

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 638

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Op 3 september jl. is het onderzoeksrapport «Wie past de schoen? De snelrechtgrond in de praktijk» openbaar gemaakt.¹ Dit betreft het evaluatieonderzoek naar de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis. Hierbij bied ik uw Kamer dit onderzoeksrapport aan, met een reactie op de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Achtereenvolgens zal ik in deze brief ingaan op (1) de aanleiding en het doel van het evaluatieonderzoek, (2) de achtergrond van de introductie van de zogenoemde «snelrechtgrond» en (3) de belangrijkste onderzoekbevindingen en mijn reactie daarop.

1. Aanleiding en doel van het evaluatieonderzoek

De aanleiding voor het evaluatieonderzoek is de wettelijke verplichting om de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis (hierna: Wugvh) drie jaar na de inwerkingtreding ervan te evalueren. De evaluatie van de wet is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd aan de Tweede Kamer en is vastgelegd in artikel 1A Wugvh. Het doel van het evaluatieonderzoek was om na te gaan in hoeverre de middelen de Wugvh ingevoerde nieuwe grond voor voorlopige hechtenis (de zogenoemde «snelrechtgrond») bijdraagt aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak.

¹ Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Achtergrond van de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis

Op 1 januari 2015 is de Wugvh in werking getreden. Deze wet is ingevoerd na een toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tijdens een debat over geweld tegen hulpverleners.² Het doel van de wet is om, bij geweld in de publieke ruimte en bij 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.³

Sinds 1 januari 2015 kan de toepassing van het snelrecht daarmee, in bepaalde gevallen, een zelfstandige grond opleveren voor voorlopige hechtenis. Met de snelrechtgrond wordt de toepassing van de voorlopige hechtenis verruimd voor verdachten die nog niet eerder (onherroepelijk) zijn veroordeeld (zogenoemde «*first offenders*») en ten aanzien van wie geen recidivegevaar bestaat. De grond is bedoeld ter bescherming van functionarissen met een publieke taak, zoals handhavers, hulpverleners en functionarissen in het openbaar vervoer. Met het oog op de maatschappelijke veiligheid wordt hiermee beoogd een directe reactie te bieden (lik op stuk) om aan de verdachte en de omgeving duidelijk te maken dat het gedrag beëindigd wordt en onaanvaardbaar is. Uitgangspunt daarbij is dat het moet gaan om strafbare feiten van zodanige ernst dat het openbaar ministerie een vrijheidsstraf geïndiceerd acht en waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat de rechter een vrijheidsbepalende straf zal opleggen. Mede om die reden is de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis beperkt tot de ernstiger varianten van de genoemde misdrijven. Dit zijn openlijke geweldpleging, brandstichting, mishandeling, bedreiging en vernieling.⁴

De snelrechtgrond is ingevoerd in aanvulling op een groter pakket aan maatregelen in het kader van de bestrijding van geweld in de openbare ruimte of tegen hulpverleners. Deze zijn opgenomen in de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA), en bevatten (onder meer) het altijd opnemen van aangiften, het prioritair afhandelen van zaken, eenduidige registratie van Veilige Publieke Taak-zaken, en het verhogen van de strafeis.⁵

3. Onderzoeksbevindingen

De onderzoekers concluderen dat de snelrechtgrond minder vaak wordt toegepast dan aanvankelijk werd beoogd en daardoor aan effectiviteit ontbeert. Desalniettemin ben ik van mening dat de snelrechtgrond van toegevoegde waarde kan zijn. Ik zal dit aan de hand van de belangrijkste onderzoeksbevindingen nader toelichten.

Door een «lastig toegankelijke administratie van de Rechtspraak en het OM» is het voor de onderzoekers niet mogelijk gebleken om een exact inzicht te krijgen in het aantal gevallen waarin de snelrechtgrond is toegepast.⁶ Wel hebben de onderzoekers op basis van de uitkomsten van de online enquête een schatting gemaakt van het aantal gevallen. Bij de inwerkingtreding van de snelrechtgrond werd beoogd dat de snelrechtgrond in «niet meer dan enkele honderden gevallen per jaar» zou worden

² *Handelingen II* 2010/11, nr. 42, item 5.

³ *Kamerstuk* 33 360, nr. 3, p. 1.

⁴ *Kamerstuk* 33 360, nr. 3, p. 3.

⁵ Zie voor de volledige set afspraken www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela (laatst geraadpleegd op 22 januari 2021).

⁶ J.M.W. Lindeman e.a., «Wie past de schoen? De snelrechtgrond in de praktijk: Evaluatie van de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis», *Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2020* (hierna de noemen: evaluatierapport), p. 105.

toegepast.⁷ Naar schatting van de onderzoekers is de snelrechtgrond in de periode januari 2018 tot en met mei 2020 (29 maanden) tussen 197 tot 274 keer toegepast, waarvan in enkele gevallen als unieke grond.⁸

Voor de constatering dat de snelrechtgrond minder vaak wordt toegepast, noemt het rapport een tweetal (hoofd)redenen:

- 1) *De nieuwe snelrechtgrond heeft een beperkt toepassingsbereik; en*
- 2) *Onduidelijkheid over de definitie van het begrip «maatschappelijke onrust» leidt tot beperkte toepassing van de snelrechtgrond.*

Deze zullen hierna achtereenvolgens worden besproken.

Ad. 1. Beperkt toepassingsbereik van de snelrechtgrond

De onderzoekers concluderen dat de situatie die de wetgever met de invoering van de snelrechtgrond voor ogen had, in de praktijk nauwelijks voorkomt. De belangrijkste reden hiervoor is dat in vrijwel alle gevallen een andere grond voor voorlopige hechtenis van toepassing is.⁹ Slechts zelden is sprake van een *first offender*, die een relatief makkelijk te bewijzen strafbaar feit heeft gepleegd dat binnen de parameters van de snelrechtgrond valt, waarop geen andere gronden voor voorlopige hechtenis van toepassing zijn en waarvoor wel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te verwachten is.

De onderzoekers concluderen dat veel gevallen zich niet lenen voor de rechttoe-rechtaan benadering (de zogenoemde «snelrechtmaal») die de snelrechtgrond beoogt.¹⁰ De genoemde redenen hiervoor zijn, dat de zaken enerzijds te zwaar zijn voor behandeling via het snelrecht, omdat het onderzoek en de behandeling ter zitting vanwege het feitencomplex of de persoon van de verdachte daarvoor te veel tijd in beslag nemen, of anderzijds juist te licht om voorlopige hechtenis te rechtvaardigen (met het oog op het anticipatiegebod).¹¹

Desondanks concluderen de onderzoekers dat de snelrechtgrond effectieve toepassing heeft gevonden in de situatie van zogenoemde «coronaspugers en -hoesters», waarin verdachten een corona-gerelateerd misdrijf (zoals bedreiging) pleegden. Geïnterviewden gaven aan de snelrechtgrond (bij uitstek) geschikt te achten voor coronaspugers en -hoesters.¹² Ook respondenten die ten tijde van de interviews nog geen ervaring hadden met de inzet van de snelrechtgrond in deze situatie benadrukten zich goed te kunnen voorstellen dat de snelrechtgrond hierbij vaker zal worden ingezet.¹³ Deelnemers van de expertmeeting gaven eveneens aan dat de coronacrisis de toegevoegde waarde van de snelrechtgrond bij coronaspugers en -hoesters zichtbaar heeft gemaakt.¹⁴ Het gaat bij dergelijke zaken om relatief eenvoudige feitencomplexen en

⁷ Kamerstuk 33 360, nr. 3, p. 15.

⁸ Evaluatierapport, pp. 76–77.

⁹ Evaluatierapport, p. 96.

¹⁰ Met de «snelrechtmaal» wordt bedoeld: de reikwijdte van de hier besproken snelrechtgrond zoals neergelegd in artikel 67a, tweede lid, onder 4^o van het Wetboek van Strafvordering.

¹¹ Het anticipatiegebod is neergelegd in artikel 67a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel luidt als volgt: Een bevel tot voorlopige hechtenis blijft achterwege, wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij bij tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel.

¹² Evaluatierapport, pp. 98–99. Zowel advocaten, als officieren van justitie, een rechter-commissaris en een politierechter zien de meerwaarde van de snelrechtgrond bij coronaspugers en achten de snelrechtgrond geschikt voor de betreffende situatie.

¹³ Evaluatierapport, pp. 98 en 101.

¹⁴ Evaluatierapport, p. 101.

rechters blijken bereidwillig – gezien de ernst van de situatie – om ook aan *first offenders* onvoorwaardelijke gevangenisstraffen op te leggen.¹⁵

Belangrijk om te vermelden is dat de onderzoekers concluderen dat, ondanks enkele door de wetgever onvoorziene omstandigheden, geen ongewenste neveneffecten zijn geconstateerd.¹⁶ De onderzoekers concluderen eveneens dat lik-op-stuk door middel van (super)snelrecht (ook onder advocaten) een breed geaccepteerd fenomeen is.¹⁷

In aanvulling daarop is het belangrijk om stil te staan bij de achtergrond van deze wet. Deze wet is tot stand gekomen ter bescherming van de veilige publieke ruimte en de veilige publieke taak en ter voorkoming van maatschappelijke en individuele gevoelens van onveiligheid. Hiermee wordt benadrukt dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak onacceptabel is. De recente rellen en ongeregelde heden die in diverse steden plaatsvonden na het instellen van de avondklok, waarbij (fors) geweld is gebruikt tegen politieagenten, is daar een goed voorbeeld van. De maatschappij heeft onze hulpverleners, handhavers en andere publieke functionarissen heel hard nodig. Functionarissen dienen hun publieke taak ongehinderd te kunnen uitoefenen en daarbij te worden beschermd. Op het hier besproken geweld is daarom een stevige reactie (lik op stuk) nodig. Het is van groot belang dat voor deze reactie voldoende instrumentarium voorhanden is. Dat een bepaald instrumentarium in een bepaalde periode minder vaak toepassing heeft gevonden is daarbij van ondergeschikt belang.

Het belang van de bescherming van functionarissen belast met een publieke taak en de bescherming van de veiligheid in de publieke ruimte komt ook tot uitdrukking in de Eenduidige Landelijke Afspraken opgesteld door de politie en het openbaar ministerie, waarbij een dadergerichte aanpak centraal staat ter voorkoming van agressie en geweld. Hetzelfde geldt voor het in 2007 opgestelde programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit programma liep tot 2016 en heeft geresulteerd in een breed scala aan maatregelen ter voorkoming van agressie en geweld tegen personen met een publieke taak.

Bestrijding van geweld in de openbare ruimte en tegen personen met een publieke taak blijft een actueel fenomeen. Zo is onlangs het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod in uw Kamer aangenomen.¹⁸ Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en beperkt de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf bij misdrijven tegen personen met een publieke taak. Dit wetsvoorstel stelt, net als de Wugvh, ten doel stevig op te treden tegen dergelijke geweldplegers en stelt in dat kader dat een kale taakstraf geen passende straf is.¹⁹ Ook in 2021 bestaat dus een sterke maatschappelijke behoefte aan de bescherming van functionarissen met een publieke taak.

Ad. 2. Onduidelijkheid omtrent het begrip «de maatschappelijke onrust»

Een tweede genoemde reden voor beperkte toepassing van de snelrechtgrond is onduidelijkheid omtrent het begrip «maatschappelijke onrust». Maatschappelijke onrust is een bestandsdeel waaraan dient te zijn voldaan bij rechtmatige toepassing van de snelrechtgrond. De onder-

¹⁵ Evaluatierapport, p. 102.

¹⁶ Evaluatierapport, p. 109.

¹⁷ Evaluatierapport, p. 107.

¹⁸ Kamerstuk 35 528, nr. 2.

¹⁹ Kamerstuk 35 528, nr. 3, pp. 1–2.

zoekers concluderen dat er verwarring bestaat over de definitie van het «maatschappelijke onrust»-criterium en dat dit begrip in de memorie van toelichting «weinig verhelderend is ingevuld».²⁰

De onderzoekers merken op dat bij de respondenten een viertal (hoofd)onduidelijkheden bestaat omtrent de betekenis van het begrip «maatschappelijke onrust»:

- 1) het verschil tussen de ernstig geschokte rechtsorde en de maatschappelijke onrust;
- 2) de gewichtigheid van de rol van (sociale) media-aandacht bij de beoordeling van aanwezigheid van «maatschappelijke onrust»;
- 3) hoe de maatschappelijke onrust zich verhoudt tot geweld tegen personen met een publieke taak; en
- 4) hoe de maatschappelijke onrust zich verhoudt tot geweld in de openbare ruimte.²¹

Het eerste punt verdient bijzondere aandacht. De onderzoekers constateren dat de respondenten verschillende definities toekennen aan het begrip «maatschappelijke onrust», uiteenlopend van «ernstig geschokte rechtsorde *light*» of «kleine twaalfjaars-grond» tot het criterium «je kan het aan de maatschappij niet uitleggen dat de verdachte zo snel weer op vrije voeten komt».²² Ongeveer de helft van de respondenten blijkt «maatschappelijke onrust» te vergelijken met de «ernstig geschokte rechtsorde». Hiermee wordt echter onvoldoende rekening gehouden met het verschil tussen beide begrippen, aldus de onderzoekers. De ernstig geschokte rechtsorde kan veelal worden voorondersteld op basis van de ernst van de feiten. Dit kan bij «maatschappelijke onrust» van de snelrechtgrond niet zonder meer.

In aanvulling daarop wijzen de onderzoekers op twee, na de totstandkoming van deze wet gewezen, uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).²³ Deze uitspraken gaan nader in op de criteria omtrent het begrip «social disturbance» (maatschappelijke onrust). Het EHRM schrijft hierin voor dat een bevel tot voorlopige hechtenis dient te zijn voorzien van concrete omstandigheden die onderbouwen dat vrijlating van de verdachte leidt tot maatschappelijke onrust. Hiermee is de aanname in de memorie van toelichting, dat de maatschappelijke onrust *in abstracto* mag worden aangenomen op basis van de aard en de ernst van de feiten, inmiddels achterhaald.

Aan rechter-commissarissen is de taak toebedeeld om in een concreet geval te beslissen over de toepasselijkheid van de snelrechtgrond en in verband daarmee te beoordelen of aan de voorwaarde van maatschappelijke onrust is voldaan. Eveneens is het de taak van officieren van justitie om eenzelfde afweging te maken wanneer zij toepassing van voorlopige hechtenis vorderen bij de rechter-commissaris. Dat uit het evaluatierapport blijkt dat in de rechtspraak onduidelijkheid bestaat omtrent de definitie van het begrip «maatschappelijke onrust», heb ik daarom onder de aandacht gebracht bij het openbaar ministerie en de Rechtspraak.

²⁰ Evaluatierapport, p. 117.

²¹ Evaluatierapport, p. 85.

²² Evaluatierapport, p. 86.

²³ Het betreffen de volgende arresten: EHRM (GC) 5 juli 2016, nr. 23755/07, *EHRC* 2017/30 (*Buzadji t. Moldavië*) en EHRM 9 december 2014, nr. 15911/08, *EHRC* 2015/57 (*Geisterfer t. Nederland*).

4. Tot slot

In 2013 is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat in het kader van de hierboven besproken evaluatie zal worden bijgehouden hoeveel verdachten onterecht in voorlopige hechtenis hebben gezeten bij de toepassing van de snelrechtgrond.²⁴ Deze informatie is niet te achterhalen, omdat dit niet apart is geregistreerd. Gelet op het feit dat de snelrechtgrond slechts in enkele gevallen als unieke grond voor voorlopige hechtenis is gebruikt, zal hiervan niet, dan wel in een enkel geval, sprake kunnen zijn geweest.

Op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek zoals hierboven weergegeven, is de conclusie gerechtvaardigd dat de snelrechtgrond van meerwaarde voor de strafrechtspraktijk kan zijn. De toepassing bij corona-gerelateerde delicten laat dit zien, maar zeker ook de recente avondklokrellen waarin de snelrechtgrond een rol speelde bij de voorlopige hechtenis van een aantal relschoppers. Dat deze grond voor voorlopige hechtenis in de evaluatieperiode minder vaak is toegepast dan bij de invoering ervan werd verwacht, is daarbij van ondergeschikt belang.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²⁴ *Handelingen II* 2012/13, nr. 94, item 13, p. 96.