

Vergaderjaar 2011–2012

33 360

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 februari 2012 en het nader rapport d.d. 4 september 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 november 2011, no. 11.002858, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe grond voor voorlopige hechtenis. Die grond houdt in dat voorlopige hechtenis kan worden toegepast in geval van verdenking van openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, (zware) mishandeling of vernieling, begaan in de publieke ruimte, dan wel tegen personen met een publieke taak en de berechting van het misdrijf in verband met de maatschappelijke onrust uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren kan plaatsvinden. De grond geeft uitwerking aan artikel 67a, eerste lid, onder b, van het Wetboek van Strafvordering (Sv). In dat artikel 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.

Met deze verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt beoogd verdachten van geweldpleging in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak in meer gevallen dan thans mogelijk is in voorlopige hechtenis te kunnen nemen. Hiermee wordt tevens 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 2011.²

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de noodzaak van het wetsvoorstel, de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Handelingen II 2010/11, 42-5-25.

toetsing aan artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de berechting binnen 17 dagen en 15 uren en het begrip «maatschappelijke onrust». Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 november 2011, no. 11.002.858, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling wetgeving van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 februari 2012, no. W03.11.0505/II, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak

De aanleiding van het wetsvoorstel is blijkens de toelichting gelegen in de wens effectief en slagvaardig te kunnen optreden tegen geweld dat inbreuk maakt op de leefbaarheid van de omgeving waar mensen wonen, werken en uitgaan of gericht is tegen personen met een publieke taak.¹ De achtergrond hiervan is onder andere het toenemende geweld tegen hulpverleners zoals ambulancepersoneel, politieagenten of brandweerslieden. Gewelddadig gedrag gepleegd tijdens evenementen en andere uitgaansgelegenheden veroorzaakt volgens de toelichting bovendien gevoelens van onveiligheid bij het aanwezige publiek, kan gevaarzettend zijn voor de algemene veiligheid van personen en goederen en heeft ernstige verstoringen van de openbare orde tot gevolg. Dit leidt tot maatschappelijke onrust en verontwaardiging. In dergelijke gevallen wordt een directe justitiële reactie nodig geacht om aan de samenleving duidelijk te maken dat dit gedrag onaanvaardbaar is en niet wordt getolereerd.²

Voor een deel van boven omschreven geweldsdelicten geldt dat in een directe justitiële reactie kan worden voorzien door middel van toepassing van supersnelrecht.³ Omdat niet alle zaken zich echter lenen voor een behandeling binnen 3 dagen en 15 uren,⁴ wordt thans voorgesteld de gronden van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een berechting van de verdachte door middel van «gewoon» snelrecht.⁵ Hieraan bestaat volgens de toelichting behoefte omdat het op vrije voeten stellen van verdachten na de in verzekeringstelling een effectieve afdoening door middel van snelrecht in de weg staat. Daarbij komt dat maatschappelijke onrust wordt veroorzaakt op het moment dat geweldplegers op korte termijn terugkeren naar de plaats van aanhouding, aldus de toelichting.⁶

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84.

² Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.

³ Zie ook Handelingen II 2010/11, 42-5-25. Het afdoen van een zaak door middel van het supersnelrecht houdt in dat de berechting van de verdachte binnen de termijn van de in verzekeringstelling (maximaal 3 dagen en 15 uren) plaatsvindt. Dit betekent dat de verdachte niet op vrije voeten komt voordat de berechting heeft plaatsgevonden.

⁴ Zo kunnen de dossiers niet in alle gevallen tijdig worden voorbereid. Bovendien is de periode erg kort voor slachtoffers om zich te voegen in het strafproces.

⁵ Het afdoen van een zaak door middel van het «gewone» snelrecht houdt in dat de berechting van de verdachte binnen de termijn van de in verzekeringstelling (maximaal 3 dagen en 15 uren) en de inbewaringstelling (maximaal 14 dagen) plaatsvindt.

⁶ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2.

De Afdeling heeft begrip voor de wens van de regering om slagvaardig en effectief op te kunnen treden tegen geweld dat wordt gebruikt tegen hulpverleners zoals ambulancepersoneel, politieagenten of brandweerslieden. De inzet van het snelrecht daarbij wordt in de rechtspraak onderschreven. Het ingrijpende karakter van de voorlopige hechtenis brengt evenwel mee dat verruiming van de gronden eerst dan aanvaardbaar is wanneer hiervoor een dringende maatschappelijke noodzaak bestaat.

Om dit te beoordelen gaat de Afdeling eerst na wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde verruiming in het licht van de bestaande gronden van voorlopige hechtenis. Vervolgens beziet de Afdeling wat, gelet op de concrete invulling die wordt gegeven aan de overige eisen die aan de toepassing ervan worden gesteld, de reikwijdte van de voorgestelde grond is en met welk oogmerk de grond wordt voorgesteld.

a. De toegevoegde waarde van de voorgestelde grond

De voorgestelde grond beoogt voorlopige hechtenis mogelijk te maken in die gevallen waarin de bestaande gronden niet voorzien en toepassing van het supersnelrecht¹ niet tot de mogelijkheden behoort. Dit betekent dat de voorgestelde grond ziet op zaken die bewijstechnisch niet eenvoudig van aard zijn en waarin een verdenking bestaat ter zake van openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, (zware) mishandeling en vernieling en geen gevaar voor vlucht te vrezen is,² het geen zogenoemd 12-jaars feit betreft waardoor de rechtsorde is geschokt,³ er geen gevaar bestaat voor het plegen van een «6-jaars feit»⁴ of recidive⁵ en er ten slotte geen onderzoeksbelang⁶ aanwezig is.

De misdrijven waarop de voorgestelde grond ziet behoren alle tot de zogenoemde gevallen van voorlopige hechtenis, zoals neergelegd in artikel 67, eerste lid, Sv. Op dit punt bevat het wetsvoorstel dan ook geen uitbreiding. Opmerking verdient nog dat, met uitzondering van bedreiging en vernieling, alle misdrijven worden bedreigd met een gevangenisstraf van ten minste 4 jaren en dat het, voor zover strafverzwarende omstandigheden aanwezig zijn, gaat om feiten waarop een gevangenisstraf staat van 6 jaren of meer.

De bestaande gronden gelden voor alle in de voorgestelde grond genoemde misdrijven indien sprake is van gevaar voor vlucht, collusie of recidive. Voorts vallen brandstichting, openlijke geweldpleging de dood ten gevolge hebbend, zware mishandeling met voorbedachte rade en mishandeling de dood ten gevolge hebbend vanwege de ernst van het feit veelal onder de zogenoemde 12-jaars grond. Bovendien geldt voor alle in de voorgestelde grond genoemde misdrijven dat onder bepaalde omstandigheden kan worden aangenomen dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld of indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de veiligheid van personen in gevaar komt of algemeen gevaar voor goederen bestaat. Dit gevaar wordt in de praktijk veelal afgeleid uit de aanwezigheid van een strafblad. Herhalingsgevaar kan echter ook worden aangenomen op het moment dat het delict op lichtvaardige wijze is gepleegd of de psychosociale problematiek, alcoholmisbruik, dan wel de aanleiding of de reden voor het plegen van het delict nog steeds bestaat.

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de voorgestelde grond met name van toegevoegde waarde is waar het betreft de groep verdachten die nog niet eerder (onherroepelijk) is veroordeeld voor een soortgelijk of aanverwant strafbaar feit en ten aanzien van wie geen gevaar voor herhaling bestaat.

De Afdeling wijst er voorts op dat net als bij de bestaande gronden ten aanzien van de voorgestelde grond het anticipatiegebod geldt.⁷ Dat gebod houdt in dat een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege moet blijven indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf zal worden opgelegd, of dat deze korter zal duren dan de duur van de voorlopige hechtenis. Een belangrijk uitgangspunt voor toepassing van de voorgestelde grond is – zo stelt de toelichting – daarom dat het misdrijf dermate ernstig moet zijn dat een vrijheidsstraf is aangewezen, die naar verwachting ook door de rechter zal worden opgelegd.⁸ De Afdeling heeft hiervoor reeds geconcludeerd dat de grond voornamelijk toegevoegde waarde zal hebben voor verdachten die niet eerder (onherroepelijk) zijn veroordeeld voor een soortgelijk of aanverwant strafbaar feit. Met het oog hierop betwijfelt de Afdeling of de in de

¹ Het afdoen van een zaak door middel van het supersnelrecht houdt in dat de berechting van de verdachte binnen de termijn van de in verzekeringstelling (maximaal 3 dagen en 15 uren) plaatsvindt. Dit betekent dat de verdachte niet op vrije voeten komt voordat de berechting heeft plaatsgevonden.

² Zie artikel 67a, eerste lid, onder a, Sv. Voor alle in de voorgestelde grond genoemde misdrijven geldt dat gevaar van vlucht kan worden aangenomen indien hier uit bepaalde gedragingen van blijkt.

³ Zie artikel 67a, tweede lid, onder 1, Sv. De zogenoemde 12-jaars grond kan worden aangenomen in geval van brandstichting, openlijke geweldpleging de dood ten gevolge hebbend, zware mishandeling met voorbedachten rade en mishandeling de dood ten gevolge hebbend.

⁴ Zie artikel 67a, tweede lid, onder 2, Sv. De zogenoemde 6-jaars grond geldt voor alle in de voorgestelde grond genoemde misdrijven als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld of indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de veiligheid van personen in gevaar komt of algemeen gevaar voor goederen bestaat. Dit gevaar wordt in de praktijk veelal afgeleid uit de aanwezigheid van een strafblad. Herhalingsgevaar kan echter ook worden aangenomen op het moment dat het delict op lichtvaardige wijze is gepleegd of de psychosociale problematiek, alcoholmisbruik, dan wel de aanleiding of de reden voor het plegen van het delict nog steeds bestaat.

⁵ Zie artikel 67a, tweede lid, onder 3, Sv. Recidivegevaar kan in geval van mishandeling, bedreiging of vernieling worden aangenomen indien nog geen vijf jaar zijn verstreken sinds de dag dat de verdachte onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld, dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking is veroordeeld tot een taakstraf en er rekening mee moet worden gehouden dat verdachte wederom een in deze grond genoemd misdrijf zal begaan.

⁶ Zie artikel 67a, tweede lid, onder 4, Sv. Gevaar voor collusie kan voor alle in de voorgestelde grond genoemde misdrijven worden aangenomen indien de voorlopige hechtenis in redelijkheid noodzakelijk is voor het, anders dan door verklaringen van de verdachte, aan de dag brengen van de waarheid.

⁷ Zie artikel 67a, derde lid, Sv.

⁸ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2, vierde alinea en paragraaf 2.3, eerste alinea.

toelichting ter illustratie opgenomen misdrijven, te weten de eenvoudige mishandeling en vernieling, onder de reikwijdte van de voorgestelde grond zullen vallen.¹ In het licht van het anticipatiegebod gaat de Afdeling ervan uit dat het voorstel ziet op de ernstigere geweldplegingen en niet op geringe vernielingen, een «droge klap» in het café of een andere eenvoudige mishandeling.

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de voorgestelde grond met name ziet op de ernstigere gevallen van geweldpleging, gepleegd door verdachten die niet eerder (onherroepelijk) zijn veroordeeld, ten aanzien waarvan geen gevaar bestaat voor herhaling en waarin de bestaande gronden niet reeds voorzien. Dit leidt de Afdeling – in lijn met de toelichting – tot de conclusie dat de voorgestelde grond ziet op een gering aantal zaken.

b. De overige vereisten voor toepassing van de voorgestelde grond

In de voorgestelde grond is de mogelijkheid van voorlopige hechtenis op grond van de in de wettekst genoemde misdrijven nader geclausuleerd. Het feit moet zijn begaan in de publieke ruimte, dan wel zijn gericht tegen personen met een publieke taak.² De Afdeling merkt over de invulling van deze begrippen het volgende op.

– de publieke ruimte

Onder misdrijven die zijn begaan in de «de publieke ruimte» moet volgens de toelichting worden verstaan misdrijven die worden gepleegd tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden, concerten, dansfeesten, oudejaarsvieringen, in het openbaar vervoer of op stations voor het openbaar vervoer, of in de directe nabijheid van winkels, horeca- of andere uitgaansgelegenheden.³ «De publieke ruimte» omvat blijkens de toelichting tevens de voor het publiek toegankelijke plaatsen. Ter illustratie worden genoemd winkels, horecagelegenheden, stations, het openbaar vervoer, parkeergarages en de publieke gedeelten van ziekenhuizen. Uit deze voorbeelden kan worden afgeleid dat alle publieke gedeelten van dienstverlenende instellingen onder «de publieke ruimte» vallen. De toelichting beperkt dit in zoverre dat plaatsen die slechts met een toegangspas toegankelijk zijn, niet onder het begrip vallen.

Naar het oordeel van de Afdeling is het begrip «de publieke ruimte» onvoldoende bepaald. De veelheid van ruimten die daaronder kunnen worden begrepen lijkt slechts beperkt te worden door het criterium dat geen toegangspas is vereist.⁴ De tekst van het voorstel kent de bedoelde beperking niet. Uit de tekst van de wet blijkt evenmin dat de invulling van dit begrip moet worden beperkt tot evenementen, openbaar vervoer, de nabijheid van winkels en uitgaansgelegenheden. Ook overigens wordt het begrip niet afgebakend. De onbepaaldheid klemmt temeer nu het hier gaat om een wezenlijk element van een grond voor vrijheidsbeneming van een verdachte.

De Afdeling merkt voorts op dat het begrip «publieke ruimte» in het strafrecht niet voorkomt, maar dat veeleer de term «voor het publiek toegankelijke plaats of ruimte» wordt gebezigd.⁵

– personen met een publieke taak

Onder personen met een publieke taak vallen volgens de toelichting die functionarissen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Volgens de toelichting wordt in de strafvorderingrichtlijnen van het openbaar ministerie vervolgens uitgewerkt welke functionarissen hieronder moeten worden begrepen. Het gaat dan onder andere om politieagenten, toezichthouders, ambulancepersoneel, brandweerlieden, functionarissen in het openbaar vervoer zoals buschauffeurs en tramconducteurs, advocaten,

¹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2. eerste alinea.

² De Afdeling merkt in dit licht overigens op dat, in tegenstelling tot hetgeen de thans geformuleerde wettekst doet voorkomen, brandstichting en vernieling niet kunnen zijn gericht tegen personen met een publieke taak.

³ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1, eerste alinea en 2.1, eerste alinea.

⁴ Onder toegangspas wordt blijkens de toelichting een toegangkaart niet begrepen.

⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen 139f, 170, 171, 424, 441b van het Wetboek van Strafrecht en artikel 172a van de Gemeentewet.

deurwaarders en onderwijzend personeel. De gemeenschappelijke noemer van deze beroepsgroepen is blijkens de toelichting dat het gaat om personen die zich vanwege hun beroepsuitoefening niet of moeilijk kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van een misdrijf dreigen te worden.¹

De Afdeling merkt op dat ook dit criterium onvoldoende bepaald is. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wijst er in haar advies op dat de formulering van het vereiste ruimte laat voor een groot aantal andere beroepsgroepen. Onder de personen die een hulpverlenende of publieke taak verrichten vallen ook verpleegsters, artsen, baliemedewerkers, vuilnismannen, ambtenaren bij overheidsinstellingen, badmeesters, parkeerwachters etcetera. Gelet op de diversiteit van deze beroepsgroepen, is een heldere afbakening op dit punt nodig. Opnieuw klemmt de onbepaaldheid van het gekozen criterium nu het een wezenlijk element is van een grond voor vrijheidsbeneming van een verdachte.

Het voorgaande leidt de Afdeling met de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) tot het oordeel dat het ingrijpende karakter van de voorlopige hechtenis met zich brengt dat een nauwkeurige omschrijving van de begrippen «publieke ruimte» en «personen met een publieke taak» nodig is. Niet kan worden volstaan met enige invulling van deze begrippen in richtlijnen van het openbaar ministerie.

c. Doel voorgestelde grond: snelle berechting en «van de straat houden»

Het doel van de voorgestelde grond is blijkens de toelichting in hoofdzaak het kunnen geven van een directe justitiële reactie (lik op stuk) op gewelddadig gedrag. Hiermee wordt aan de verdachte en de maatschappij duidelijk gemaakt dat het gebruik van geweld onaanvaardbaar is. Voorts kan uit de toelichting, evenals de wettekst zelf, worden afgeleid dat de voorgestelde grond er niet alleen toe strekt verdachten snel te kunnen berechten, maar dat tevens wordt beoogd hen tot aan die berechting «van de straat te houden».²

De toelichting voert hiervoor twee redenen aan. In de eerste plaats wordt het ten behoeve van het efficiënt toepassen van het snelrecht wenselijk geacht dat de verdachte tot aan de berechting in voorlopige hechtenis blijft.³ Een slagvaardige afdoening – zo stelt de toelichting – is anders niet mogelijk.⁴ Voorts stelt de toelichting dat de mogelijkheid tot het toepassen van voorlopige hechtenis van belang is met het oog op de maatschappelijke onrust.⁵

Ten aanzien van het eerste argument merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet blijkt waarom de toepassing van het snelrecht slechts effectief zou zijn indien de verdachte tot aan de berechting in voorlopige hechtenis verblijft. Een toereikende motivering ontbreekt.⁶

d. Maatschappelijke onrust

Als tweede reden noemt de toelichting het ontstaan van «maatschappelijke onrust». De Afdeling merkt op dat de toelichting verschillende redenen noemt voor het ontstaan van maatschappelijke onrust, maar niet nader uiteenzet wat hieronder moet worden verstaan. Maatschappelijke onrust kan volgens de toelichting zowel ontstaan door het plegen van het misdrijf als door het op vrije voeten stellen van een verdachte die de orde eerder heeft verstoord.⁷ De tekst van de voorgestelde grond verbindt de «maatschappelijke onrust» met de noodzaak van een snelle berechting. Voorts moet het begrip blijkens de toelichting gelezen worden in het licht van de jurisprudentie van het EHRM over «public disorder» als reden voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Op de verhouding tot de reeds

¹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3, vierde alinea.

² In Kamerstuk II 2009/10, 31 123 VI, nr. 84 wordt gesteld met het geven van een directe justitiële reactie uitdrukking wordt gegeven aan een sterke publieke afkeuring en dat bij het uitblijven van een dergelijke reactie het overheidsoptreden als ontoereikend wordt ervaren.

³ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1, derde alinea.

⁴ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2, tweede alinea.

⁵ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3, vierde alinea.

⁶ Overigens kan erop worden gewezen dat, voor zover de toelichting ter motivering aandraagt dat aan het wetsvoorstel de wens ten grondslag ligt snel te kunnen reageren op een verstoring van de openbare orde, het tot de aanbeveling strekt de begrippen «snelle reactie» en «directe reactie» niet door elkaar te gebruiken. Aan de wens om snel op te treden kan immers ook tegemoet worden gekomen zonder een verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1, eerste alinea en paragraaf 2.1, tweede alinea.

bestaande grond van de «geschokte rechtsorde» wordt niet ingegaan.¹ Ten slotte stelt de toelichting maatschappelijke onrust soms op één lijn met publieke verontwaardiging.²

De Afdeling merkt op dat ook het begrip «maatschappelijke onrust» onvoldoende bepaald is. Zij ziet mede in dat licht bezien in de «maatschappelijke onrust» onvoldoende rechtvaardiging voor een nieuwe grond voor voorlopige hechtenis. Naar het oordeel van de Afdeling kan de reden en noodzaak voor een nieuwe grond wel gevonden worden in de maatschappelijke veiligheid die onder omstandigheden in het geding kan komen. Het gaat dan vooral om ernstige situaties van geweld tegen, of bedreiging van openbare (hulp)diensten, waardoor zij worden belemmerd in de uitoefening van hun werk. In die gevallen kan voorlopige hechtenis met het oog op de toepassing van snelrecht als bedoeld gerechtvaardigd zijn omdat de maatschappelijke veiligheid in het geding komt. Voorts kan van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis in dergelijke situaties een preventieve werking uitgaan.

e. Conclusie

Weliswaar zijn de delicten waarvoor de voorgestelde grond kan worden toegepast specifiek omschreven, maar overigens zijn de gevallen waarop de grond ziet onbepaald door het gebruik van de begrippen «de publieke ruimte», «personen met een publieke taak» en «maatschappelijke onrust». De Afdeling is dan ook van oordeel dat de voorgestelde grond in zijn huidige vorm onvoldoende bepaald is en, mede gelet op de noodzaak dat gronden voor voorlopige vrijheidsbeneming met het oog op de rechtszekerheid voldoende duidelijk moeten zijn geformuleerd, dient te worden heroverwogen. Een beperking van de voorgestelde grond tot gevallen waarin de maatschappelijke veiligheid in het geding komt vanwege geweld tegen en bedreiging van openbare (hulp)diensten, acht de Afdeling daarom noodzakelijk. Een aldus beperkte grond is alleszins aanvaardbaar. De Afdeling adviseert daarom de voorgestelde grond toe te spitsen in de richting zoals hiervoor aangeduid.

1. Noodzaak

a. De toegevoegde waarde van de voorgestelde grond

Gelet op de reeds bestaande gronden voor voorlopige hechtenis, neergelegd in artikel 67a Sv, eerste en tweede lid, en het anticipatiegebod, neergelegd in artikel 67a, derde lid, concludeert de Afdeling dat de voorgestelde grond ziet op een gering aantal zaken. Deze conclusie kan ik onderschrijven en is door mij onderkend. In paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat ik mij ervan bewust was dat de uitbreiding niet op een grote groep van personen van toepassing zou zijn. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is toegelicht dat het naar schatting gaat om niet meer dan enkele honderende gevallen per jaar. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in deze paragraaf de oude cijfers te vervangen door cijfers over het jaar 2011, omdat deze nu beschikbaar zijn gekomen.

b. De overige vereisten voor toepassing van de voorgestelde grond

- de publieke ruimte
- personen met een publieke taak

Naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling dat een nauwkeurige omschrijving nodig is van de begrippen «publieke ruimte» en «personen met een publieke taak» merk ik het volgende op.

¹ Zie artikel 67a, tweede lid, aanhef en onder ten eerste, Sv.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

De Afdeling merkt terecht op dat in het strafrecht veeleer de term «voor het publiek toegankelijke plaats of ruimte» wordt gebezigd, in plaats van het begrip «de publieke ruimte». In een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht komt dit begrip voor, bijvoorbeeld in de artikelen 170, 424 en 441b. Dit begrip heeft in deze bepalingen dezelfde betekenis als het begrip «de publieke ruimte» in het wetsvoorstel. Het verdient inderdaad de voorkeur in (strafrechtelijke) wetgeving zoveel mogelijk dezelfde begrippen te hanteren. Om die reden is in het voorgestelde vierde onderdeel van artikel 67a het begrip «publieke ruimte» vervangen door de term «voor het publiek toegankelijke plaats». De term is in het artikels-gewijs deel van de memorie van toelichting omschreven, waarbij is verwezen naar de wetsgeschiedenis van andere wettelijke bepalingen waarin deze term wordt gebruikt. Ik meen dat het begrip hiermee duidelijk is afgebakend.

Het begrip «personen met een publieke taak» komt nog niet in wetgeving voor. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, stel ik voor in een nieuw vierde lid van artikel 67a Sv, een omschrijving van het begrip «personen met een publieke taak» toe te voegen. Het gaat om een ruime groep van personen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Dit is in de memorie van toelichting toegelicht.

c. Doel voorgestelde grond: snelle berechting en «van de straat houden»

d. Maatschappelijke onrust

In de memorie van toelichting is, zoals ook de Afdeling opmerkt, vermeld dat er twee redenen zijn voor de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis: het efficiënt toepassen van snelrecht en het voorkomen van maatschappelijke onrust. De Afdeling gebruikt in dit verband de woorden «van de straat houden», dat in de toelichting evenwel niet is gebruikt. Om tegemoet te komen aan het oordeel van de Afdeling dat een toereikende motivering ontbreekt waarom snelrecht slechts effectief zou zijn indien de verdachte tot de berechting in voorlopige hechtenis verblijft, is paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

De Afdeling merkt op dat het criterium «maatschappelijke onrust» onvoldoende is bepaald is en onvoldoende rechtvaardiging biedt voor een nieuwe grond voor voorlopige hechtenis. De Afdeling meent dat de noodzaak voor een nieuwe grond wel gevonden kan worden in de maatschappelijke veiligheid die onder omstandigheden in het geding kan komen. Het gaat dan volgens de Afdeling om ernstige situaties van geweld tegen, of bedreiging van openbare (hulp-) diensten, waardoor zij worden belemmerd in de uitoefening van hun werk. Ik meen dat de Afdeling hiermee in feite de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis onderschrijft. Het betreft namelijk de bestaande grond van de maatschappelijke veiligheid als geformuleerd in artikel 67a, eerste lid, onderdeel b, die wordt uitgewerkt in het voorgestelde onderdeel 4 van het tweede lid. Deze uitwerking houdt in dat de grond van de maatschappelijke veiligheid aan de orde kan zijn in geval van geweldsmisdrijven in de publieke ruimte, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waarbij toepassing van snelrecht plaatsvindt in verband met de maatschappelijke onrust. De uitwerking zit hem niet alleen in het gevaar van de gepleegde misdrijven maar ook in de maatschappelijke onrust die daardoor is ontstaan en die opnieuw kan ontstaan als de verdachte zijn berechting in vrijheid mag afwachten. In paragraaf 3 is toegelicht hoe dit zich verhoudt tot de rechtspraak van het EHRM. De Afdeling noemt het begrip «maatschappelijke onrust» onvoldoende bepaald. Ik merk op dat dit begrip is ontleend aan het begrip «public disorder» zoals dit door het EHRM wordt gebruikt en dat dit een aanvulling vormt op de zeer concrete

aanduiding van de typen delicten, gepleegd in concreet aangeduide omstandigheden. Dat deze typen delicten in de genoemde omstandigheden tot gevaar voor de veiligheid en tot maatschappelijk onrust aanleiding kunnen geven, is uitvoerig toegelicht in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, is in deze paragraaf verhelderd dat in deze gevallen opnieuw maatschappelijke onrust en gevaar kan 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 hierbij van belang.

e. Conclusie.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de voorgestelde wettekst en de memorie van toelichting aangevuld. Hiermee kom ik tegemoet aan de bezwaren van de Afdeling tegen de onbepaaldheid van de voorgestelde grond. Ik deel het oordeel van de Afdeling dat een beperking van de voorgestelde grond tot gevallen waarin de maatschappelijke veiligheid in het geding komt noodzakelijk is en meen dat de voorgestelde grond, zoals deze na aanpassing in de wettekst en de memorie van toelichting is toegespitst, hieraan voldoet.

2. De berechting binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren

De voorgestelde grond vereist dat de berechting van het misdrijf in verband met de maatschappelijke onrust uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.¹ Uit deze formulering kan worden afgeleid dat de berechting daadwerkelijk dient plaats te vinden binnen de genoemde termijn. Dat betekent dat indien de zaak niet tijdig op zitting kan worden gebracht en voorts geen andere gronden aanwezig zijn, de voorlopige hechtenis moet worden beëindigd.² De toelichting lijkt dit te bevestigen. Anderzijds wordt in de toelichting gesteld dat «een grond voor voorlopige hechtenis slechts aanwezig is als berechting wordt beoogd uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren».³

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is of de rechter-commissaris bij de beoordeling van de vordering tot inbewaringstelling dient vast te stellen dat er een voornemen is om de zaak binnen 17 dagen en 15 uren op zitting te behandelen, of dat op grond van feiten en omstandigheden moet worden vastgesteld dat de strafzaak binnen de gestelde termijn plaatsvindt. Indien het laatste het geval is rijst de vraag op welke wijze dit op voorhand, te weten bij de vordering tot inbewaringstelling, reeds kan worden vastgesteld. Hierbij speelt tevens een rol dat vanuit de kant van de verdediging verzoeken kunnen worden gedaan die het behalen van de genoemde termijn kunnen frustreren. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

2. De berechting binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3 van de memorie van toelichting aangevuld.

3. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Voorgesteld artikel 67a, tweedelid, onder 4, Sv.

² Artikelsgewijze toelichting op Artikel I, vierde alinea.

³ Artikelsgewijze toelichting op Artikel I, vijfde alinea.

3. Redactionele kanttekening

De redactionele opmerking van de Afdeling is niet overgenomen. De eerder gekozen redactie is gehandhaafd, omdat deze overeenkomt met de andere onderdelen van artikel 67a Sv, tweede lid.

4. Technische aanvulling

Een aanvulling van geheel technische aard is de toevoeging aan artikel 67; het betreft herstel van een eerder verzuim bij de wijziging van de Wet op de kansspelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11.0505/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I de zinsnede »indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan in de publieke ruimte, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak» vervangen door: in geval van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan in de publieke ruimte of van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 285 of 300 tot en met 303 van het Wetboek van Strafrecht, gericht tegen personen met een publieke taak.