaatsvindt in een taakstraf. In die gevallen gebeurt het nogal vaak dat de taakstraf niet naar tevredenheid ten uitvoer wordt gebracht. Het is dan vanwege de geloofwaardigheid noodzakelijk dat ervoor wordt gezorgd dat het restant van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd.

Voorzitter! Is de kans aanwezig dat bij een combinatievonnissen ingeval van een lopend vonnis de zwaarste straf, namelijk de vrijheidsstraf, als laatste wordt geëxecuteerd? Het streven is erop gericht dat de taakstraf pas ten uitvoer wordt gelegd na executie van de vrijheidsstraf. De tenuitvoerlegging van het lopend vonnis zal dan voorrang krijgen. Het is de bedoeling dat straks een overzicht van alle lopende vonnissen en taakstraffen bij het CJIB aanwezig is. Op deze manier kan worden gerealiseerd dat bij tenuitvoerlegging van een taakstraf wordt gesignaleerd dat er nog een lopend vonnis is. Overigens komt er een richtlijn waarin wordt vastgesteld dat eerst de onvoorwaardelijke gevangenisstraf moet worden

uitgezeten en dan pas de tenuitvoerlegging komt van een taakstraf. Ik heb hiermee tevens eenzelfde vraag van mevrouw Timmerman beantwoord.

Voorzitter! Mevrouw De Wolff heeft gevraagd naar de taakstraf bij transactie. Overziet de verdachte wel de impact van de taakstraf of gaat hij daarmee wellicht te gemakkelijk akkoord? Wanneer een transactie mogelijk is, volgt uiteraard een gesprek met de officier van justitie. Daarin wordt uitleg gegeven van het mogelijke vervolg. Als de betrokkene aangeeft, er wel wat in te zien, volgt direct of kort daarna een gesprek met de reclasserings, waarin hij ook de nodige informatie krijgt. Ten slotte kan de betrokkene zich bij laten staan door een advocaat of iemand van het bureau voor rechtshulp.

Voorzitter! Mevrouw De Wolff heeft ook gevraagd naar het experiment in Amsterdam dat zich met name richt op steunfraude. Bij dit soort zaken lijkt de taakstraf bij transactie een goed alternatief te zijn. Voorts denk ik aan lichte vormen van criminaliteit zoals deze door de bureaus justitie in de buurt worden afgedaan. Met name bij de transactie bij steunfraude is er een zeer hoog slagingspercentage. Op zichzelf is het verheugend dat een en ander op die wijze kan worden opgelost.

Voorzitter! Mevrouw Timmerman wil niet dat de leerstraf als voorwaarde bij de voorlopige hechtenis komt te vervallen. Voor de schorsing van de voorlopige hechtenis waarbij als voorwaarde het verrichten van een taakstraf is gesteld, zijn verschillende alternatieven. Het zal duidelijk zijn dat ook ik voorstander ben van een snelle reactie op een strafbaar feit. Ik denk daarbij aan de volgende mogelijkheden, die overigens in de praktijk steeds meer ingang zullen moeten vinden, ook al zijn wij al aardig daarmee op weg: toepassing van het snelrecht, verkorting van de doorlooptijd in strafzaken, taakstraf bij transactie en scholings- en trainingsprogramma's voor voorlopig gehechte jeugdigen. Overigens komt dit onderwerp uitdrukkelijk aan de orde in de nota Sancties in perspectief, die binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Deze beleidsnota zal ook aan de Eerste Kamer worden toegezonden, zodat zij inzicht heeft in de oriëntaties op het sanctiestelsel. Dat doe ik

natuurlijk omdat met name door de Eerste Kamer hiernaar is gevraagd.

Mij is gevraagd, in te gaan op de aanbeveling van de Raad van Europa inzake de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij het mislukken van een taakstraf. Ik heb haar in alle eerlijkheid niet helemaal voor de geest. Het staat mij bij dat hierin is aangegeven dat de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis geen automatisme mag zijn. Nu de regering voorziet in een beoordeling van de reclasserings en het openbaar ministerie en er bovendien een mogelijkheid van bezwaar is bij de rechter, is mijns inziens ook aan deze aanbeveling voldaan.

Mevrouw De Wolff sprak ook over het vervallen van de toevoeging ten algemene nutte. In dit verband zeg ik heel duidelijk dat het niet de bedoeling is dat taakgestraften tewerk zullen worden gesteld bij commerciële bedrijven. Zij ging daar in haar beschouwing wel van uit, maar dat is echt niet de bedoeling. Ook is het niet de bedoeling dat taakgestraften tewerkgesteld worden bij grote infrastructurele werken. Daar is overigens in de Tweede Kamer wel een opmerking gemaakt, maar ook toen is daar mijnerzijds negatief op gereageerd. Het gebruik van het begrip "uitbuiting" in de memorie van antwoord hield verband met de doelstellingen van het Verdrag van Genève waarbij het gaat om het voorkomen van uitbuiting.

Verder is mij verzocht zorg te dragen voor een onafhankelijker klachtenbehandeling inzake taakstraffen die worden begeleid door de reclasserings. De reclasserings kent een landelijke klachtencommissie die wordt benoemd door het bestuur van de Stichting reclasserings Nederland. Zij bestaat uit een oneven aantal onafhankelijke leden. De voorzitter is een rechter. Geen van de andere leden is verbonden aan de reclasseringsorganisatie. Ik ben van mening dat hiermee de onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd. Vooralsnog ben ik niet voornemens hier wijzigingen in aan te brengen.

Dan kom ik op de nationale menukaart leerstraffen. Er is gevraagd of ik hiervoor een andere term wil bedenken. Ik ben daartoe bereid. Als mevrouw De Wolff een geschikte term had gegeven, had ik mijn invloed kunnen laten zien, maar

Korthals

dat valt nog niet mee. Ik zal haar opmerking in ieder geval aan de reclassering doorgeven met het verzoek die welwillend te bezien. Als ik zelf op een ander woord kan komen – mijn creativiteit is bekend – zal ik dat mede in overweging geven.

De **voorzitter**: Is "nationale keuzekaart" misschien wat?

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik wil de creativiteit van de minister graag prikkelen. Het zou mij liever zijn als gewoon gesproken werd van "overzicht" of "lijst" of iets dergelijks.

Minister **Korthals**: Dat vind ik te eenvoudig, maar ik zal in die geest gaan denken.

Tot slot kom ik op de meer principiële beschouwingen die zijn gewijd aan de verhouding met het EVRM. Mevrouw Timmermans en mevrouw De Wolff hebben hierover een aantal punten aan de orde gesteld. Gelet op de vragen lijkt het mij goed om mijn zienswijze nog eens uiteen te zetten. Ik wil echter niet helemaal herhalen wat in de schriftelijke voorbereiding aan de orde is geweest. Een van de aan de orde gestelde punten betreft de kwestie van de taakstraf bij verstek. In wezen gaat het daarover. Door de introductie van de taakstraf bij verstek komt dit punt aan de orde. De Europese Commissie gaat ervan uit dat door het geven van toestemming aan de dwangarbeid of verplichte arbeid het dwangkarakter wordt ontnomen. Het opleggen van een taakstraf bij verstek, waarbij op het moment van een veroordeling onduidelijk kan zijn of de betrokkene daarmee instemt, is mijns inziens niet strijdig met het EVRM. De veroordeelde heeft immers op het moment waarop hij kennis krijgt van de veroordeling alsnog de keuze om niet met de taakstraf te beginnen. De stelling dat er geen sprake is van werkelijke instemming, omdat het alternatief voor het niet verrichten van een taakstraf het ondergaan van vervangende hechtenis is, wordt door het Europees Hof niet gevolgd. Voorzover er sprake is van instemming vooraf, is deze weliswaar relevant voor de genoemde toetsing van artikel 4 EVRM, maar niet bepalend. De wijze waarop het werk wordt uitgevoerd, is ook relevant voor de toetsing door het Hof. Niet altijd kan worden gesteld dat de

betrokkene vooraf, met instemming, een voldoende duidelijk beeld heeft van wat er van hem wordt verwacht. Pas als hij die activiteiten daadwerkelijk verricht, toont hij in de visie van het Hof zijn definitieve instemming. Met andere woorden, voor het Hof blijkt de instemming evenzeer uit het al dan niet daadwerkelijk aanvangen van de werkzaamheden. Dit sluit nu juist bij het wetsvoorstel aan.

Een andere kwestie betreft de toepasselijkheid van artikel 4, lid 2, van het EVRM op de taakstraf. Terecht merkt mevrouw Timmerman op dat het derde lid van artikel 4 EVRM ziet op arbeid tijdens gevangenisstraf en als voorwaarde bij de invrijheidsstelling. Taakstraf wordt daarbij niet genoemd. Wanneer er bij de totstandkoming van het EVRM-verdrag al taakstraffen hadden bestaan, denk ik dat deze wellicht aan het derde lid zouden zijn toegevoegd. Feit is dat dit niet expliciet het geval is. Ik kan dus ook niet stellen dat dit lid van overeenkomstige toepassing is. In de stukken over het wetsvoorstel ben ik ingegaan op de eventuele strijdigheid met artikel 4, tweede lid, van het EVRM.

Tot slot wil ik ingaan op de interpretatie van artikel 5, lid 1, sub a, versus sub b van het EVRM. In de memorie van antwoord ben ik op de toepasselijkheid van sub a of b ingegaan. Kort gezegd ben ik van oordeel dat in de rechterlijke veroordeling vastligt dat er vrijheidsbenaming kan plaatsvinden. Met andere woorden, ik ga ervan uit dat het valt onder artikel 5, sub a. Er is wel degelijk een rechter betrokken bij de oplegging, namelijk de rechter die de taakstraf oplegt. Deze legt in hetzelfde vonnis ook de vervangende hechtenis op. Aan de eisen van het verdrag is daarmee mijns inziens voldaan. Bovendien staat het de veroordeelde vrij om bezwaar te maken bij de rechter.

Tot slot. Het lijkt mij voor een verdachte op zichzelf plezieriger om een taakstraf bij verstek opgelegd te krijgen dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Als hij het daar niet mee eens is, bestaat voor de verdachte de mogelijkheid om daartegen in hoger beroep te gaan. Als hij die termijn heeft laten verstrijken, kan hij door weigering mee te werken aan de tenuitvoerlegging van de taakstraf nog zorgen dat er uiteindelijk een onvoorwaardelijke straf komt. Overigens ga ik ervan uit

dat er weinig verdachten zijn die deze weg zullen kiezen.

□

Mevrouw **Timmerman-Buck** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen van mijn fractie. Hij is geëindigd met de meer principiële punten. Ik zal dezelfde volgorde hanteren als de minister en eerst met een aantal andere punten beginnen, voordat ik terechtkom bij toetsing aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Ik stel met genoeg vast dat de minister duidelijk heeft gezegd dat het streven is om de taakstraf te executeren na executie van de vrijheidsstraf, en dat dit in richtlijnen wordt vastgelegd. Het lijkt mij dat de helderheid daarmee in de praktijk is gediend.

Wat betreft de bevoegdheid van het OM om de leerstraf niet te veranderen in een werkstraf en omgekeerd, zijn wij van mening dat de helderheid met een en ander is gediend. Zo helder hadden wij het althans in de stukken nog niet aangetroffen.

Wat betreft de leerstraf die momenteel wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, heeft de minister, tenzij ik iets heb gemist, slechts de argumenten herhaald die hij reeds in de stukken had neergelegd: er zouden nog andere mogelijkheden zijn om snel en adequaat te reageren, anders dan via de bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Ik heb in mijn betoog juist gesteld dat de argumenten van de minister, dat er geen enkele ontvallen mogelijkheid te betreuren zou zijn, niet helemaal deugen. De minister gaat echter aan mijn weerlegging van zijn argumenten voorbij. Hij verwijst naar de beleidsnota Sancties in perspectief. Mijn fractie laat zich graag verwijzen naar nota's die nog moeten verschijnen, ware het niet dat wij nog niet weten wat er in die nota staat. Ik ga ervan uit dat de minister daarvan ook nu geen kond zal willen doen. Mijn vraag blijft dus of de minister bereid is om, wellicht analoog aan het jeugdstrafrecht, alsnog te overwegen om voor de leerstraf als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis een alternatief te beden-

Timmerman-Buck

ken. Er vervalt immers wel degelijk een mogelijkheid. Nogmaals, wij zijn het eens over de wetsystematiek. Dat hebben wij helder gesteld. Het gaat om iets dat in de praktijk terecht wordt betreurd. De minister heeft daarvan, onder andere via de adviezen van de reclassering, kennis kunnen nemen.

Voorzitter! Bij artikel 4 van het EVRM gaat het om het instemmingvereiste bij de taakstraf die bij verstek wordt opgelegd. Wij hebben niet bestreden dat er jurisprudentie van het Hof is met de strekking dat instemming kan blijken bij de aanvang van de werkzaamheden. In mijn betoog heb ik de vinger ook niet gelegd bij het moment waarop de instemming zou moeten blijken. Mijn vraag was of lid 2 van artikel 4 überhaupt aan de orde is, gelet op de strekking van lid 3 van datzelfde artikel. Het verheugt mij dat de minister zegt dat lid 3 van toepassing zou kunnen zijn, zodat van strijd met het EVRM geen sprake zou zijn indien taakstraffen als zodanig bekend waren bij de totstandkoming van de verdragstekst. Zijn conclusie dat, omdat het laatste niet het geval is, niet gesteld kan worden dat het lid van overeenkomstige toepassing is, is ietwat fors. Ik begrijp dat de minister niet gelijk staat aan het Europees Hof. Gelet op de redenering van mijn fractie, die de minister kennelijk niet geheel verwerpt, vraag ik hem om aan te geven dat het bepaald niet is uitgesloten, gezien de strekking van artikel 4, lid 3, EVRM, dat aan de verdragsverplichting is voldaan, ondanks dat het instemmingvereiste is geschrapt. Dat is van belang voor de helderheid van het wetsvoorstel op dit punt. Het is bovendien een wat positievere benadering dan die welke de minister heeft gekozen. De minister komt dan meer in lijn met de gedachte die de CDA-fractie op dit punt voorstaat.

Wat betreft artikel 5 EVRM gaat het om de beslissingsbevoegdheid bij de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis op het moment dat de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. De minister heeft gezegd niet in herhaling te willen vallen. Dat is deels toch gebeurd. Dat hoeft echter niet betreurd te worden, zij het dat daarmee toch niet geheel op de argumenten van de CDA-fractie is ingegaan. Ik vraag de minister dan

ook om meer aandacht aan dit punt te besteden.

Ten eerste zegt de minister dat in het oorspronkelijke, door de rechter gewezen vonnis de vervangende hechtenis wordt opgelegd. De CDA-fractie heeft erop gewezen dat het niet gaat om het feit dat vervangende hechtenis mogelijk is, maar om de bevoegdheid om tot tenuitvoerlegging over te gaan. Zoals de minister al in de stukken heeft aangegeven: juist als er sprake is van het niet naar behoren verrichten van taakstraffen, kunnen er allerlei feiten en omstandigheden aan de orde zijn die een nadere weging vergen en waarbij een rechterlijke toetsing voor de hand kan liggen. Het is daarbij niet een, twee, drie vanzelfsprekend om dit over te laten aan het openbaar ministerie. Dat kan immers niet als onafhankelijk, zoals een rechter, worden beschouwd.

In de tweede plaats zegt de minister dat het de veroordeelde vrij staat om bezwaar te maken tegen tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Dat hebben wij niet bestreden. Wij hebben gezegd dat de veroordeelde die mogelijkheid heeft, zodat het uiteindelijk de rechter is die hierover beslist, maar ook de vraag opgeworpen of het ontbreken van schorsende werking niet leidt tot een groot spanningsveld en mogelijk ook strijd met artikel 5 EVRM. De CDA-fractie wil graag vooral op dat punt van het ontbreken van schorsende werking nog een reactie van de minister vernemen.

□

Minister Korthals: Voorzitter! Ik ben blij dat ik duidelijk heb kunnen maken dat de vrijheidsstraf eerst komt en dan pas de taakstraf. Ik vind dat ook een logische volgorde. Het zou niet logisch zijn om mensen eerst een taakstraf te laten uitdienen en daarna de gevangenis in te laten gaan, want een taakstraf is juist gericht op resocialisatie.

Mevrouw Timmerman heeft vervolgens gevraagd of een leerstraf toch niet als bijzondere voorwaarde zou kunnen worden opgelegd. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om bijzondere voorwaarden zo ver mogelijk terug te dringen, want de voorwaarden die in de praktijk werden opgelegd, gingen soms bijzonder ver. Het is ook van belang dat mensen ongeveer weten welke straffen zij uiteindelijk kunnen

krijgen. Bovendien werden de voorwaarden vaak door betrokkenen als straf ervaren. Er is dan ook voor gekozen om taakstraffen zo snel mogelijk ten uitvoer te laten leggen. Overigens ben ik bereid om nog eens na te gaan of een leerstraf als bijzondere voorwaarde mogelijk gemaakt zou kunnen worden, maar in dit wetsvoorstel is die mogelijkheid er niet.

Het moeilijkste punt wordt gevormd door de artikelen 4 en 5 van het EVRM. Over artikel 4 zijn mevrouw Timmerman en ik het wel eens, zo begrijp ik. Ondanks het instemmingsvereiste komen wij beiden tot de conclusie dat er voldaan is aan artikel 4 EVRM. Zij wilde dat meer positief van mij horen en dat is nu duidelijk.

Artikel 5 ligt moeilijker. Mevrouw Timmerman stelt dat de crux zit in het ontbreken van schorsende werking. Dit is erin gekomen door een amendement van de Tweede Kamer, maar ik meen dat het wetsvoorstel toch veel mogelijkheden voor betrokkene geeft om daar op een juiste wijze tegen in het geweer te komen. Als iemand in plaats van een taakstraf vervangende hechtenis moet ondergaan, vindt een gesprek plaats met de officier van justitie en met de reclassering. Ook kan betrokkene bezwaar maken als de procedure zeer snel zal zijn. Verder zal men het in het algemeen billijk vinden dat er vervangende hechtenis komt als de taakstraf niet behoorlijk wordt uitgevoerd. In alle eerlijkheid moet ik zeggen, dat het mij een beetje te ver gaat om in alle omstandigheden de rechter daarover een uitspraak te laten doen. Dan ontstaat er weer een zeer ingewikkeld systeem en daar ben ik geen voorstander van.

Mevrouw Timmerman-Buck (CDA): Voorzitter! Ik ben het met de minister eens, dat er een aantal mogelijkheden is voor nader overleg. Ik begrijp zelfs dat hij zegt dat het allemaal wat lastig wordt als de rechter iedere keer weer zou moeten worden ingeschakeld, maar dit neemt niet weg dat bij wetgeving moet worden voldaan aan verdragsverplichtingen. Dat is het punt waarop ik de minister bevrage. Voorligt de vraag of met het wegvallen van de schorsende werking nog wel aan de verdragsverplichtingen wordt voldaan. Daar kan niet rechtlijnig tegenover worden gesteld, dat het in de praktijk wat

Korthals

moelijk wordt en dat er in de praktijk toch andere mogelijkheden zijn om via overleg met veroordeelde en OM tot een gereede oplossing te komen. Ik geloof dat graag, maar daar gaat het hier niet om. Het gaat erom of het wetsvoorstel vanwege het ontbreken van de schorsende werking wel in lijn is met de verdragsverplichting. Dat is mijn enige punt.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Mevrouw Timmerman voert dit punt terecht aan. Ik heb zowel in de schriftelijke stukken als heden mijn visie daarop gegeven, namelijk dat er geen strijd is met het EVRM. Ik heb er bij gezegd, dat je in dezen natuurlijk niets kunt uitsluiten, maar dat ik ervan uitga dat het niet in strijd is met het verdrag. Dat standpunt handhaaf ik.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van het CDA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- de notitie Hiërarchie der normen in het Europees recht (25922, R1613, EK nr. 62d).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! Gegeven de inbreng in eerste termijn en de verdere verplichtingen van deze middag zou bij mij de neiging kunnen bestaan om de antwoorden te beperken tot de ene zin dat ik het met de geachte sprekers eens ben. Aangezien er evenwel niets zo frustrerend is in de politiek als gelijk krijgen, wil ik toch nog een paar nadere opmerkingen maken.

Het is duidelijk dat het vraagstuk van de hiërarchie der normen zijn actualiteit niet heeft verloren.

Ondanks eerdere inspanningen, waarover ook door beide sprekers is gesproken, bij eerdere intergouvernementele conferenties in de aanloop naar de verdragen van Maastricht en Amsterdam is nog geen hiërarchie tot stand gebracht. Wij kennen binnen de Unie een aantal soorten besluiten. In de eerste pijler zijn dat de richtlijnen, verordeningen besluiten, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen die elk een eigen omschrijving hebben, lopend van de verordening via de richtlijn tot de aanbevelingen en adviezen die niet verbindend zijn. Die besluiten kunnen ook steeds worden genomen met verschillende besluitvormingsprocedures, zoals de adviesprocedure, de samenwerkingsprocedure en de co-decisieprocedure. Het voornaamste verschil in deze procedures is de betrokkenheid van het Europees parlement, in de adviesprocedure formeel weinig invloed, in de samenwerkingsprocedure een groter gewicht voor het Europees parlement en in de co-decisieprocedure is het parlement medewetgever en heeft een sterke positie. Hoewel geen duidelijke voorrang bestaat tussen de verschillende besluiten en besluitvormingsprocedures is het niet zo, dat elke hiërarchie van normen ontbreekt. Ik geef de heer Hirsch Ballin op dit punt gelijk. Er is zeer zeker sprake van enige rudimentaire vorm van hiërarchie. Zo heeft het Hof van Justitie bepaald dat de normen van primair gemeenschapsrecht bovenaan staan. In deze normen zijn inbegrepen de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof van Justitie op grond van artikel 220 EG de eerbiediging verzekert. Zolang de organen en instellingen van de Unie binnen hun bevoegdheden blijven, is het afgeleide secundaire gemeenschapsrecht aan die primaire normen onderworpen. Verder heeft het Hof ook bepaald – het is erg praktisch – dat later genomen besluiten voor eerder genomen besluiten gaan en dat binnen het secundaire gemeenschapsrecht wetgevende handelingen voorrang hebben op uitvoerende handelingen. Zo mag een uitvoeringsverordening, op enkele uitzonderingen na, niet buiten het kader van de toepassing van de beginselen van de basisverordening treden. Toch kunnen deze voorrangregels – het is geen echte hiërarchie – geen antwoord geven op alle

vragen over mogelijke hiërarchie van normen. Hierbij springen twee punten vooral in het oog. Allereerst is het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering van wetgeving in de praktijk uiterst moeilijk te maken. Er bestaan verordeningen van de Raad die zo technisch zijn, dat het wetgevende karakter in twijfel kan worden getrokken. Vele van zulke besluiten zouden in de rechtsstelsels van de lidstaten dan ook niet als wetgevend worden aangemerkt. Het tweede probleem dat nog steeds op tafel ligt is dat het verdrag niet duidelijk voorschrijft, welk besluit met welke besluitvormingsprocedure genomen moet worden. Het kan derhalve onduidelijk zijn of, en zo ja hoe, het Europees parlement bij de besluitvorming dient te worden betrokken. Dat kan potentieel leiden tot conflicten tussen de instellingen, tot een procedure voor het Hof van Justitie aan toe. Voor degenen die het besluitvormingsproces binnen de Unie volgen, is dat geen heldere werkwijze. Het blijft noodzakelijk om ondanks de voorrangregels verder te kijken naar de hiërarchie der normen. Ik spreek dat de heren Hirsch Ballin en Jurgens na.

Inmiddels – dat is gebeurd na het verlate antwoord op de eerder gestelde vragen in mei 2000 – is toch in de lopende IGC over deze aspecten gesproken. Van Nederlandse zijde is in de eerste regeringsnotitie over de IGC opgenomen dat wij het van belang achten, dat in deze conferentie over de hiërarchie der normen gesproken zou worden. Dat is niet opgepakt, hoewel wij daar wel voor geijverd hebben. In dat kader is ook die doodleuke zin te verklaren van de minister. Niet dat wij het niet eerder geprobeerd zouden hebben, maar omdat wij het eerder hadden geprobeerd leek het niet zinvol om dat zo door te zetten. Het Portugese voorzitterschap heeft de vraag op tafel gelegd – en dat is toch interessant – naar de definitie van een wetgevend besluit. Dat is een deelaspect van de hiërarchie der normen. Het is een aspect dat vooral van belang is om te kunnen bepalen welke besluitvormingsprocedure aan een wetgevingsbesluit – lees: de co-decisieprocedure – gekoppeld moet worden, wat weer van belang is voor de mogelijke en wenselijke uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming. Dat hangt natuurlijk allemaal samen. Wetgevende besluiten dienen in geval van een