

Vergaderjaar 2011–2012

33 360

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Doel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft ten doel bij geweld in de publieke ruimte en geweld tegen personen met een publieke taak de mogelijkheden voor de toepassing van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een snelle berechting van de verdachte. Hieraan bestaat behoefte in die gevallen waarin misdrijven als bedreiging, mishandeling en vernieling worden gepleegd jegens personen met een publieke taak of in andere omstandigheden waardoor het publieke leven ernstig wordt verstoord. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als dergelijke misdrijven worden gepleegd tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden, concerten, dansfeesten en oudejaarsvieringen, in het openbaar vervoer of op stations voor openbaar vervoer, of in de directe nabijheid van winkels- horeca – of andere uitgaansgelegenheden. Dergelijke misdrijven hebben in zulke omstandigheden een ernstig gevaarzettend karakter voor personen en veroorzaken ernstige verstoringen van de openbare orde. Dit leidt tot grote maatschappelijke onrust en verontwaardiging. Van belang is dat burgers ook wanneer zij in groten getale aanwezig zijn, ongehinderd gebruik kunnen maken van de publieke ruimte, waarbij de politie in staat moet zijn de openbare orde te bewaren dan wel deze snel te herstellen. Van belang is voorts dat functionarissen hun reguliere publieke taak zonder hinderlijke interventies van omstanders kunnen uitoefenen. In de gevallen waarin die interventies toch plaatsvinden, past snel en adequaat optreden.

Met de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt het in meer gevallen dan thans mogelijk, om de verdachte van bijvoorbeeld mishandeling of vernieling in voorlopige hechtenis te nemen met het oog op de toepassing van snelrecht, dat wil zeggen berechting binnen 17 dagen. Hiermee kan worden voorkomen dat verdachten van deze feiten – wanneer verwacht wordt dat zij van de rechter een vrijheidsstraf krijgen – weer op vrije voeten komen, vóórdat de snelrechtzitting heeft plaatsgevonden. In de genoemde omstandigheden is er, gelet op de maatschappelijke veiligheid, een directe reactie (lik op stuk) nodig om aan de verdachte

en de omgeving duidelijk te maken dat het gedrag beëindigd wordt en onaanvaardbaar is. Daarmee wordt direct en in persoon een passende justitiële reactie op strafbaar gedrag gegeven ten opzichte van de verdachte en ten opzichte van de samenleving.

In de huidige situatie kan dit – indien geen andere grond is voor voorlopige hechtenis aanwezig is – alleen worden bereikt door toepassing van supersnelrecht, dat wil zeggen berechting binnen de in verzekeringstellingstermijn van drie dagen. Deze termijn is echter vaak te kort voor een goede voorbereiding van de strafzaak. Het supersnelrecht blijft wel de aangewezen weg in geval van lichtere misdrijven die eenvoudiger van aard zijn en waarvoor geen vrijheidsstraf is geïndiceerd.

Met het voorgaande wordt voldaan aan een toezegging van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in het overleg over geweld tegen hulpverleners met de Tweede Kamer op 20 januari 2011 (Handelingen II 42-5-25). Over het wetsvoorstel zijn adviezen uitgebracht door verschillende adviesorganen. Deze worden in het navolgende besproken op die plaatsen waar de punten waarop ze betrekking hebben aan de orde zijn. In paragraaf 4 worden de meer algemene punten uit de adviezen besproken.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 De nieuwe grond voor voorlopige hechtenis

Voorgesteld wordt de toepassing van het snelrecht in bijzondere gevallen als afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis toe te voegen aan artikel 67a van het Wetboek van Strafvordering. Langs die weg kan beter worden opgetreden in gevallen waarin bepaalde misdrijven – namelijk openlijke geweldpleging, brandstichting, mishandeling, bedreiging en vernieling – gelet op de omstandigheden waaronder ze worden gepleegd, ernstig gevaarzettend of verstorend voor de openbare orde kunnen zijn. Dergelijke omstandigheden doen zich bijvoorbeeld voor bij uitgaansgeweld, waaronder wordt verstaan misdrijven begaan tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden, concerten, dansfeesten en oudejaarsvieringen, in het openbaar vervoer, op stations, of in de directe nabijheid van winkels, horeca – of andere uitgaansgelegenheden. Dergelijke omstandigheden doen zich ook voor indien misdrijven zijn gericht tegen personen met een publieke taak. In deze gevallen krijgen de genoemde misdrijven een andere lading en kunnen zich in omvang onvoorziene en achteraf niet bewust gewilde gevolgen voordoen. Onder de voorwaarden van enerzijds een verdenking van een van de genoemde misdrijven gepleegd tegen personen met een publieke taak of begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats en anderzijds de toepassing van snelrecht is toepassing van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis toegestaan.

Uitgaansgeweld en geweld gericht tegen personen met een publieke taak veroorzaken gevoelens van grote onveiligheid bij het publiek. Dergelijk geweld verstoort de openbare orde ernstig en belemmert het functioneren van openbare diensten. Het heeft, zeker bij gelegenheden waarbij veel mensen op de been zijn een extra gevaarzettend karakter voor de algemene veiligheid van personen of goederen. Deze gedragingen kunnen aanleiding zijn voor grootschalige ordeverstoringen of daaraan een grote bijdrage leveren, waardoor de ordeverstoring nog moeilijker beheersbaar wordt. Dit leidt tot veel maatschappelijk onrust. Winkeliers en horecaondernemers kunnen hierdoor benadeeld worden en er kan veel onbegrip zijn en opnieuw maatschappelijke onrust en gevaar ontstaan als verdachten al snel terugkeren op de plek waar zij werden aangehouden voor vernieling of mishandeling. Het in hechtenis nemen en snel

vervolgen en berechten van verdachten is daarom in het belang van versterking van de rechtshandhaving.

Een dergelijke benadering is eerder door het College van procureurs-generaal bepleit, zoals het College ook vermeldt in zijn advies bij het wetsvoorstel. Het College is van mening dat het in bepaalde gevallen ten behoeve van het efficiënt toepassen van snelrecht wenselijk is dat de verdachte tot aan de zitting in voorlopige hechtenis verblijft. Dit draagt eraan bij dat het onderzoek snel kan plaatsvinden, onder andere doordat (nadere) verhoren zonder tijdverlies kunnen worden afgenomen. Indien meer verdachten zijn aangehouden, kan de tijd worden benut door het opnemen en omschrijven van het precieze aandeel van ieder van die verdachten in de ordeverstoringen, waarvoor zij zullen worden berecht. In het proces-verbaal kan dan een zo volledig mogelijk verslag worden gedaan van de vaak snel opeenvolgende en complexe gebeurtenissen. In aansluiting daarop kan de bewijsvergaring worden voltooid en kunnen waar nodig afspraken met de reclassering snel worden gemaakt. Door het in voorlopige hechtenis nemen van de verdachte kunnen maatschappelijke onveiligheid en onrust worden voorkomen. Dit is van belang in gevallen waarin het strafbare feit is begaan in bijzondere omstandigheden, zoals grootschalige evenementen, of geweldpleging tegen personen met een publieke taak. Bij deze omstandigheden dient volgens het College ook het openbaar vervoer genoemd te worden. De ervaring in de praktijk van de grote steden leert dat juist in het openbaar vervoer veelvuldig sprake is van strafbare feiten waarvan het gewenst is dat deze langs de weg van het snelrecht worden afgedaan. Naast geweld tegen functionarissen in het openbaar vervoer, die gerekend worden tot personen met een publieke taak, moet ook het geweld tegen de reiziger, alsmede vernieling en geweld tegen goederen in het openbaar vervoer, vallen binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel, temeer nu reizigers in het openbaar vervoer zich in een benarde positie kunnen bevinden vanwege de beperkte mogelijkheden om te vluchten. Met de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis, waaronder geweldsdelicten die zijn gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats zijn begrepen, vallen het openbaar vervoer en stations voor openbaar vervoer onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Onder op een voor het publiek toegankelijke plaats is, zoals in het artikelsgewijze deel besproken wordt, namelijk zowel de openbare ruimte begrepen als andere voor publiek toegankelijke plaatsen. Naast het openbaar vervoer gaat het bijvoorbeeld om winkels en horecagelegenheden.

Uitgangspunt daarbij is – zoals hierna nog aan de orde komt – dat het moet gaan om feiten van zodanige ernst dat het openbaar ministerie een vrijheidsstraf geïndiceerd acht en waarvan het verwacht dat de rechter deze zal opleggen. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84, blz. 9). Mede om die reden is de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis beperkt tot de ernstiger varianten van de genoemde misdrijven: openlijke geweldpleging, brandstichting, mishandeling, bedreiging en vernieling.

De politieberaden wijzen er in hun advies bij het wetsvoorstel op dat wanneer voor de genoemde strafbare feiten overwegend een boete of werkstraf wordt opgelegd, dit de juistheid van de geïndiceerde gevangenisstraf ter discussie kan stellen. In reactie hierop kan worden vermeld dat alleen de meer ernstige gevallen in aanmerking komen voor de toepassing van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis. Het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid, Sv is namelijk – zoals hierna aan de orde komt – onverkort van kracht. Een bevel tot voorlopige hechtenis dient dus achterwege te blijven wanneer er niet de verwachting is dat aan de verdachte in geval van veroordeling onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Strafbare feiten waarvoor op grond van de

strafvorderingsrichtlijn van het openbaar ministerie geen vrijheidsstraf wordt voorzien, komen niet in aanmerking voor voorlopige hechtenis.

De genoemde misdrijven zijn tevens de meest voorkomende en meest belastende misdrijven als het gaat om misdrijven tegen personen met een publieke taak en uitgaansgeweld. Omdat onder de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis uitgaansgeweld begrepen is, wordt tevens voorzien in een mogelijkheid verdachten die uitgaansgeweld plegen in het weekend, voor feiten waarvoor een vrijheidsstraf is geïndiceerd gedurende het weekend in preventieve hechtenis te houden (het zogenaamde «weekendje weg»). Zoals in de brief van 29 januari 2010 aan de orde kwam, werd met het oog op het «weekendje weg» overwogen ten behoeve van de toepassing van (super)snelrecht artikel 375 Sv aan te passen (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84, blz.9–10). Gelet op de reikwijdte van de voorgestelde grond, wordt hier thans van afgezien.

2.2 Het belang van de nieuwe grond voor voorlopige hechtenis

In de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis zijn misdrijven genoemd die reeds zijn opgenomen in artikel 67 Sv en waarvoor in beginsel voorlopige hechtenis is toegestaan, mits een grond daarvoor aanwezig is. Naast de verdenking van een misdrijf van een zekere ernst, dat een geval voor voorlopige hechtenis oplevert, dient voor toepassing van voorlopige hechtenis immers tevens een grond aanwezig te zijn. De enkele verdenking van een misdrijf is onvoldoende. In geval van verdenking van openlijke geweldpleging of brandstichting is in de huidige situatie voorlopige hechtenis alleen mogelijk als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een ernstig misdrijf zal begaan. In geval van brandstichting is voorlopige hechtenis ook mogelijk als de rechtsorde daardoor ernstig is geschokt. Buiten deze gevallen is bij deze misdrijven in de regel geen voorlopige hechtenis mogelijk. In geval van verdenking van eenvoudige mishandeling of vernieling, is thans voorlopige hechtenis alleen mogelijk indien de verdachte in de vijf voorafgaande jaren eerder onherroepelijk werd veroordeeld en er gevaar is voor recidive, dan wel indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld, of een misdrijf waardoor de veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht. Dit betekent dat vooral zogenaamde *first offenders* of verdachten die voor een eerder feit nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld, na de inverzekeringstelling veelal in vrijheid moeten worden gesteld. Vanwege deze beperkingen in de huidige situatie wordt een nieuwe grond voor voorlopige hechtenis voorgesteld.

Hiermee kan bij misdrijven in de publieke ruimte, bijvoorbeeld begaan tijdens evenementen of in het uitgaansleven, of die zijn gericht tegen personen met een publieke taak worden voorkomen dat de verdachte voordat zijn zaak op de zitting is geweest, op vrije voeten moet worden gesteld. In omstandigheden waarin publieke diensten worden belemmerd of waarin veel mensen op de been zijn, of publiek betrokken is, zijn geweldsmisdrijven extra gevaarzettend voor de veiligheid van personen en goederen. Juist omdat de feiten worden begaan in aanwezigheid van vele omstanders, bemoeilijkt dit het optreden van de politie. Voor een efficiënte en slagvaardige afdoening en met het oog op de maatschappelijke rust, is het in deze gevallen wenselijk dat de verdachte van een misdrijf waarvoor een vrijheidsstraf is geïndiceerd tot aan de zitting in voorlopige hechtenis te houden, ook indien het *first offenders* betreft. Het College van procureurs-generaal heeft aangegeven dat thans in deze zaken een dergelijke slagvaardige afdoening niet mogelijk is. Zoals in paragraaf 5 aan de orde komt, betreft het naar schatting een niet

omvangrijk, maar wel betekenisvol aantal zaken. Door voorlopige hechtenis mogelijk te maken, kan een gerechtelijke afdoening door middel van snelrecht in aanwezigheid van de verdachte plaatsvinden.

In de huidige situatie moeten – indien geen andere grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is – verdachten in deze zaken in vrijheid worden gesteld voor hun zaak op de zitting is geweest, tenzij toepassing van het zogenaamde supersnelrecht mogelijk is. De verdachte moet dan binnen de termijn van drie dagen van de invezekeringstelling worden berecht. Dit is echter vaak niet haalbaar. Het is binnen de zeer korte termijn van het supersnelrecht namelijk niet altijd mogelijk het bewijs rond te krijgen en het dossier tijdig ter beschikking te stellen. Als er meer tijd is kan onderzoek worden gedaan naar de precieze omvang van het gepleegde strafbare feit en de achtergrond van de verdachte, en kan het bewijsmateriaal worden aangevuld, door bijvoorbeeld het horen van getuigen. Zo kan het voorkomen dat er in geval van verdenking van mishandeling met enig vervolgonderzoek, in plaats van een eenvoudige mishandeling, een zware mishandeling bewezen kan worden. Dan kan na 17 dagen op een gewone snelrechtzitting gekomen worden tot een tenlastelegging van zware mishandeling. Bij een bewezenverklaring kan dit leiden tot een hogere strafoplegging. Tevens biedt de termijn van 17 dagen meer ruimte om aan de reclassering (vroeghulp)rapportage te vragen en wordt hiermee aan de verdediging meer tijd gegund om de achtergrond van de verdachte nader te belichten, te bezien of enige schaderegeling mogelijk is en om alternatieven voor verdere vrijheidsbeneming voor te stellen. Bovendien heeft het slachtoffer meer tijd om de vanwege het strafbare feit door hem geleden schade te onderbouwen. Het slachtoffer is dan beter in staat zich met zijn vordering in de strafzaak te voegen. Naar de mogelijkheid om de schade te behandelen in een aparte zitting wordt nog onderzoek gedaan, zoals in antwoord op Kamervragen is vermeld (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1851). Met de voorgestelde specifieke grond voor voorlopige hechtenis wordt in de genoemde gevallen en omstandigheden berechting met behulp van het gewone snelrecht mogelijk, zonder dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld. Zoals hiervoor gezegd is het in hechtenis houden van de verdachte in de genoemde gevallen wenselijk voor een slagvaardige afdoening en met het oog op de maatschappelijke rust.

De politieberaden vragen in hun advies hoe het voorstel zich verhoudt tot «alledaagse» geweldsincidenten, in het bijzonder eenvoudige mishandeling die al dan niet zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, en die tot maatschappelijke onrust leidt. Hierover kan worden opgemerkt dat dit delict begrepen is onder de voorgestelde grond, zoals aangepast naar aanleiding van de adviezen, indien de mishandeling plaatsvindt op een voor het publiek toegankelijke plaats. Bij mishandeling met letsel zal dit al snel het geval zijn. Een grens is wel, zoals genoemd en hierna verder toegelicht, dat het misdrijf dermate ernstig moet zijn dat een vrijheidsstraf is aangewezen en naar verwachting door de rechter zal worden opgelegd.

2.3 Strafverzwarende omstandigheden

Het uitgangspunt bij de toepassing van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis is dat het moet gaan om feiten van zodanige ernst dat het OM een vrijheidsstraf geïndiceerd acht en waarbij wordt verwacht dat de rechter deze zal opleggen. Voorkomen moet worden dat een verdachte langer in voorlopige hechtenis zit dan de duur van de vrijheidsstraf die hem door de rechter wordt opgelegd. Het zogenaamde anticipatiegebod, neergelegd in artikel 67a, derde lid, Sv houdt in dat een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege blijft, wanneer er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, dan wel

langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de te verwachten straf. Nu de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis is gericht op de toepassing van snelrecht, dient het te gaan om strafbare feiten waarbij een korte vrijheidsstraf van enkele weken of maanden passend is. Bij snelrecht gaat het immers om berechting binnen de termijn van de in verzekeringstelling van drie dagen en de bewaring van 14 dagen. De voorlopige hechtenis tot de zitting zal dan ook nooit langer duren dan 17 dagen. Dit is een belangrijke waarborg, ook in het licht van het EVRM, zoals in paragraaf 3 aan de orde komt. De volledige periode hoeft niet benut te worden. Zo mogelijk kan een strafbaar feit binnen een kortere periode voor berechting in aanmerking komen. In andere gevallen kan de verdachte vanwege de uitkomst van het onderzoek, waarin zijn schuld niet komt vast te staan of indien de zaak complexer is dan deze zich aanvankelijk liet aanzien, worden heengezonden. In dat laatste geval kan schorsing volgen en berechting op een later tijdstip.

Zoals in paragraaf 5 aan de orde komt, bedraagt bijvoorbeeld in de gevallen waarin een verdachte wegens vernieling wordt veroordeeld tot een vrijheidsstraf – maar geen voorlopige hechtenis is toegepast – de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf ongeveer 23 dagen. Dit betreft de ernstiger gevallen van vernieling. In de gevallen waarin een verdachte wegens openlijk geweld wordt veroordeeld tot een vrijheidsstraf – maar geen voorlopige hechtenis is toegepast – bedraagt de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf ongeveer 37 dagen. Het is dus – anders dan de NVVR in haar advies bij het wetsvoorstel opmerkt – niet zo dat de ernstiger gevallen van vernieling in de regel zullen vallen onder «openlijk geweld». Dit is begrijpelijk, nu openlijke geweldpleging alleen aan de orde is in gevallen waarin in vereniging geweld wordt gepleegd. Het komt honderden keren per jaar voor dat verdachten van vernieling onherroepelijk worden veroordeeld tot een vrijheidsstraf van een dergelijke duur, zonder dat voorlopige hechtenis is toegepast. Voor openlijke geweldpleging ligt het aantal rond de 140. Aannemelijk is dat een niet te verwaarlozen deel van deze delicten wordt gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel wordt begaan jegens personen met een publieke taak. Met de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis wordt het in deze omstandigheden mogelijk de verdachte tot aan de zitting in voorlopige hechtenis te houden. Naar aanleiding van de adviezen van de NOvA en de NVVR waarin om meer onderbouwing ter zake wordt gevraagd, zijn de cijfers per misdrijf over het jaar 2011 toegevoegd aan paragraaf 5. Zoals de NOvA terecht opmerkt kan slechts zeer globaal worden aangeduid in hoeveel van deze gevallen het gaat om vernieling begaan onder de in het wetsvoorstel geschetste omstandigheden.

De in de nieuwe grond voor voorlopige hechtenis genoemde misdrijven die zijn gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats vallen ten dele onder de indicatoren die ingevolge de strafvorderingsrichtlijn – de Polaris-strafvorderingsrichtlijnen – van het openbaar ministerie kunnen leiden tot een hogere strafeis. Zo geldt ingevolge de richtlijn dat indien een misdrijf is begaan ten tijde of in verband met een evenement, dit een strafverhogende omstandigheid oplevert. Het aantal delicten als mishandeling en vernieling dat plaatsvindt bij gelegenheid van een evenement, maakt een harde aanpak noodzakelijk. Onder evenementen worden – ingevolge de richtlijn van het openbaar ministerie zowel georganiseerde evenementen begrepen, zoals sportevenementen, als niet-georganiseerde evenementen, zoals de jaarwisseling.

Ook indien een misdrijf wordt gepleegd tegen personen met een publieke taak, geldt dit als strafverzwarende omstandigheid. Onder personen met een publieke taak zijn – ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel

67a- personen begrepen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Het betreft, zoals ook in de strafvorderingsrichtlijn van het openbaar ministerie naar voren komt, onder andere politieagenten, toezichthouders, ambulancepersoneel, brandweerlieden, functionarissen in het openbaar vervoer, zoals buschauffeurs en tramconducteurs, advocaten, deurwaarders en onderwijzend personeel. Deze personen hebben met elkaar gemeen dat zij zich vanwege hun beroepsuitoefening niet of moeilijk kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van een misdrijf dreigen te worden, en dat het een publiek belang is dat zij hun taak onbelemmerd kunnen vervullen. De NOvA geeft in zijn advies aan dat het te begrijpen is dat deze personen specifieke bescherming krijgen, maar dat de formulering andere personen met een «publieke taak» niet uitsluit. De Raad voor de rechtspraak geeft in zijn advies aan dat niet ondenkbaar is dat deze groep personen in de richtlijn wordt verruimd en vraagt zich af of het gewenst is de invulling van het begrip «personen met een publieke taak» afhankelijk te stellen van de wijze waarop deze in de richtlijn wordt gedefinieerd. Naar aanleiding van dit advies is in het voorgestelde vierde lid van artikel 67av een definitie opgenomen van «personen met een publieke taak». Deze is in hierna in het artikelsgewijs deel toegelicht. Bepalend is dat een publieke taak wordt uitgeoefend, dat wil zeggen een hulp- of dienstverlenende taak ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang. Dit geeft een heldere afbakening van dit onderdeel van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis.

Volgens de strafvorderingsrichtlijn van het OM wordt de strafeis met 200% verhoogd indien een persoon met een publieke taak slachtoffer is van een misdrijf. Zoals naar voren komt in het onderzoek «Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers» (Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 293, bijlage, Universiteit van Tilburg, november 2010) worden gemiddeld hogere straffen en vaker een vrijheidsstraf opgelegd in zaken betreffende bedreiging en geweld tegen personen met een publieke taak. Zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn advies opmerkt, legden rechters in 2010 in dergelijke zaken 93 % van de geëiste straf op. Het gaat hierbij gemiddeld om lichtere delicten dan bij niet gekwalificeerde slachtoffers. In geval van personen met een publieke taak worden- vanwege de hogere strafeis – namelijk vaker lichtere delicten aan de rechter voorgelegd.

2.4 Snelrecht in een breder perspectief

(Super)snelrecht is in het bijzonder bedoeld voor zaken met een grote maatschappelijke indruk (zoals geweld in het publieke domein) waarbij een snelle reactie (lik-op-stuk) gewenst is. Zoals in het voorgaande aan de orde kwam, mag de toepassing van snelrecht geen afbreuk doen aan de zorgvuldigheid van het strafproces. Logistiek en dossiervorming dienen daarom op orde te zijn om aanhoudingen ter zitting te voorkomen en de zittingsruimte goed te benutten. OM, rechter en verdediging moeten tijdig voor de zitting de beschikking hebben over een compleet strafdossier. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting gaat het naar aard en omvang om zaken waarbij de politie in staat is in korte tijd een volledig opsporingsonderzoek uit te voeren en af te sluiten, en waarbij geen uitvoerige deskundigenrapporten of voorlichtingsrapportages behoeven te worden opgesteld. Een en ander brengt met zich mee dat er -ondanks de verruiming die dit wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen- ook grenzen zijn aan het toepassingsbereik en de toepassingsmogelijkheden van snelrecht en supersnelrecht. De Raad voor de rechtspraak wijst er in zijn advies ook op dat er niet voetstoots van kan worden uitgegaan dat alle zaken op de eerste snelrechtzitting kunnen worden afgedaan. Dat geldt vooral in zaken met ontkennende verdachten

waarin het gaat om mishandeling of openlijke geweldpleging waarbij bewijs vooral leunt op getuigenverklaringen.

Bij brief van 29 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 29 271, nr. 147) heb ik een overzicht gegeven van de maatregelen die worden genomen om knelpunten in de strafrechtelijke keten aan te pakken. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verkorten van de doorlooptijden. Ik noem hierbij in het bijzonder het programma ZSM (onderdeel 1.3) en de Permanente procesverbetering en – versnelling (onderdeel 1.4). ZSM is erop gericht – naast de praktijk van het (super)snelrecht- de afdoening van eenvoudige strafzaken (de zgn. standaardzaken) versnellen. Doel is om tweederde van alle standaardzaken binnen een maand af te handelen. Politie en openbaar ministerie werken daartoe gezamenlijk aan directe afdoening van eenvoudige strafzaken door samenwerking, concentratie en vereenvoudiging «aan de voorkant». Er wordt nadrukkelijk bekeken welke zaken in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden afgedaan door politie en OM zelf, waarmee voorkomen wordt dat een zaak (verder) in de keten wordt gebracht. Met ingang van maart 2011 zijn in de regio's Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven pilots gestart waarbij politie en OM gezamenlijk deze snelle afdoening gaan vormgeven. In 2013 zal de ZSM-werkwijze landelijk worden ingevoerd.

Naast snelle afdoening aan de voorkant is voor de hele strafrechtketen een traject gestart gericht op een ketenbrede verbetering (herontwerp) van primaire processen gericht op proces- en kwaliteitsverbetering. Dit traject is met ingang van maart 2011 gestart in de regio's Maastricht, Arnhem en Haarlem. Hieraan wordt door de gerechten actief deelgenomen. In zijn advies bij het wetsvoorstel wijst de Raad voor de rechtspraak erop dat de doelstelling om tot een algehele verkorting van doorlooptijden te komen door de Raad in zijn algemeenheid wordt onderschreven. Met de Raad kan worden ingestemd dat dit echter geen afbreuk mag doen aan de fundamentele beginselen van een zorgvuldig strafproces. Dit zou er – zoals de Raad vermeldt – inderdaad toe leiden dat naarmate meer zaken snel op de zitting worden gebracht, ook het aantal aanhoudingen zal toenemen. Om dit waar mogelijk te voorkomen, is het van belang dat voorafgaand aan de zitting een goede dossiervorming en een zo volledig mogelijke voorbereiding plaatsvindt. In dit verband is het van belang dat de advocatuur is betrokken bij de pilots en dat in genoemde pilots afspraken worden gemaakt met instellingen als de reclassering, verslavingsklinieken en therapeuten zodat deze direct kunnen reageren op aan hen gedane verzoeken.

Dat zal niet alleen bijdragen aan een verantwoorde straftoemeting, maar ook aan het voorbereiden van voorstellen van de verdediging en een op de persoon van de verdachte toegesneden strafeis. Waar mogelijk is het strafvorderingsbeleid namelijk niet alleen gericht op een snelle reactie op het strafbaar feit, maar tevens op het voorkomen van recidive door bijvoorbeeld adequate hulpverlening met reclasseringstoezicht. Om die reden is het van belang dat de officier van justitie, ook in geval van *first offenders*, bij toepassing van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis de reclassering vraagt om een rapportage. Dit kan eraan bijdragen dat de verdachte – indien hem een (korte) vrijheidsstraf wordt opgelegd – na het uitzitten daarvan zo nodig begeleid kan worden bij het vinden van scholing of werk.

3. Toetsing aan grondrechten

Door de toepassing van voorlopige hechtenis wordt de verdachte zijn vrijheid ontnomen. Het recht op vrijheid is een fundamenteel grondrecht. Artikel 15 van de Grondwet bepaalt dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Ook in

artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is dit grondrecht opgenomen. Op grond van dit artikel kan een verdachte van een strafbaar feit – op de wijze bij de wet voorzien – in hechtenis worden genomen, mits hij onverwijld voor een rechter wordt geleid, en binnen een redelijke termijn wordt berecht dan wel hangende het proces in vrijheid wordt gesteld. Gelet op artikel 63 Sv, waarin is bepaald dat de voorlopige hechtenis wordt bevolen door de rechter-commissaris, voldoet de wetgeving inzake de voorlopige hechtenis aan de belangrijkste eis van artikel 5, derde lid, EVRM dat de verdachte onverwijld voor de rechter moet worden geleid.

In zijn rechtspraak stelt het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) het belang van de onschuldpresumptie, verankerd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM, en het recht op individuele vrijheid voorop. Een beperking van deze vrijheid is alleen mogelijk in zwaarwegende gevallen en indien dit bij de wet is voorzien. Voor de beoordeling van de voorgestelde uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis is een aantal aspecten dat tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het EHRM van belang: het bestaan van een verdenking, de grond van de voorlopige hechtenis, de duur van de voorlopige hechtenis en de voortgang van het proces.

Wat betreft de eis van het bestaan van een verdenking is het van belang dat de vordering tot bewaring – waarmee de voorlopige hechtenis aanvangt – alleen kan worden toegewezen als ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan, dat wil zeggen dat een sterke verdenking bestaat dat de verdachte het feit heeft begaan (artikel 67, derde lid, Sv). Wat betreft de grond voor voorlopige hechtenis is het van belang dat het Hof verschillende gronden onderscheidt die voorlopige hechtenis kunnen rechtvaardigen (EHRM 24 juli 2003, Smirnova tegen Rusland, NJ 2005, 550).¹ Het gaat om het risico dat de verdachte niet ter terechtzitting aanwezig zal zijn, het risico dat de verdachte – als hij wordt vrijgelaten – de rechtsgang zal belemmeren of opnieuw strafbare feiten zal plegen, dan wel «*public disorder*» zal veroorzaken.

De aanwezigheid van een grond dient in concreto aan de hand van de omstandigheden van het geval getoetst te worden. De toetsing aan concrete omstandigheden behoeft evenwel minder diepgaand te zijn als – zoals voorgesteld – de voorlopige hechtenis slechts kort duurt. Voor een korte periode van voorlopige hechtenis kan het bestaan van een (gegronde) verdenking voldoende zijn.

Toegespitst op de voorgestelde voorlopige hechtenisgrond is dan van belang dat deze is beperkt tot de toepassing van snelrecht en slechts van toepassing is in geval van verdenking van bepaalde delicten, waardoor zich gevaar voor personen of verstoring van het publieke leven kan voordoen en waardoor veel maatschappelijke onrust kan ontstaan. Onder deze omstandigheden is de toepassing van snelrecht gewenst en kan het gegeven dat de verdachte zijn berechting in vrijheid mag afwachten opnieuw maatschappelijke onrust veroorzaken. Deze grond kan begrepen worden onder het gevaar van *public disorder*. In de rechtspraak van het EHRM wordt onder *public disorder* ook begrepen *social disturbance* (oa Letellier tegen Frankrijk 26 juni 1991, NJ 1 195, 575, Kanzi tegen Nederland 5 juli 2007, 28831/04). Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak is – zoals in paragraaf 4 wordt besproken – in de voorgestelde tekst opgenomen dat de berechting binnen de gestelde termijn plaatsvindt in verband met de maatschappelijke onrust.

De NOvA geeft in zijn advies – met een verwijzing naar het arrest van het EHRM in de zaak Letellier tegen Frankrijk van 26 juni 1991 (NJ 1195, 575) –

¹ Par. 13: «The Convention case-law has developed four basic acceptable reasons for refusing bail: the risk that the accused will fail to appear for trial (see Stögmüller v. Austria, judgment of 10 November 1969, Series A no. 9, _ 15); the risk that the accused, if released, would take action to prejudice the administration of justice (see Wemhoff, cited above, _ 14) or commit further offences (see Matznetter v. Austria, judgment of 10 November 1969, Series A no. 10, _ 9) or cause public disorder (see Letellier v. France, judgment of 26 June 1991, Series A no. 207, _ 51).»

aan dat het belang van de «public disorder» alleen een relevante en voldoende grond is indien uit feiten blijkt dat de invrijheidstelling van de verdachte daadwerkelijk tot verstoring van de openbare orde zou leiden en dat de voortdrijving van voorlopige hechtenis niet gebruikt kan worden om te anticiperen op een gevangenisstraf. Daarbij is niet van belang of die voorlopige hechtenis lang of kort duurt. De NOvA noemt eenvoudige mishandeling gepleegd «bij winkels» als voorbeeld dat niet per definitie sprake is van «public disorder» in de zin van artikel 5 EVRM.

In reactie hierop teken ik aan dat ik deze weergave van de zaak Letellier door de NOvA grotendeels wel kan onderschrijven, maar dat uit andere – meer recente – rechtspraak van het EHRM blijkt dat nuancering nodig is in die zin dat de duur van de voorlopige hechtenis wel degelijk een belangrijke factor is voor de toetsing of de voorlopige hechtenis (nog langer) gerechtvaardigd is. In de ontvankelijkheidsbeslissingen in de zaken Kanzi en Hendriks haalt het Europese Hof de volgende overwegingen aan uit de zaak MacKay (EHRM 3 oktober 2006): «*The persistence of reasonable suspicion that the person arrested has committed an offence is a condition sine qua non for the lawfulness of the continued detention, but with the lapse of time this no longer suffices and the Court must then establish whether the other grounds given by the judicial authorities continued to justify the deprivation of liberty ... For at least an initial period, the existence of reasonable suspicion may justify detention but there comes a moment when this is no longer enough*» (EHRM 5 juli 2007, Kanzi tegen Nederland (28831/04) en Hendriks tegen Nederland (43701/04)).

Hieruit valt op te maken dat gedurende een korte periode de verdenking van een strafbaar feit een toereikende basis kan zijn voor voorlopige hechtenis. Weliswaar gaat het in de voorgestelde verruiming om minder ernstige strafbare feiten dan in de zaken Kanzi en Hendriks, maar de aard van het feit is niet alles bepalend. Ook de omstandigheden van het geval en de voortvarendheid waarmee het feit wordt berecht, zijn relevant. Bij de beoordeling van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis is in dit licht van belang dat deze beperkt is tot de toepassing van snelrecht, zodat op deze grond de voorlopige hechtenis van korte duur zal zijn. Bovendien kan de voorlopige hechtenis – als eerder vermeld – slechts toepassing vinden in geval van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Dit betreft een hogere verdenkingsgraad dan vereist op grond van artikel 5 EVRM. Als eis geldt bovendien dat de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis alleen toegepast kan worden in geval van verdenking van bepaalde delicten, die een extra gevaarzettend of ordeverstoring karakter opleveren.

Of de vrijlating van de verdachte in een concrete zaak daadwerkelijk «*public disorder*», kan veroorzaken, kan – indien de voorlopige hechtenis slechts van korte duur is – worden beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria, zo valt op te maken uit de genoemde beslissingen in de zaken Kanzi en Hendriks. In deze zaken klaagden de aanvragers dat er geen concrete aanwijzingen waren dat hun vrijlating «*public disorder*» zou veroorzaken. Het Hof achtte de door de rechter aangelegde toets toereikend.

In verband hiermee is het van belang dat de NOvA en de Raad voor de rechtspraak aandacht vragen voor de toetsing door de rechter. Hierover zij opgemerkt dat de rechter-commissaris – net als bij de reeds bestaande gronden voor voorlopige hechtenis – toetst of is voldaan aan de wettelijke grond. Er moet aan drie voorwaarden zijn voldaan: er moet sprake zijn van verdenking van een van de genoemde misdrijven, gepleegd jegens een persoon met een publieke taak of op een voor het publiek toegankelijke plaats, en er moet snelrecht worden toegepast. Dit laatste houdt in dat de rechter-commissaris dient vast te stellen dat er een voornemen is

om de zaak binnen 17 dagen en 15 uren op zitting te behandelen. In gevolge artikel 64, tweede lid, Sv dient de rechter-commissaris of de officier van justitie, zodra hij van oordeel is, dat de grond voor de bewaring is vervallen, de invrijheidstelling van de verdachte te gelasten. Als voorzien wordt dat de verdachte niet binnen de termijn van de in verzekeringstelling en de bewaring op de zitting kan worden gebracht, dient de officier van justitie de verdachte in vrijheid te stellen. Ingevolge artikel 182 Sv, zoals bepaald in de Wet van 1 december 2011 ter versterking positie rechter-commissaris (Stb. 600), kan de verdachte die ter zake van een strafbaar feit wordt vervolgd, de rechter-commissaris verzoeken dienaangaande onderzoekshandelingen te verrichten. Dit impliceert dat de verdachte de rechter-commissaris kan verzoeken om invrijheidstelling op grond van artikel 64, tweede lid, Sv.

Anders dan de NOvA lijkt te veronderstellen, is er geen sprake van dat de rechter in de in het wetsvoorstel genoemde gevallen de voorlopige hechtenis zou *moeten* bevelen. Het voorstel omvat de omstandigheden waaronder een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid *kan* worden aangenomen, zoals blijkt uit de aanhef van artikel 67a, tweede lid, Sv.

De RvdR acht het van belang dat in de memorie van toelichting tot uitdrukking komt dat de rechter-commissaris de in het geding zijnde belangen dient af te wegen, hetgeen kan inhouden dat een bevel voorlopige hechtenis wordt afwezen of geschorst, indien de verdachte daardoor te zwaar zou worden getroffen of onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de vrijheidsbeneming moet worden voortgezet. Inderdaad weegt de rechter-commissaris de in het geding zijnde belangen af. Praktijk blijft dat indien de verdachte minderjarig is, de rechter-commissaris ingevolge artikel 493 Sv – ook bij de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis – zal nagaan of de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis kan worden geschorst. De rechter-commissaris zal de voorlopige hechtenis alleen schorsen als de minderjarige instemt met de voorwaarde dat hij zich beschikbaar houdt voor het onderzoek en op de zitting aanwezig zal zijn.

Daarnaast zal de rechter-commissaris op grond van artikel 67a, derde lid, Sv afwegen of een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege moet blijven, omdat er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, dan wel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de te verwachten straf.

Wat betreft de duur van de voorlopige hechtenis en de voortgang van het proces, aspecten die – zoals in het voorgaande aan de orde kwam – ook zelfstandig van belang zijn voor de beoordeling van de voorlopige hechtenis in het licht van de rechtspraak van het EHRM, is vooral belangrijk dat – zoals besproken – de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis uitsluitend toepassing vindt indien snelrecht wordt toegepast, en dat de berechting plaatsvindt binnen de termijn van de in verzekeringstelling en de bewaring, dat wil zeggen een termijn van maximaal 17 dagen. In beginsel eindigt dan de voorlopige hechtenis, tenzij er hoger beroep wordt ingesteld en een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig blijft. In het licht van de rechtspraak van het Europese Hof gaat het hierbij om een korte duur van voorlopige hechtenis en een voortvarende afdoening.

In verband met de toepassing van snelrecht, dient aandacht geschonken te worden aan artikel 6, derde lid, onder b van het EVRM. Op grond van dit artikel moet de verdachte beschikken over voldoende tijd voor de voorbereiding van zijn verdediging. Zoals al aan de orde kwam dient – mede gelet op deze eis van artikel 6 EVRM – de toepassing van snelrecht

beperkt te blijven tot relatief eenvoudige zaken waarbij de verdachte en zijn raadsman tijdig de beschikking kunnen hebben over het volledige strafdossier. Bij eerdere evaluaties over de toepassing van (super)snelrecht is dit in de praktijk een knelpunt gebleken. Indien de tijd voor voorbereiding te kort is, kan de verdachte op grond van artikel 372 Sv op de terechtzitting in het belang van zijn verdediging om uitstel verzoeken. Indien het verzoek hem gegrond voorkomt, kan de rechter het onderzoek voor bepaalde tijd en desgeraden de voorlopige hechtenis schorsen.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat de voorgestelde uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis voldoet aan de eisen van het EVRM.

4. Consultatie*)

Over het wetsvoorstel is advies uitgebracht door het College van Procureurs-Generaal de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Korpschefs (politieberaden), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak (RvdR). De adviezen hebben betrekking op verschillende aspecten van het wetsvoorstel en worden in deze memorie van toelichting besproken waar deze aspecten aan de orde zijn. Hierna komen enkele meer algemene punten uit de adviezen aan de orde.

Het College van Procureurs-Generaal (College) refereert eraan dat het op basis van ervaringen met de toepassing van snelrecht bij eerdere gelegenheid reeds heeft gepleit voor een verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis. Hierop is in paragraaf 2.1 ingegaan. Het College meent daarnaast dat de aanduiding van de omstandigheden met de formulering «tijdens evenementen, bij winkels, horeca- of andere uitgaansgelegenheden» onvoldoende duidelijkheid verschaft om de voorgestelde bevoegdheid tot toepassing van voorlopige hechtenis af te bakenen. Er zou bijvoorbeeld discussie kunnen ontstaan over de vraag of een misdrijf wel of niet bij winkels heeft plaatsgevonden. Het College bepleit om de bevoegdheid af te bakenen met de woorden «begaan in de publieke ruimte». In een Aanwijzing kan het College dan nader regelen op welke wijze deze grond voor voorlopige hechtenis zal worden toegepast. Ook de NOvA meent dat de genoemde omstandigheden niet zodanig worden afgebakend dat duidelijk is wanneer de bepaling wel en wanneer niet van toepassing is. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de tekst aangepast. Opgenomen is, dat toepassing mogelijk is indien het misdrijf is begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats of is gepleegd jegens een persoon met een publieke taak. In een Aanwijzing van het openbaar ministerie wordt uitgewerkt in welke gevallen de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis met het oog op de toepassing van snelrecht wordt toegepast. In het artikelsgewijs deel wordt dit nader toegelicht.

De formulering is daarnaast aangepast naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de NVvR. De RvdR constateert dat het oogmerk van de voorgestelde grond onder meer is gelegen in de maatschappelijke onrust die ontstaat wanneer de verdachte in vrijheid zijn berechting kan afwachten. Om te waarborgen dat dit oogmerk wordt gerealiseerd, acht de Raad het wenselijk om dit als bestanddeel op te nemen in de voorgestelde bepaling. Naar aanleiding van dit advies is in de bepaling toegevoegd dat maatschappelijke onrust is ontstaan en dat de berechting binnen de termijn van snelrecht zal plaatsvinden. Aldus wordt – zoals de RvdR adviseert – de *public disorder*, vertaald als maatschappelijke onrust, in de tekst opgenomen. De voorwaarden zijn dus cumulatief en nevengeschiedt. Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan een

opmerking van de NVvR, die meent dat het zeer de vraag is of voorlopige hechtenis met het uitsluitend doel de toepassing van snelrecht, in overeenstemming is met het EVRM. De NVvR kan niet plaatsen dat tevens wordt verwezen naar het gevaar voor »public disorder» en adviseert op dit onderdeel duidelijkheid te verschaffen. Met de toevoeging wordt verwoord dat de beoogde toepassing van snelrecht samenhangt met de door het misdrijf ontstane maatschappelijk onrust. In paragraaf 3 is toegelicht op welke wijze dit past binnen de rechtspraak van het EHRM.

De NOvA en de NVvR betwijfelen de meerwaarde van de voorgestelde verruiming van de voorlopige hechtenis, nu de voorgestelde uitbreiding in feite uitsluitend betekenis heeft voor *first offenders*. Zoals onder andere in paragraaf 2.2 aan de orde komt, bestaat in de praktijk juist de behoefte om ook in geval van *first offenders* een mogelijkheid te hebben voor voorlopige hechtenis. Daarnaast is de verruiming niet slechts voor *first offenders* van betekenis, maar ook voor verdachten die eerder voor een van de misdrijven zijn veroordeeld maar van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is geworden, en voor die gevallen waarin wel sprake is van een eerdere onherroepelijke veroordeling, maar geen vrees voor recidive bestaat.

De NVvR merkt op dat «gevoelens van grote onveiligheid bij het publiek» geen goede basis zijn om een zeer ingrijpende bevoegdheid in de wet op te nemen, zonder dat sprake is van een objectiveerbare dringende maatschappelijke behoefte. Naar aanleiding hiervan zij verwezen naar paragraaf 2.1 waarin is toegelicht dat de voorgestelde verruiming van de voorlopige hechtenis tegemoet komt aan de in de praktijk gevoelde behoefte om in geval van bepaalde misdrijven in bepaalde gevallen snelrecht toe te passen en de verdachte tot aan de zitting in hechtenis te houden. Het gaat hierbij om gevallen waarin strafbare feiten het publieke leven ernstig verstoren, een extra gevaarzettend karakter hebben voor de algemene veiligheid van personen en goederen en tot maatschappelijke verontwaardiging kunnen leiden.

De RvdR merkt op dat de impliciete vooronderstelling van het wetsvoorstel is dat snelrecht een effectievere aanpak van criminaliteit inhoudt dan berechting na bijvoorbeeld 3 maanden. Anders dan de RvdR hiermee tot uitdrukking brengt, wijs ik erop dat niet zozeer de genoemde vooronderstelling, maar vooral de wens om snel op te treden in bepaalde gevallen waarin maatschappelijke onrust is ontstaan, ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Of daarin past dat voorlopige hechtenis wordt bevolen aan de hand van de wettelijke criteria, maakt nu juist onderdeel uit van de rechterlijke toetsing. Als de rechter dit belang onvoldoende aanwezig acht, wist hij de vordering af.

De RvdR geeft aan het belang van een snelle en voortvarende rechtspleging van groot gewicht te achten, maar dat het realiseren daarvan los dient te staan van de vrijheidsbeneming van een verdachte in de vorm van in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis. De RvdR wijst erop dat een verdachte in Nederland niet verplicht is ter zitting te verschijnen en bij verstek kan worden veroordeeld, tenzij door de rechter een bevel tot medebrenging is afgegeven. In het licht daarvan meent de RvdR dat de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis niet goed in het huidige systeem en de daaraan te grondslag liggende uitgangspunten te plaatsen is en dat het wetsvoorstel een fundamentele wijziging inhoudt ten aanzien van het huidige systeem van voorlopige hechtenis en berechting. Naar aanleiding van deze opmerkingen teken ik aan dat de in verzekeringstelling en de voorlopige hechtenis in de praktijk mede bijdragen aan een voortvarende rechtspleging en dat dit ook past binnen de uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering. Zo is de in verzekeringstelling toegestaan in het belang van het onderzoek, waaronder mede wordt

verstaan het belang van het aan de verdachte in persoon uitreiken van mededelingen over de strafzaak (artikel 57, eerst lid, Sv). Het verrichten van onderzoek tijdens de invezekeringstelling alsmede het uitreiken van bijvoorbeeld de dagvaarding zodat deze niet op andere wijze hoeft te worden betekend, dragen sterk bij aan een voortvarende rechtspleging. Ook de beschikbaarheid van de verdachte ter zitting draagt daaraan bij. Om die reden kan de voorlopige hechtenis worden geschorst onder de voorwaarde dat de verdachte zich beschikbaar houdt voor de behandeling van de strafzaak. Ook de toepassing van de voorlopige hechtenis kan daarmee in het teken staan van een voortvarende rechtspleging. In dit licht past de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis binnen het huidige systeem, temeer nu, zoals de Raad ook zelf aangeeft, oogmerk van de voorgestelde grond mede is gelegen in de maatschappelijke onrust die in bepaalde gevallen, zoals uitgaansgeweld en geweld tegen personen met een publieke taak, ontstaat wanneer de verdachte in vrijheid zijn berechting kan afwachten. Het is dus niet alleen de toepassing van snelrecht, maar ook de maatschappelijke reactie op de gepleegde strafbare feiten die een reden vormen voor de voorgestelde verruiming van de voorlopige hechtenis. Dit is dan ook mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State verduidelijkt.

De NOvA en de NVvR plaatsen vraagtekens bij de toetsing van de voorgestelde verruiming van de voorlopige hechtenis aan artikel 5 van het EVRM. In paragraaf 3 is op de door hen gemaakte opmerkingen ingegaan. De NVvR wijst erop dat een verdachte in beginsel zijn berechting in vrijheid mag afwachten. Dit uitgangspunt is vermeld in paragraaf 3. Van dit uitgangspunt kan slechts worden afgeweken in zwaarwegende gevallen en indien dit bij de wet is voorzien. De NVvR wijst op *Recommendation* (2006) 13 van 27 september van het Comité van ministers van de Raad van Europa waarin is vermeld dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt voor louter punitieve doeleinden. Ook de NOvA en de RvdR vestigen de aandacht op dit aspect. Zij merken op dat de indruk wordt gewekt dat met de voorgestelde regeling wordt beoogd een voorschot te nemen op een op te leggen straf, ongeacht of deze straf zal volgen. Zij noemen passages in de memorie van toelichting die erop wijzen dat miskent wordt dat de voorlopige hechtenis niet gebruikt mag worden om te anticiperen op een gevangenisstraf. In de door de NOvA en de RvdR bedoelde passages is de toepassing van snelrecht genoemd als signaal dat een directe reactie nodig is op bepaald strafbaar gedrag, waarmee aan de verdachte en de samenleving getoond wordt dat ernst gemaakt wordt met het strafrechtelijk optreden tegen uitgaansgeweld en geweld tegen personen met een publieke taak, dat tot maatschappelijke onrust en onveiligheid leidt. Hiermee wil geenszins gezegd zijn dat de verdachte reeds is veroordeeld of dat vooruitgelopen wordt op een door de rechter op te leggen vrijheidsstraf, maar wel dat voor deze strafbare feiten afdoening met behulp van snelrecht gewenst is. Waar de genoemde passages op dit punt misverstaan konden worden, is de tekst aangepast.

De politieberaden staan positief tegenover het wetsvoorstel. Zij zijn al langer voorstander van verruiming van de mogelijkheden om verdachten van bepaalde strafbare feiten als in het voorstel genoemd, langer in voorarrest te kunnen houden. Op de inhoudelijke punten in het advies van de beraden wordt elders in deze memorie van toelichting ingegaan. Naar aanleiding van het advies van de beraden om overeenkomstig de transitieafspraken een impactanalyse te houden, is een dergelijke analyse uitgevoerd. Hierin komt naar voren dat ten gevolgen van het wetsvoorstel voor de politie geen of slechts een zeer geringe werklastverzwarende optreedt. De werkzaamheden in de fase van de aanhouding en invezekeringstelling van de verdachte blijven gelijk. De vordering tot bewaring en de voorgeleding bij de rechter-commissaris worden in hoofdzaak door het

openbaar ministerie voorbereid, hetgeen een gering effect heeft op de werklust.

Naar aanleiding van het advies van de politieberaden de wet na drie jaar te evalueren om te bezien of de verwachte doelen zijn bereikt, kan ik bevestigen dat een dergelijke evaluatie inderdaad drie jaar na inwerking-treding zal plaatsvinden.

5. Uitvoerbaarheid, administratieve lasten en financiële gevolgen

Voor de toepassing van snelrecht zal gebruik worden gemaakt van voorzieningen die inmiddels bij de parketten en de rechtbanken bestaan (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 9). Bij alle rechtbanken is een voorziening voor snelrecht aanwezig en kunnen er in geval van evenementen of grootschalige openbare orde verstoringen voorzieningen worden getroffen voor supersnelrecht. Bij de meeste rechtbanken is voor de behandeling van snelrechtzaken één of meerdere malen per week een aparte zitting gereserveerd, bij de andere rechtbanken is het veelal mogelijk een zaak binnen de termijn van inbewaringstelling op zitting te brengen. Enkele rechtbanken kennen supersnelrechtzittingen waar zaken van veelplegers wordt behandeld, die tevens benut kunnen worden voor zaken betreffende geweld tegen personen met een publieke taak en uitgaansgeweld.

Volgens beschikbare cijfers over het jaar 2011 worden voor de delicten openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, mishandeling en vernieling in ongeveer 1100 gevallen een vrijheidsstraf opgelegd zonder dat daaraan voorlopige hechtenis is vooraf gegaan.¹ In een beperkt deel van deze gevallen betreft het misdrijven die zijn gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats, of gericht tegen personen met een publieke taak. Naar globale inschatting zal de nieuwe voorlopige hechtenisgrond kunnen leiden tot niet meer dan enkele honderden gevallen per jaar waarin voorlopige hechtenis zal worden toegepast. Het beslag dat hiermee wordt gelegd op de capaciteit van politie, officieren van justitie en rechters-commissarissen is op te vangen binnen de bestaande capaciteit en leidt niet tot extra financiële lasten.

Administratieve lasten voor burgers of bedrijven vloeien uit het wetsvoorstel niet voort.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I,

Onderdeel A

Bij de wet van 22 december 2011, Stb. 2012, 11, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit is artikel 31 van de wet op de kansspelen – dat de strafbepalingen bevatte, – vervallen. Die strafbepalingen zijn thans opgenomen in artikel 36 van die wet. Abusievelijk is die wijziging destijds niet verwerkt in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering. Dat wordt nu rechtgezet.

Onderdeel B

De voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis wordt opgenomen in artikel 67a, tweede lid, onderdeel 4, Sv. Artikel 67a, tweede lid, geeft uitwerking aan artikel 67a, eerste lid, onder b, waar is bepaald dat een bevel tot voorlopige hechtenis slechts kan worden gegeven indien uit bepaalde omstandigheden blijkt van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die de onverwijld vrijheidsbeneming vordert. De voorgestelde grond houdt in dat een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid kan worden aangenomen indien er sprake is

¹ Het betreft 119 gevallen van openlijke geweldpleging, met een gemiddelde vrijheidsstraf van 45 dagen; 11 gevallen van brandstichting met een gemiddelde vrijheidsstraf van 210 dagen; 319 gevallen van bedreiging met een gemiddelde gevangenisstraf van 32 dagen; 446 gevallen van mishandeling met een gemiddelde gevangenisstraf van 54 dagen en 230 gevallen van vernieling met een gemiddelde gevangenisstraf van 21 dagen.

van verdenking van een der misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn de verschillende onderdelen van deze bepaling reeds toegelicht. Enkele onderdelen worden hier nader belicht.

De voorlopige hechtenis is onder andere toegestaan indien de genoemde misdrijven (openlijke geweldpleging, brandstichting, mishandeling, bedreiging en vernieling) zijn begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats. Weliswaar kunnen ook gedragingen van minder ernstige aard onder deze delictsomschrijvingen vallen, maar daarvoor is de voorgestelde uitbreiding niet bedoeld. Zoals in het voorgaande al aan de orde kwam, bestaat hieraan behoefte in die gevallen waarin het publieke leven ernstig wordt verstoord. Uit de geactualiseerde cijfers blijkt dat er sprake is van zodanig ernstige vormen van deze strafbare feiten dat daarvoor een vrijheidsstraf wordt opgelegd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij ernstige verstoringen van de openbare orde. Van een verstoring van de openbare orde kan worden gesproken, in geval van een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte (Hoge Raad 30 januari 2007 (LJN: AZ2104). Van een ernstige verstoring van de openbare orde is in elk geval sprake als de genoemde misdrijven worden gepleegd tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden, concerten, dansfeesten en oudejaarsvieringen of in de directe nabijheid van winkels- horeca – of andere uitgaansgelegenheden. Het gaat om omstandigheden die extra ordeverstorend zijn omdat veel mensen aanwezig zijn. Ook kunnen ze een ernstig gevaarzettend karakter hebben voor personen en goederen, bijvoorbeeld als omstanders zich niet gemakkelijk uit de voeten kunnen maken en paniek kan uitbreken. Maar ook in andere omstandigheden kunnen de genoemde misdrijven, als zij worden gepleegd in voor het publiek toegankelijke plaatsen, de openbare orde ernstig verstoren. Voor openlijke geweldpleging geldt vrijwel per definitie dat dit misdrijf de openbare orde ernstig verstoort. Ook brandstichting, mishandeling, bedreiging en grote vernielingen zullen – indien gepleegd in de openbare ruimte – vrijwel altijd een ernstige verstoring van de openbare orde opleveren.) Het gaat om gevallen waarin toepassing van snelrecht nodig is en een vrijheidsstraf is geïndiceerd. In een Aanwijzing van het openbaar ministerie kan dit worden uitgewerkt.

Het begrip «voor het publiek toegankelijke plaats» omvat zowel de openbare ruimte als andere voor publiek toegankelijke plaatsen en voor publiek toegankelijke gebouwen zoals winkels, horecagelegenheden, stations, het openbaar vervoer, parkeergarages en de publieke gedeelten van ziekenhuizen. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot uitbreiding van de strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht (Kamerstukken II 2000/01, 27 732, nr. 3, blz. 4–5) is ingegaan op de betekenis van dit begrip. Een plaats is voor het publiek toegankelijk wanneer deze feitelijk voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk is, bijvoorbeeld een winkel of een bank, naast uiteraard de openbare weg. Ook indien toegang tot een plaats is gereguleerd doordat men in het bezit moet zijn van een toegangsbewijs of plaatsbewijs dat door een ieder kan worden aangeschaft (het openbaar vervoer, een museum, een kermisterrein), is sprake van een voor het publiek toegankelijke plaats. Ruimten die niet voor een ieder toegankelijk zijn, bijvoorbeeld omdat deze alleen met een persoonlijke toegangspas toegankelijk zijn, of alleen toegankelijk

zijn voor personeel zoals kantoorgebouwen, vormen geen voor het publiek toegankelijke plaats en zijn hier niet onder begrepen.

Berechting dient plaats te vinden binnen de termijn van 17 dagen en 15 uren. Het betreft de maximale termijn van 15 uren voor het ophouden voor verhoor (artikel 61, eerste en vierde lid, Sv), opgeteld bij de termijn van drie dagen van de inverzekeringstelling zonder verlenging, (artikelen 58, tweede lid, en 59a, eerste lid, Sv) en de termijn van veertien dagen van de bewaring (artikel 64, eerste lid, Sv). Verlenging van de inverzekeringstelling wordt niet meegerekend, omdat – indien er een dringende noodzakelijkheid is om de verdachte langer ter beschikking te houden – de officier van justitie bij de rechter-commissaris de bewaring kan vorderen. In het conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor wordt de termijn voor het ophouden voor verhoor met drie uren verlengd. In dat wetsvoorstel zal erin worden voorzien dat de termijn in het voorgestelde artikel 67a, tweede lid, onderdeel 4, Sv wordt aangepast in een termijn van 17 dagen en 18 uren.

Door het doel van berechting binnen deze termijn in de wettekst op te nemen, is er een waarborg dat de voorlopige hechtenis niet langer zal duren dan deze bepaalde periode. Berechting binnen deze periode geldt als snelrecht (Kamerstukken II 2008/2009, 31 700 VI, nr. 9, blz. 2). Als het niet lukt de zaak op zitting te brengen binnen deze termijn, moet de voorlopige hechtenis worden beëindigd, tenzij andere gronden aanwezig zijn.

De NOvA is in zijn advies van mening dat de afbakening van de duur van de voorlopige hechtenis niet thuis hoort in de regeling van de gronden van voorlopige hechtenis. Ook blijkt volgens de NOvA niet ondubbelzinnig dat de rechter-commissaris er zorg voor moet dragen dat de duur van het gehele voorarrest – inverzekeringstelling en bewaring samen – beperkt blijft tot 17 dagen en 15 uur. Ook is er geen beletsel voor de officier van justitie om de verlenging van de inverzekeringstelling te vorderen. Anders dan de NOvA ben ik van mening dat de formulering in de voorgestelde bepaling op dit punt niet voor misverstand vatbaar is: een grond voor voorlopige hechtenis is slechts aanwezig in geval van verdenking van de genoemde misdrijven, begaan in de genoemde gevallen, als berechting wordt beoogd uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren *na aanhouding van de verdachte*. Dit betekent dat de voorlopige hechtenis niet kan worden bevolen indien de berechting niet binnen deze termijn wordt voorzien. Zoals in paragraaf 3 is toegelicht is de rechter-commissaris gehouden, zodra hij van oordeel is dat de grond voor bewaring is vervallen, de invrijheidstelling ambtshalve te bevelen. Een vordering tot gevangenhouding zal tegen de enkele achtergrond dat toepassing van snelrecht niet gelukt is, niet toewijsbaar zijn, tenzij – door gewijzigde omstandigheden – een andere grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is. Naar aanleiding van het advies is de formulering verhelderd.

Artikel 1, onderdeel 2

Onder personen met een publieke taak zijn begrepen: personen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Het betreft onder andere politieagenten, toezichthouders, ambulancepersoneel, brandweerlieden, functionarissen in het openbaar vervoer, zoals buschauffeurs en tramconducteurs, advocaten, deurwaarders en onderwijzend personeel. Deze personen hebben met elkaar gemeen dat zij zich vanwege hun beroepsuitoefening

niet of moeilijk kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van een misdrijf dreigen te worden, en dat het een publiek belang is dat zij hun taak onbelemmerd kunnen vervullen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

*) De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer