

26 825

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 maart 2000

Door de vaste commissie voor Justitie van Uw Kamer is een voorlopig verslag uitgebracht over bovengenoemd wetsvoorstel. Graag beantwoord ik de vragen die daarin gesteld worden, en reageer ik op opmerkingen die daarin gemaakt worden.

#### **Algemeen**

Het verheugt mij, dat de leden van de **CDA**-fractie aangaven positief te staan tegenover dit wetsvoorstel. Zij informeerden, of kan worden aangegeven in hoeverre bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen gebruik wordt gemaakt van de identificatieplicht bij sportevenementen, en hoe in dit verband de bruikbaarheid en wenselijkheid van een algemene identificatieplicht moeten worden beoordeeld. De genoemde identificatieplicht bij sportevenementen kan bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen zeker een rol vervullen. Indien een persoon zich bij gelegenheid van een voetbalwedstrijd waaraan een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt niet op de voorgeschreven wijze kan identificeren, en de vordering daartoe redelijkerwijs noodzakelijk is in verband met de handhaving van de openbare orde en bij de opsporing van strafbare feiten, levert zulks een overtreding van artikel 435f Wetboek van Strafrecht (verder Sr) op. Die overtreding kan aanleiding vormen voor toepassing van de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering (verder Sv). Aan de betrokkene kunnen, bij groot gevaar voor herhaling, bevelen worden gegeven die deze herhaling kunnen voorkomen. Te denken valt aan een meldplicht ten tijde van de voetbalwedstrijd. Een algemene identificatieplicht komt mij als te verstrekkend en voor de burgers als te belastend voor. Zij is naar mijn mening niet noodzakelijk voor het bestrijden van grootschalige ordeverstoringen bij gelegenheid van voetbalwedstrijden.

Het verheugt mij verder dat de leden van de **VVD**-fractie waardering hebben voor de zorgvuldige en uitgebreide voorbereiding van het wetsvoorstel. Met hen ben ik van mening dat bij dit wetsvoorstel voorop staat dat het van belang is de effectiviteit van het overheidsoptreden bij de dreiging van grootschalige ordeverstoringen te vergroten.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen zich af, of de bijzondere aard van het grootschalige evenement EK2000 – waarvoor, zo geven zij aan, in elk geval passende maatregelen ook in wetgevende zin moeten worden genomen – niet in de weg staat aan een evenwichtige beoordeling van de wetten die ook voor geheel andere vormen van bedreiging van de openbare orde bedoeld zijn. Graag stel ik bij deze beantwoording voorop dat het onderhavige wetsvoorstel niet alleen met het oog op het EK2000 ontworpen is. Het is een uitvloeisel van de rellen rond de Eurotop in 1997. Bij die gelegenheid is gebleken dat het juridisch instrumentarium in situaties waarin de verwachting bestaat van rellen die zich over enkele dagen kunnen uitstrekken, tekort schiet. Die ervaring heeft mijn ambtsvoorgangster ertoe gebracht, de onderhavige procedure onder de loep te nemen. Dit wetsvoorstel vormt daarvan het uitvloeisel, en naar mijn mening vormt het een evenwichtig geheel. Deze leden merkten nog op dat de wijziging van de artikelen 540 e.v. Sv primair voor andere feitencomplexen bedoeld lijkt. Hier is wellicht sprake van een misverstand. De procedure van de artikelen 540 e.v. Sv leent zich in haar huidige vorm inderdaad wellicht meer voor toepassing buiten de context van de grootschalige ordeverstoringen; het wetsvoorstel beoogt blijkens haar aanhef en inhoud echter vooral deze procedure meer toe te snijden op strafbaar gedrag bij gelegenheid van grootschalige ordeverstoringen.

De leden van de fractie van **D66** tenslotte hadden de indruk dat met de trits wetsvoorstellen sprake is van overkill aan wetgeving. Zij vroegen zich in dat licht af of in de praktijk nu echt behoefte zou bestaan aan delen van dit trio als een of twee van de voorliggende wetsvoorstellen al in diezelfde praktijk gefunctioneerd hadden. In dat verband zou ik ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel, dat een beperkt aantal veranderingen voorstelt in een bestaande procedure, willen opmerken dat het de mogelijkheden verruimt om bij de verwachting van ongeregelheden die dagenlang duren of, binnen een tijdsbestek van enkele weken, op verschillende dagen plaatsvinden, vrijheidsbeperkingen aan verdachten op te leggen in gevallen waarin voorlopige hechtenis niet kan worden toegepast. Bestuurlijke ophouding kan niet langer duren dan twaalf uren, en kent een andere rechtsgrondslag. Op de zelfstandige betekenis van artikel 141 Sr naast deze beide wetsvoorstellen is naar aanleiding van eenzelfde opmerking van deze leden ingegaan in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot wijziging van dat artikel; graag wil ik deze leden daarnaar verwijzen. In aanvulling daarop kan nog worden aangestipt dat de uitbreiding van de reikwijdte van de strafwet die het gevolg is van het wetsvoorstel betreffende artikel 141 Sr met name een meer bevredigende strafrechtelijke afhandeling van openlijke geweldplegingen mogelijk maakt, terwijl de beide andere wetsvoorstellen, die formeelrechtelijk van aard zijn, op preventie van ordeverstoringen zien. Ik meen dan ook, dat elk van de drie wetsvoorstellen op een verschillende situatie ziet en in elk van die verschillende situaties steeds aan een bevredigender rechtshandhaving bijdraagt.

### **Relatie met bestuurlijke ophouding**

De leden van de fractie van de **VVD** stelden een aantal vragen omtrent de verhouding tussen de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv en de bestuurlijke ophouding. Zij wilden weten waarop de verwachting gebaseerd is dat opeenvolgende toepassing van beide procedures slechts in een relatief klein aantal gevallen aan de orde zal zijn. Zij informeerden of enkele voorbeelden kunnen worden gegeven van de getalsmatige verhouding tussen enerzijds de bestuurlijke ophouding en anderzijds de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv. Bij de beantwoording van deze vraag moet vooropgesteld worden dat zowel de vernieuwde procedure van de artikelen 540 e.v. Sv als de bestuurlijke ophouding in de praktijk

hun waarde zullen moeten bewijzen. Er kunnen derhalve slechts verwachtingen worden uitgesproken. De verwachting dat in gevallen waarin bestuurlijke ophouding zal worden toegepast, slechts in een relatief klein aantal gevallen voor een vervolg op basis van de artikelen 540 e.v. Sv zal worden gekozen, is in de eerste plaats gebaseerd op het karakter van de bestuurlijke ophouding en haar verhouding tot strafrechtelijk ingrijpen. Daarbij staat voorop dat bestuurlijk ophouden in de rede kan liggen als strafrechtelijke vrijheidsbeneming niet aangewezen is. Dat maakt het minder waarschijnlijk dat ten aanzien van een groot deel van de personen die bestuurlijk zijn opgehouden alsnog voor een strafrechtelijk vervolg zal worden gekozen. Een tweede reden ligt daarin, dat bestuurlijk ophouden eerst en vooral op wat grotere groepen ziet. Een belangrijke rechtvaardiging voor bestuurlijk ophouden ligt immers in de omstandigheid dat strafvorderlijke vrijheidsbeneming bij grote groepen te veel capaciteitsproblemen kan genereren. De toepassing van de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv in aansluiting op de bestuurlijke ophouding is mede om die reden gedacht als een toepassing ten aanzien van enkele leden van een veel grotere groep.

De aan het woord zijnde leden vroegen zich vervolgens af of het onderhavige wetsvoorstel niet impliceert dat het justitiële gezag zich op het bestuurlijke pad begeeft. Naar mijn mening is dat niet het geval. Vrijheidsbeneming van personen op basis van gepleegde normschendingen, ter voorkoming van toekomstige, is in het Nederlandse rechtsbestel sedert lang een strafrechtelijke taak, geen bestuurlijke. De bestuurlijke ophouding is een uitzondering op deze regel die haar rechtvaardiging vindt in a. de capaciteitsproblemen die strafrechtelijke vervolging bij massale ordeverstoringen doet rijzen; b. de korte duur van deze wijze van ophouding; c. de andere, niet cellulaire wijze van tenuitvoerlegging. In gevallen waarin bestuurlijke ophouding niet kan volstaan dient vrijheidsbeneming in het kader van de inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis dan wel de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv te volgen. Daarmee worden bestuurlijke maatregelen niet doorkruist. Die bestuurlijke maatregelen zullen er op gericht zijn te bevorderen dat het verkeer van personen in de openbare ruimte ordelijk verloopt. De uitoefening van die taak wordt alleen maar vergemakkelijkt, als personen waarvan een negatieve invloed op dat ordelijk verloop wordt verwacht van hun vrijheid beroofd blijven, en derhalve niet in die openbare ruimte verkeren. Naar mijn mening behoeft dan ook niet te worden gevreesd dat de verantwoordelijkheden van bestuur en justitie te veel door elkaar heen zullen lopen. Het overleg in de driehoek kan tenslotte, zo kan op een volgende vraag van deze leden worden geantwoord, inderdaad in afdoende mate garanderen dat daar waar de bevoegdheden van burgemeester en openbaar ministerie elkaar raken, het gebruik daarvan wordt afgestemd in de mate waarin dat, met behoud van ieders verantwoordelijkheden, wenselijk is. Deze leden vragen tenslotte hoe de preventieve doelstelling van deze strafrechtelijke procedure zich verhoudt tot een (geciteerde) uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze uitspraak dient mijns inziens naar haar strekking begrepen te worden, als een algemene karakterisering van één van de primaire opgaven van het strafrecht, niet als een uitputtende catalogus van al zijn taken.

De leden van de **VVD**-fractie merkten tenslotte op dat de maatregelen bij zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke ophouding als ultimum remedium worden opgevoerd, en vroegen of de onderlinge verhouding duidelijk kan worden gemaakt. Daarbij wil ik vooropstellen dat de bestuurlijke ophouding binnen het scala van bestuurlijke bevoegdheden inzake ordehandhaving een zeer zwaar middel is, en binnen dat scala dan ook zeer goed als ultimum remedium kan

worden gekarakteriseerd. Anderzijds is in het geval waarin naar strafrechtelijk optreden dient te worden uitgeweken, gelet op de ernst van de gepleegde strafbare feiten, vrijheidsbeneming binnen die context het meest ingrijpende dwangmiddel. Dat impliceert dat voorlopige hechtenis en, voor lichtere feiten, toepassing van de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv binnen de strafrechtelijke context als ultimum remedium kunnen worden gekarakteriseerd. De verhouding tussen bestuurlijke ophouding en strafvorderlijke vrijheidsbeneming tenslotte is zodanig, dat bestuurlijke ophouding aan de orde is in de gevallen waarin strafvorderlijke vrijheidsbeneming niet mogelijk of opportuun wordt geacht.

De leden van de fractie van **Groen Links** informeerden vervolgens hoe voorkomen kan worden dat onduidelijk is of betrokkenen bestuurlijk zijn opgehouden of dat de vrijheidsbeneming op strafvorderlijke grondslag berust. Daarvoor zal in de eerste plaats een belangrijke aanwijzing gelegen zijn in de plaats waarop de vrijheidsbeneming plaatsvindt. Bestuurlijke ophouding wordt immers niet cellulair ten uitvoer gelegd. Verder is de aan betrokkene verstrekte informatie van belang. De opgehouden en zullen op de hoogte worden gebracht met de beschikking die aan de ophouding ten grondslag ligt en bij strafvorderlijke aanhouding zal de verdachte daaromtrent worden ingelicht. Daarmee wordt, zo kan een volgende vraag van deze leden worden beantwoord, zeker gesteld dat voor betrokkenen duidelijk is wanneer zij zijn aangehouden. Door de aanhouding eindigt inderdaad automatisch de bestuurlijke ophouding.

### **De reikwijdte van het wetsvoorstel**

Het verheugt mij dat de leden van de **CDA**-fractie zich kunnen vinden in de gedachte dat de voorgestelde wijziging moet worden gezien als het (strafrechtelijk) sluitstuk in een reeks van maatregelen ter verruiming van de bevoegdheden om op te kunnen treden bij grootschalige ordeverstoringen. Zij verwezen naar het advies van de Raad van State, waarin aan organisatorische problemen in verband met de voorgestelde wijziging gerefereerd wordt. Deze leden wilden graag weten, welke maatregelen worden genomen om deze problemen van organisatorische aard het hoofd te bieden. Graag wil ik bij de beantwoording van deze vragen voorop stellen dat de problemen van organisatorische aard die toepassing van de onderhavige procedure onder het geldend recht doet rijzen, door het wetsvoorstel voor een belangrijk deel verminderd worden. Zo wordt de eis van de «onverwijld» voorgeleiding voor de rechter-commissaris op twee dagen gemaximeerd; dat scheidt duidelijkheid. Verder wordt mogelijk gemaakt dat het appel tegen het bevel tot inverzekeringstelling – uiterlijk – bij gelegenheid van de behandeling van de strafzaak plaatsvindt. Tenslotte is verlenging na vijf dagen niet langer aan de orde; de geldingsduur van het bevel wordt – eenmalig – zeven dagen. Verder hecht ik er aan te herhalen dat een brede inzet van de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv niet beoogd wordt. Prioriteit geniet een adequate afdoening van misdrijven waarvan de ernst voorlopige hechtenis rechtvaardigt. Toepassing van de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv zal in aanvulling daarop plaatsvinden; zoals deze procedure ook in de wetssystematiek een aanvulling op de procedure van de voorlopige hechtenis is.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde naar mijn mening gediend is met de veroordeling van verdachten die zijn aangehouden voor vandalisme of openlijke geweldpleging. Zij vroegen of dit (bij toepassing van deze procedure) niet te meer geldt omdat het hier gaat om personen die op heterdaad zijn aangehouden en onder wie er kennelijk zijn die door de rechter-commissaris vanwege ernstige vrees voor herhaling onmiddellijk

in verzekering zijn gesteld. Beide vragen kan ik bevestigend beantwoorden. Dat heeft er mede toe geleid dat het wetsvoorstel ertoe verplicht, verdachten die onmiddellijk in verzekering zijn gesteld binnen de periode van inverzekeringstelling op de zitting te brengen. Zo kan worden bewerkstelligd dat verdachten van vandalisme en openlijke geweldpleging, in het geval deze procedure wordt gevolgd, op korte termijn veroordeeld worden.

De aan het woord zijnde leden legden verder de vraag voor of de rechterlijke trajecten realiseerbaar zijn, nu de termijn van aanhouding, voorgeleiding en het ter terechtzitting brengen na amendering is teruggebracht tot negen dagen. Naar mijn mening biedt ook de termijn van zeven dagen na voorgeleiding voor de rechter-commissaris voldoende mogelijkheden om de verdachte terecht te laten staan. Ik vestig er in dat verband de aandacht op dat in artikel 265, eerste lid, alsmede artikel 370, eerste lid, Sv dagvaardingstermijnen van minimaal vier respectievelijk drie dagen zijn opgenomen. Ik wijs er, in verband met de realiseerbaarheid, tenslotte op dat artikel 375 Sv een nog kortere dagvaardingstermijn kent. De leden van de **VVD**-fractie wilden vervolgens weten hoe voorkomen zal worden dat zich problemen zullen voordoen over al dan niet vermeend misbruik van de periode van de bestuurlijke ophouding in verband met het rondkrijgen van het bewijs. Deze problemen zullen in de eerste plaats het hoofd moeten worden geboden door de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke ophouding en het voortduren daarvan. De burgemeester en de bestuursrechter zullen ervoor waken dat de bestuurlijke ophouding niet langer voortduurt dan met het oog op haar wettelijke doelstelling toegelaten is. Voor de rechtmatigheid van een eventuele opvolgende strafrechtelijke vrijheidsbeneming zijn gebreken, klevend aan de bestuurlijke ophouding, niet van doorslaggevend belang. In dat verband kan gerefereerd worden aan HR 7 oktober 1988, NJ 1989, 510, waarin de Hoge Raad heeft aangegeven dat «gebreken van een aan de vordering tot inbewaringstelling voorafgaande inverzekeringstelling geen zelfstandige grond vormen tot afwijzing» van de vordering tot bewaring. Niet valt in te zien waarom dat met gebreken, klevend aan de bestuurlijke ophouding, anders zou zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat in de strafvorderlijke praktijk de sedert lang bestaande mogelijkheid van de artikelen 540 e.v. Sv zelden wordt gebruikt. Zij vroegen zich in dat licht af, of in het scala van strafvorderlijke opties aan dit middel behoefte bestaat. Naar mijn mening is dit wel het geval. De onderhavige procedure is een noodzakelijke aanvulling op de procedure van de voorlopige hechtenis, voor de gevallen waarin groot gevaar bestaat van herhaling van strafbaar gedrag en de openbare orde ernstig is aangerand. Daarmee is echter niet gezegd dat ik van mening ben dat de procedure veelvuldig zou moeten worden toegepast. Vrijheidsbeneming op basis van ernstige strafbare feiten, in de vorm van voorlopige hechtenis, heeft vanzelfsprekend prioriteit. De leden van de **PvdA**-fractie meenden dat het de bedoeling is het middel ook in te zetten bij dreiging van misdrijven en zelfs overtredingen die niets met grootschalige ordeverstoringen te maken hebben, en wilden in dit verband met name om opheldering vragen over de inzet van artikel 540 Sv bij dreigende herhaling van huiselijk geweld. In dat verband zou ik willen vooropstellen dat het onderhavige wetsvoorstel ten doel heeft de toepassing van de onderhavige bevoegdheden bij grootschalige ordeverstoringen te verbeteren. Het strafvorderlijk beleid betreffende huiselijk geweld is in dit kader dan ook niet aan de orde. Naar huiselijk geweld, en naar andere lichtere strafbare feiten buiten de sfeer van de grootschalige ordeverstoringen is verwezen om aan te geven dat de onderhavige procedure een breder bereik heeft dan grootschalige ordeverstoringen, en

dat de voorgestelde wijzigingen in beginsel ook in een breder kader diensten kunnen bewijzen. Met deze leden ben ik van mening dat het strafvorderlijk beleid inzake huiselijk geweld serieuze aandacht verdient; het is nimmer mijn bedoeling geweest dit beleid en marge van de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel bij te stellen. Tenslotte gaven de aan het woord zijnde leden aan te vrezen dat de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv zich in het geheel niet leent als instrument van overheidsoptreden tegen dreigende grootschalige ordeverstoringen. In antwoord daarop wil ik vooropstellen, dat de toepassing van de artikelen 540 e.v. Sv vooral gedacht is bij de dreiging van ordeverstoringen die zich over enkele dagen uitstrekken. Aan de bestrijding van die ordeverstoringen kan de procedure naar mijn verwachting na de aanpassingen als door dit wetsvoorstel voorgesteld wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren, in aanvulling op de regeling van de voorlopige hechtenis. Ik wijs daarbij op de uitbreiding tot verdenking van alle strafbare feiten, op de maximering van de in verzekeringstelling door de officier van justitie van twee dagen, op de verruiming van de mogelijkheden tot onmiddellijke in verzekeringstelling, en op de mogelijkheid het appel tegen de in verzekeringstelling – uiterlijk – tegelijk met de dagvaarding te behandelen. Men kan de zaken ook omdraaien. Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen als door de onderhavige regeling mogelijk worden gemaakt, vereisen mijns inziens een rechtsbescherming als die welke door deze procedure worden geboden. Effectiever optreden tegen meerdaagse ordeverstoringen vergt op het terrein van de rechtsbescherming zijn prijs. Ik hoop met het voorgaande de gemengde gevoelens bij de leden van de **PvdA**-fractie te hebben kunnen wegnemen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen, waarom de titel van het wetsvoorstel op grootschalige ordeverstoringen is toegespitst, nu uit de toelichting blijkt dat het wetsvoorstel ook voor de aanpak van andere strafbare feiten dienstig kan zijn. Zij wilden in vervolg daarop weten of dit wetsvoorstel toch voornamelijk wordt gezien als een instrument om de orde te handhaven bij grootschalige evenementen zoals het aanstaande voetbalkampioenschap. Bij het antwoord op deze vraag wil ik een onderscheid maken tussen de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv die de wet thans reeds bevat enerzijds, en het voorliggende wetsvoorstel anderzijds. De procedure die de wet thans reeds kent, is bedoeld voor alle strafbare feiten terzake waarvan voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Dat kunnen dus ook strafbare feiten zijn die niets met grootschalige ordeverstoringen van doen hebben. Het wetsvoorstel nu beoogt deze algemene procedure zo bij te stellen dat zij met name bij de strafbare feiten die wel met grootschalige ordeverstoringen samenhangen haar functie beter kan vervullen. Daarom worden de mogelijkheden tot onmiddellijke in verzekeringstelling bijvoorbeeld verruimd. Bij het aanstaande voetbalkampioenschap kunnen deze wijzigingen, zo is de verwachting, diensten bewijzen. Zij vormen evenwel een uitvloeisel van de afhandeling van de rellen rond de Eurotop. Beoogd wordt, met deze wetswijziging de mogelijkheden te verbeteren om ongeregelheden met een meerdaags karakter meer in het algemeen op passende wijze tegemoet te treden.

De aan het woord zijnde leden informeerden vervolgens, of het gebruik van de gemodificeerde bevoegdheden tot vrijheidsbeneming in de huiselijke sfeer prioriteit van beleid in de opsporing zal worden en in hoeverre dit voorstel nu werkelijk een bijdrage vormt aan een adequatere aanpak van huiselijk geweld. Graag verwijs ik hen in dit verband naar het antwoord op een vergelijkbare vraag, gesteld door de leden van de fractie van de **PvdA**.

De leden van de fractie van **GroenLinks** informeerden ook nog naar de precieze aard en omvang van de problemen met de toepassing van de onderhavige procedure die in het verleden zijn gerezen en naar de verwachting dat dit wetsvoorstel daar op voldoende adequate wijze aan tegemoetkomt. De problemen die in het verleden zijn gerezen weerspiegelen zich in de wijzigingen die worden voorgesteld. Enkele voorbeelden mogen dat verduidelijken. Tegenover de moeilijkheid, de naleving van de gegeven bevelen te controleren staat het voorstel, de mogelijkheid tot onmiddellijke inverzekeringstelling bij verdenking van misdrijf te vergroten. Tegenover de tijdsdruk die de – betrekkelijk vage – eis van een onverwijld voorgeleiding bij de rechter-commissaris oplegt, staat de maximering op twee dagen die duidelijkheid biedt. En tegenover de bewerkelijkheid van de huidige procedure staan enkele voorstellen tot stroomlijning zoals de behandeling van het appèl tegen de inverzekeringstelling uiterlijk bij gelegenheid van de behandeling van de strafzaak alsmede het bij amendement ingebrachte voorstel, één termijn van zeven dagen in de plaats te stellen van twee keer vijf dagen inverzekeringstelling. Daarmee is tevens gegeven waar de hoop en verwachting op gebaseerd zijn, dat de bijgestelde procedure bruikbaar zal zijn dan de huidige.

Tenslotte vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks** of het preventief vastnemen van potentiële wetsovertreders niet de gemakkelijkste en goedkoopste manier is om mogelijke herhaalde wetsovertreding te voorkomen en of in dat gegeven niet teveel aansporing besloten zit om dat middel zoveel mogelijk in te zetten ten koste van de vrijheid van de betrokkenen. Naar mijn mening is dit niet het geval, reeds omdat de intensieve inschakeling van officier van justitie en rechter-commissaris die voor de toepassing van voorlopige hechtenis dan wel de onderhavige procedure vereist is, alsmede de stringente eisen die in deze beide wettelijke regelingen besloten liggen, impliceren dat preventieve vrijheidsbeneming in geen van deze beide kaders gemakkelijk of goedkoop is.

De leden van de fractie van **D66** vroegen, of de voorgestelde regeling na de verkorting van de termijn van twaalf dagen tot negen dagen nog meer biedt dan een puur theoretische bevoegdheid die in de praktijk niet hanteerbaar is. Graag verwijs ik deze leden in dit verband in de eerste plaats naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de **PvdA**. Daaruit moge blijken dat naar mijn mening het wetsvoorstel ook na aanvaarding van het door leden van de Tweede Kamerfracties van PvdA en D66 ingediende amendement, strekkende tot verkorting van het totaal aantal dagen inverzekeringstelling op bevel van de rechter-commissaris van tien tot zeven, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van strafbare ordeverstoringen. Dit temeer daar tegenover de verkorting met drie dagen staat dat geen verlenging door de rechter-commissaris meer behoeft plaats te vinden. Het verschil tussen de zeven dagen waar de NVvR van uitging, en de negen dagen van het wetsvoorstel is voorts niet zonder betekenis. De dagvaardingstermijnen van de artikelen 265, eerste lid, en artikel 370, eerste lid, Sv, zouden bij een termijn van vijf dagen inverzekeringstelling door de rechter-commissaris problemen kunnen opleveren. Deze artikelleden bevatten immers minimumtermijnen van vier respectievelijk drie dagen. Dat betekent dat, indien de voorgeleiding aan de rechter-commissaris geschiedt vlak nadat de dagvaarding is uitgereikt, de zitting in het weekend zou moeten plaatsvinden als de laatste twee dagen van vijf dagen inverzekeringstelling door de rechter-commissaris in het weekend zouden vallen. Bij een termijn van een week rijzen deze problemen in mindere mate. Verder kan een maximale periode van zeven dagen uit oogpunt van preventie meer effect sorteren dan een periode van maximaal vijf dagen.

De leden van de fractie van **D66** vroegen vervolgens of te verwachten is dat de in dit wetsvoorstel opgenomen procedure er veelal toe zal leiden dat het uiteindelijke rechterlijke vonnis een lagere gevangenisstraf zal inhouden dan het aantal dagen dat de verdachte in voorlopige hechtenis zal hebben doorgebracht. Ik neem aan dat deze leden doelen op de dagen die de verdachte in verzekering zal hebben doorgebracht, daar in het geval de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv is toegepast, voorafgaand aan de strafzitting niet tevens van de toepassing van voorlopige hechtenis sprake kan zijn. Inderdaad kan naar mijn mening verwacht worden dat de strafrechter veelal tot een lagere bestraffing zal komen in het geval de verdachte ter zake van het strafbare feit in verzekering is gesteld. Zeer wel voorstelbaar is dat de strafrechter met een taakstraf, een geldboete, of zelfs een geheel voorwaardelijke straf zal volstaan.

De leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** verzochten om een uiteenzetting over het vertrekpunt van het wetsvoorstel – toepassing bij grootschalige ordeverstoringen – en de gehandhaafde, individuele toepassing van de artikelen 540 e.v. Sv. Aan de keuze voor dit vertrekpunt insteek ligt ten grondslag dat een vrijheidsbeneming op basis van een gepleegde normschending en ter voorkoming van toekomstige, in ons rechtsbestel een grondslag behoeft in een individuele verdenking van een strafbaar feit. Dat uitgangspunt geldt ook als de normschending op grote schaal en door tal van personen tegelijk is begaan. Bestuurlijke ophouding is een uitzondering op dit uitgangspunt die gebaseerd is op de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde, en die haar rechtvaardiging vindt in a. de capaciteitsproblemen die strafrechtelijke vervolging bij massale ordeverstoringen doet rijzen; b. de korte duur van deze wijze van ophouding; c. de andere, niet cellulaire wijze van tenuitvoerlegging.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of in de memorie van toelichting niet ten onrechte wordt gesteld dat de verwachting van recidive ter zake van openlijke geweldpleging niet tot de toepassing van voorlopige hechtenis kan leiden. Daarmee is beoogd uit te drukken dat de enkele verwachting van recidive van openlijke geweldpleging niet tot de toepassing van voorlopige hechtenis kan leiden. Indien deze recidiveverwachting samenvalt met de door deze leden omschreven grond voor voorlopige hechtenis, kan deze inderdaad wel worden bevolen; op de desbetreffende pagina van de memorie van toelichting is dat in de voorafgaande alinea ook aangegeven. Voorts informeerden deze leden nog naar de toepassing van voorlopige hechtenis in verband met artikel 67a, derde lid, Sv. Dat artikellid bevat een aanvullende beperking van de toepassingsmogelijkheden van voorlopige hechtenis. Er moet niet alleen een grond zijn, maar daarnaast moet ook nog aan de voorwaarde van artikel 67a, derde lid, Sv voldaan zijn. Die eis zal inderdaad met zich mee kunnen brengen dat toepassing van voorlopige hechtenis terzake van openlijke geweldpleging niet in de rede ligt. Ook bij ernstige en grootschalige ongeregeldeheden dient op het niveau van het individu bekeken te worden of zijn bijdrage daaraan voorlopige hechtenis rechtvaardigt.

### **Evaluatie**

De leden van de fractie van het **CDA** informeerden, waarom gekozen is voor een evaluatie op lange termijn. Graag verwijs ik deze leden naar de motie-Scheltema, aangenomen bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, waarin de termijn voor de evaluatie op twee jaar is gesteld. Deze leden vroegen voorts, aan welke criteria en normen bij de evaluatie zal worden getoetst. Overleg daaromtrent dient nog plaats te vinden.



De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen zich af of het, gezien de bijzondere aard van het EK2000, niet verstandig zou zijn het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding als horizonwet te behandelen, dus met snelle evaluatie en afhankelijk daarvan te besluiten om de wetten al dan niet te handhaven. Graag wijs ik erop, dat in een snelle evaluatie is voorzien en dat, afhankelijk van de inhoud daarvan, desgewenst besloten kan worden tot nadere wijziging van de wetgeving inzake de handhaving van de openbare orde.

### **Uitvoeringslast**

De leden van de fractie van het **CDA** informeerden verder hoe, met het oog op een mogelijk brede inzet van het nieuwe strafrechtelijke instrumentarium, de huidige capaciteit van het justitieel en rechterlijk apparaat wordt beoordeeld. Zij wilden weten of deze voldoende is, en of het apparaat hiervoor voldoende is toegerust. Teneinde de vertrouwde van politie, OM en rechters met de onderhavige procedure te vergroten, vinden voorlichtingsactiviteiten plaats. In het plan van aanpak van het OM voor het EK2000 wordt voorts rekening gehouden met grootschalige ordeverstoringen, waaronder ook het plegen van artikel 141 Sr. De rechtbanken (in de speelsteden) hebben reeds zittingscapaciteit gereserveerd voor EK-zaken; verder zijn afspraken gemaakt met justitiële inrichtingen over transport en detentie van verdachten. Een veroordeling terzake van artikel 141 Sr is in het kader van het vreemdelingenbeleid bij gelegenheid van de EK2000 een grond voor de onverwijld verwijdering van de veroordeelde uit Nederland. Het OM bereidt zich tevens voor op de invoering van het gewijzigde artikel 540 Sv en tracht inzichtelijk te maken wat dit voor gevolgen heeft voor de personele capaciteit van het OM, de zittende magistratuur alsmede de justitiële inrichtingen.

De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband nog, welke maatregelen zijn genomen, ook in financiële zin. Ten aanzien van de financiële maatregelen kan worden opgemerkt dat voor justitie een bedrag van 2 miljoen gulden op de EK-begroting is geplaatst. Daaruit kunnen indien en voorzover noodzakelijk ook de extra lasten voortvloeiend uit de wetsvoorstellen betreffende artikel 141 Sr en de artikelen 540 e.v. Sv worden bekostigd.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals