

Voorzitter

sten van het gemeentefonds voor het jaar 2000 (26800-B);

- Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2000 (26800-C);
- Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000 (26800-XV);
- Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2000 (26800 E).

De **voorzitter**: Dit is de zogenoemde administratieve afdoening van vorengenoemde begrotingswetsvoorstellen. Deze begrotingshoofdstukken dienen voor 1 mei a.s. door de Kamer te worden aanvaard. Ik stel de Kamer voor, deze wetsvoorstellen zonder beraadslaging af te doen. Ik ga er daarbij van uit dat de regering bereid zal blijken te zijn, op een later tijdstip deel te nemen aan een met deze Kamer te houden debat over de met deze begrotingshoofdstukken samenhangende onderwerpen.

Aldus wordt besloten.

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met onder meer de wijziging van de termijn van vaststelling van het hoger onderwijs- en onderzoeksplan (26905);**
- **Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel) (26552);**
- **Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (26693);**
- **Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (verruiming van de mogelijkheid om nevenzittingsplaatsen van gerechtshoven aan te wijzen en invoering van de mogelijkheid**

- om voor risicovolle zittingen locatie aan te wijzen) (26694);**
- **Wijziging van de regulerende energiebelasting in verband met het beëindigen van het nihil-tarief voor verbruik van aardgas en minerale oliën door de glastuinbouw (26972).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (26519);**
- **Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (26735);**
- **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (26825).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Lodders-Elfferich** (CDA): Mijnheer de voorzitter! "Wijsheid bestaat in het voorzien van gevolgen." Deze spreuk van de wijsgeer Haroun Tazieff zou het Leitmotiv hebben kunnen zijn van de regering bij het ontwerpen van de regelingen ter bestrijding van de ordeverstoringen die wij vandaag te behandelen hebben.

Directe aanleiding immers voor de voorgestelde wetswijzigingen zijn de ervaringen van de laatste jaren in binnen- en buitenland met venijnige en agressieve ordeverstoringen bij grootschalige evenementen. Dan gaat het niet alleen om voetbalkampioenschappen, al lijkt het erop dat die de wedstrijd om het spannen van de kroon in dit opzicht wel zullen winnen. Tot dusverre althans. Wat de regering, en wie van ons niet, juist wil voorkomen is dat de Europese kampioenschappen 2000 – een mega-evenement zoals dat in de laatste vijftig jaar in ons land niet is georganiseerd en, aldus de vorige minister van Binnenlandse Zaken, "met een omvang waar je opgewonden en zenuwachtig tegelijk van zou

kunnen worden" – deze zomer zullen degenereren van een festijn naar een drama. Voor wie dit laatste mischien wat al te sterk vindt aangezet, geef ik twee voorbeelden, een uit het ver verleden en een uit het recent verleden: het Heizelstadion en de wedstrijd Leeds-Galatasaray van 6 april jongstleden, waarbij twee doden vielen in een massale vechtpartij.

Grote aantallen enthousiaste bezoekers en kleinere groepen fanatieke fans, in een paar weken samengebracht rond een gebeurtenis waarbij, via een enorme media-aandacht, het verloop van de wedstrijden en de uitslagen nog eens extra op scherp worden gezet, vormen samen met de ingrediënten lange zomeravonden en zeer waarschijnlijk het gebruik van drank en drugs een brisante combinatie. Kleine groepen zijn in staat het oprechte en sportieve plezier van velen te vergallen en de reputatie van ons land en van meer naties te schaden. De ervaring heeft het helaas geleerd. Dus toch gelegenheidswetgeving?

Naar de mening van mijn fractie past op die vraag een krachtig nee. Wij sluiten ons daarmee aan bij het antwoord van de beide ministers, dat zij bij diverse gelegenheden tijdens de behandeling van deze wetsontwerpen hebben gegeven. Wij willen geen gelegenheidswetgeving, omdat de onderhavige materie daarvoor in twee opzichten te ernstig is. Wij hebben te maken met een samenleving die in toenemende mate verhardt. De bewijzen daarvan staan dagelijks in de krant: agressie in het uitgaansverkeer, in het gewone verkeer, in het verkeer tussen mensen onderling. Uit recent onderzoek in Amsterdam blijkt dat ruim een derde van de scholieren daar slachtoffer is van soms ernstig geweld. Overvallen op straat, op ouderen en op winkels nemen hand over hand toe. Afrekeningen in het criminele circuit met dodelijke afloop zijn bijna aan de orde van de dag. Grootschalige sportevenementen en andere evenementen lopen het risico het speelveld te worden van fanatiekelingen. Daarbij komt nog het gegeven dat zich een harde kern van hooligans heeft gevormd met internationale vertakkingen, die zich bedient van de meest geavanceerde vormen van telecommunicatie en van internet. Zij hebben professionele videobanden met voorbeelden

Lodders-Efferich

van rellen ter ondersteuning. Deze banden zijn in de handel vrij verkrijgbaar. De beide bewindslieden zijn zich van deze risico's bewust, zo blijkt uit hun antwoord op recentelijk gestelde Kamervragen daarover. Homo homini lupus, de mens is de mens een wolf. Is dat tekenend voor de ontwikkeling van onze hedendaagse beschaving? De binnenlandse veiligheid scoort al jaren zeer hoog op de top tien van onderwerpen die via kiezersonderzoeken onder de aandacht van politici worden gebracht. Jarenlang scoort zij zelfs het hoogst.

Mijn partij pleit in haar programma's en in de vorig jaar partijbreed gehouden discussie voor een veiligheidsbeleid langs twee sporen: aan de ene kant versterking van de rechtsorde door meer blauw op straat, een betere rechtsgang en rechtshandhaving en aan de andere kant veiligheidsontwikkeling, het versterken van het vermogen van de samenleving zelf om bij te dragen aan haar veiligheid. Dat laatste vraagt de inzet van maatschappelijke actoren zoals, inderdaad, opvoeders, thuis en op school, maar ook op de sportclub en elders. Het vraagt om de inzet van gemeenten, horeca-ondernemers, van verenigingen en andere gemeenschappen en van voorbijgangers op straat. Het nemen van verantwoordelijkheid in dezen moet de noodzakelijke correctiefactor zijn in het bestrijden van de uitwassen van een in sommige opzichten al te permissieve samenleving. Initiatieven zoals die van de NCSU, een koepelorganisatie van 1000 sportverenigingen met ruim 200.000 leden, om ouders te betrekken bij waarden- en normenprojecten in de sport, verdienen dan ook alle steun en navolging.

Het eerste spoor, versterking van de rechtsorde, vraagt een effectief optredend politie- en justitieapparaat, dat met moderne middelen is uitgerust en van de juiste wetgevingsinstrumenten is voorzien. Daaraan ontbreekt het in de praktijk van de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen, zo is in de memories van toelichting geconstateerd.

De juiste wetgevingsinstrumenten zijn van belang, omdat politie en justitie in hun bijdrage aan de rechtsorde niet met lege handen mogen staan en zich niet noodzaakzaam mogen zien voortdurend de grenzen van het recht te verkennen,

met het risico die te overschrijden. Zo moeten burgers kunnen rekenen op rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Dat brengt mij op de tweede reden waarom mijn fractie tegen de gedachte van gelegenheidswetgeving is. Bij twee van de drie wetsontwerpen, namelijk die over de bestuurlijke ophouding en de voorgestelde wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, gaat het om zeer wezenlijke materieelrechtelijke onderwerpen, waarbij inbreuken op grondwettelijke vrijheden aan de orde zijn. De rechtvaardiging daarvan kan alleen via het overtreden van een wettelijk voorschrift en de bijbehorende rechterlijke waarborgen. Occasionale wetgeving past daar niet bij.

Onze conclusie is dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat zich na het Europees Kampioenschap 2000 geen situaties meer zullen voordoen waarbij deze wetgeving dienst kan doen. Het is overigens beter wettelijke instrumenten te hebben die slechts incidenteel worden benut, dan dat deze op de geëigende momenten ontbreken.

Kern in het drieluik van voorstellen om de gevoelde manco's in het bestuurlijk en strafrechtelijk instrumentarium bij ordeverstoringen op grote schaal te repareren is dat van de bestuurlijke ophouding. Preventie staat hierbij voorop. De wijziging van het Wetboek van Strafvordering vormt daarvan het strafrechtelijk sluitstuk. De wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht ziet op de uitbreiding tot het strafbaar stellen van het medeplegen van openlijk geweld. Bij elk van deze wetsvoorstellen wil mijn fractie enkele opmerkingen maken.

Bij de wijziging van de Gemeentewet ter introductie van de bestuurlijke ophouding wordt voorgesteld om twee nieuwe artikelen in de Gemeentewet op te nemen: een nieuw artikel 154a, waarin de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen door hem aangewezen groepen van personen te doen ophouden, en een gewijzigd artikel 176a, waarin de burgemeester die bevoegdheid zelfstandig kan uitoefenen. De duur van de ophouding is in beide gevallen beperkt tot maximaal 12 uur. Het besluit wordt aangemerkt als een beschikking, waartegen de rechtsmiddelen van de Algemene wet

bestuursrecht openstaan, zij het met enige modificatie met het oog op een praktische afhandeling.

Vanzelfsprekend is de vraag gesteld of vrijheidsbeneming langs bestuurlijke weg, hoe kort ook, juridisch toelaatbaar is in het licht van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De CDA-fractie acht het onderzoek daarnaar en de antwoorden daarop vooralsnog bevredigend. Veel zal afhangen van de gevolgde praktijk. Het is immers niet ondenkbaar dat de noodzakelijke toepassing op groepen personen wringt met de individuele vaststelling dat alle betrokken personen daadwerkelijk concrete en specifieke voorschriften hebben overtreden? Over deze mogelijke frictie horen wij graag nog eens het oordeel van de minister.

Wij zijn ingenomen met de bevestiging van de minister dat het middel van de bestuurlijke detentie slechts met grote terughoudendheid en in uitzonderlijke noodsituaties moet worden toegepast. Het moet gaan om lokaal maatwerk. Hierin schuilt zowel de kracht als de zwakte van de voorgestelde regeling. De plaatselijke verordeningen spelen een rol, maar het gaat er vooral om hoe in het concrete geval de burgemeester en de hem adviseerende driehoek het hoofd koel weten te houden. Vreest de minister niet dat er steden met een streng en een mild regime ontstaan en derhalve rechtsongelijkheid?

Wij citeren uit de memorie van antwoord dat onder omstandigheden zelfs het aanwezig zijn in een stad zonder geldige toegangkaart voor de wedstrijd reden kan zijn tot ophouding. Met andere woorden, kan er onder omstandigheden sprake zijn van onvoldoende eerbiediging van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, veroorzaakt door het inzicht van plaatselijke bestuurders? Wij horen hierop graag een reactie.

Het antwoord op onze vraag waarom niet de mogelijkheid is geschapen de duur van twaalf uren te verlengen, achten wij voldoende wanneer het inderdaad mogelijk is door het nemen van een nieuw besluit in die behoefte te voorzien.

Minder tevreden zijn wij over de beantwoording van de vraag naar meer gegevens over vergelijkende systemen en de ervaringen daarmee in andere landen. Wij begrijpen dat

Lodders-Efferich

dit tijd kost, maar daarom zou er misschien eerder bij de voorbereidingen mee begonnen moeten zijn. Afgezet tegen de verder zo zorgvuldige behandeling steekt dit als een gemiste kans schrill af. Graag het oordeel van de minister hierover.

Ten slotte de kwestie van capaciteit en de evaluatie. Voor wat de eerste grote testcase moet worden – al hoopt daar niemand op – namelijk de Europese Kampioenschappen, is overleg gaande tussen politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken om ook organisatorisch voorbereid te zijn. Daarnaast worden de desbetreffende functionarissen via voorlichting over de inzet van de nieuwe wettelijke instrumenten geïnstrueerd. Uiterst belangrijk, en het zou ook niet anders mogen gaan. Hoe staat het echter met de voorbereiding en de instructie van al die andere functionarissen die in niet-Euro 2000-steden hun werk verrichten? Wij waren het er immers over eens dat het hier niet om gelegenhedswetgeving gaat. Ook daar zal men voorbereid moeten zijn. Het zal de minister duidelijk zijn, dat wij ook daar graag iets over horen. Ik wijs in dit verband op de studieconferenties van de VNG, waar gebleken is dat bij sommige gemeenten de wens leeft om de plaats van de bestuurlijke ophouding aan te wijzen buiten de eigen gemeente. De wet is hierover niet al te duidelijk en het verzoek aan de bewindslieden is dan ook om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Een evaluatie van de ervaringen met het middel bestuurlijke detentie is voor het einde van het volgende jaar voorzien. Wij zijn het daarmee eens, omdat dan ook andere dan EK 2000-ervaringen kunnen worden meegenomen. De evaluatie van het gehele EK 2000-optreden van bestuur, justitie en politie deze herfst heeft vanzelfsprekend een zelfstandige betekenis, die overigens aan een eerste oordeelsvorming over de werking van deze wetswijzigingen in bredere zin niet in de weg behoef te staan.

Ik kom, voorzitter, tot het wetsvoorstel wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Blijkens de wetsgeschiedenis, zo oordeelde de Hoge Raad in zijn arrest van 1990, beperkt het huidige artikel 141 zich tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van hen die openlijk zelf daadwerkelijk geweldadige handelingen plegen. Aan een

verruiming van de reikwijdte ervan, zodanig dat het zich uitstrekt tot personen van wie niet aantoonbaar is dat zij een deel van het geweld voor hun rekening hebben genomen, maar die zich onmiskenbaar manifesteren als lid van een geweldplegende groep, valt derhalve via de weg van de jurisprudentie niets te verwachten, zo is de opvatting van de minister. Omdat hij van een dergelijke verruiming een bijdrage (geen belangrijke?) verwacht in de bestrijding van grootschalige, althans in groepsverband gepleegde ordeverstoringen, neemt hij zelf initiatief.

Anders dan het zojuist door mij becommentarieerde wetsvoorstel over de bestuurlijke ophouding gaat het hier om een repressief middel. De Raad van State was sceptisch over de gedachte dat het hier zou kunnen gaan om een juridisch middel dat een "belangrijke" bijdrage zou kunnen leveren aan het bestrijden van ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. Belangrijker lijkt het mijn fractie dat in het licht van een verschuivende opvatting over het schuldbegrip en in relatie tot dat van (mede)verantwoordelijkheid, door deze wetswijziging het rechtsgevoel van veel burgers meer satisfactie ondervindt. De hevigheid en agressie van recente voorvallen geven aanleiding tot het gevoel, dat de rechtsnorm geschonden wordt wanneer door onvoldoende mogelijkheid om vast te stellen wie van een groep welke gewelddadige handelingen heeft begaan, het resultaat is dat de hele groep vrijuit gaat.

Er bestaat een natuurlijke spanning tussen deze overwegingen en de in een rechtsstaat geboden eis om uiterst zorgvuldig om te gaan met burgerlijke vrijheden en waarborgen tegen ongenueanceerd en vergroevend optreden van politie en justitie. Tot dit laatste mag deze wetswijziging vanzelfsprekend geen aanleiding geven. De kans dat de onschuldige voorbijganger bij uit de hand gelopen demonstraties of andere massabijeenkomsten verzeild raakt in het vangnet van de politie, heeft in de discussies een prominente plaats ingenomen. De minister stelt in de memorie van antwoord dat het onderscheiden van schuldigen en onschuldigen in veel gevallen goed te maken is en hij beroept zich daarbij op ervaringen in Amsterdam.

Waar dat niet het geval mocht zijn, moet worden afgezien van strafrechtelijk optreden op basis van dit artikel, zo is zijn mening. Deze uitspraak lijkt onze fractie in het kader van de wetsgeschiedenis van dit vernieuwde artikel 141 voor de rechtszekerheid van belang, temeer daar erkend wordt dat ook onder de nieuwe redactie mogelijk bewijsproblemen met betrekking tot opzet te verwachten zijn. Is de minister dat met ons eens?

Concluderend is mijn fractie van mening, dat tegen de achtergrond van de verharding van de samenleving en het toenemend geweld bij ordeverstoringen de balans terecht in evenwicht wordt gebracht door deze wet. Wij zijn ons er daarbij van bewust, dat op het beoordelingsvermogen en de nodige zorgvuldigheid in de toepassing ervan door met name de politie een groot beroep wordt gedaan. Wellicht is dit een goede gelegenheid om namens mijn fractie daarin een gepast vertrouwen uit te spreken, maar onder aantekening van het adagium van Lenin: "Darwierjaj, no pawierjaj", ofwel: vertrouwen is goed, maar controleren beter! Wij zullen met andere woorden de evaluatie van deze wet en beide andere wetten nauwlettend volgen.

Ik kom nu tot het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, artikel 540 e.v. In het kader van het drieluik van wetsvoorstellen gaat het hier om een verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde "met het oog op grootschalige ordeverstoringen"; het strafrechtelijk sluitstuk dus van die situaties waarin met bestuurlijke ophouding niet kan worden volstaan. Wanneer zich binnen een bestuurlijk opgehouden groep personen bevinden die duidelijk een grote bijdrage aan de ongeregelde heden hebben geleverd en/of van wie bekend is dat zij in een ander verband iets dergelijks hebben gedaan, gaat het erom of er voldoende aanwijzingen zijn verzameld om een langere vrijheidsbeneming dan de maximaal 12 uur van de bestuurlijke ophouding te rechtvaardigen. Het heterdaadvereiste blijft van kracht, met dien verstande dat dat ook geldt wanneer opsporingsambtenaren na de ontdekking onafgebroken opsporings hebben verricht. De verruiming van dit voorstel betreft volgens de

Lodders-Efferich

minister van Justitie slechts een aanpassing van de bestaande procedure en derhalve geen nieuwe bevoegdheid. Deze verruiming heeft overigens een zelfstandige betekenis en geen directe relatie met de bestuurlijke ophouding, al zal het in gevallen van massale ordeverstoringen en bij klaarblijkelijke recidivisten wel complementair zijn aan die wet.

De minister hecht aan deze procedurele verruiming, gezien het belang van het in dergelijke gevallen mogelijk maken van een meer langdurige vrijheidsbeneming in het kader van preventie, zonder risico's te lopen in verband met artikel 5 van het EVRM. Ik verwijs hierbij naar wat ik hierover heb opgemerkt naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuurlijke aanhouding. De procedure als voorgesteld, kan echter ook bij kleinere ordeverstoringen dienst doen, zoals bij groepjes heroïneprostituees of junks, die zich niet houden aan gedoogzones.

De minister heeft in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede-Kamercommissie echter nog een ander belangwekkend voorbeeld van toepassing genoemd, waaruit blijkt dat het begrip openbare orde een ruimere betekenis kan hebben dan in de context van de bestuurlijke ophouding, namelijk in relatie tot ordeverstoringen door huiselijk geweld. Met name in gevallen van regelmatige herhaling kan er sprake zijn van "een ernstige aanranding van de openbare orde (L) en kan het wenselijk zijn dat de geweldpleger enige dagen in verzekering wordt gesteld omdat het gevaar van recidive levensgroot is", aldus de minister van Justitie.

De structurele bestrijding van huiselijk geweld is al veel langer een bron van zorg. Onderzoek toont aan dat één op de negen vrouwen tussen 20 en 60 jaar min of meer structureel te maken heeft met matig tot zeer ernstig geweld. Vele conferenties, symposia en werkgroepen hebben zich gebogen over de vraag naar een adequate aanpak en hebben daarvoor aanbevelingen gedaan. Maar van een consequentie aanpak is tot dusverre nog geen sprake. De minister erkent dat en heeft een plan van aanpak toegezegd. Mijn fractie onderschrijft van harte de noodzaak daartoe en ziet met genoegen dat in ieder geval met deze wetgeving een leemte is opgevuld, maar uitputtend is deze maatregel natuurlijk niet. Er resteren bijvoorbeeld vragen naar

een zelfstandige strafbaarstelling, naar het aantal malen dat de politie van het huiselijk geweld kennis moet hebben genomen, wil er sprake zijn van voldoende herhaling, naar heldere definities van het begrip huiselijk geweld, van het begrip slachtoffer, al dan niet sekseneutraal gedefinieerd, naar de invulling van het partnerbegrip, etc. Een belangrijk punt is ook het opstellen van landelijke richtlijnen door het openbaar ministerie om een eenduidig optreden van politie en justitie te waarborgen.

Voorzitter! Mijn fractie zal graag van de minister van Justitie zijn visie op deze belangrijke, maar in dit wetsvoorstel toch wat ondergesneeuwde materie vernemen. Voor het overige zijn wij beide bewindslieden erkentelijk voor de beantwoording van de schriftelijk gestelde vragen en wachten wij hun reactie gaarne af.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter! Ik zal namens de VVD-fractie het woord voeren over de wetsvoorstel inzake wijziging van de wetboeken strafvordering en strafrecht en collega Luitjen over het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding.

Ik dank de bewindslieden allereerst voor de reactie op de schriftelijke inbreng. Ook bij deze wetsvoorstellen geldt voor de VVD-fractie dat het van het grootste belang is, de effectiviteit van overheidsoptreden bij de dreiging van grootschalige ordeverstoringen te vergroten. Te vaak wordt de nadruk gelegd op de rechten van ordeverstoorders op rechtsbescherming en op een zorgvuldige en rechtmatige rechtsgang en dreigen daarentegen de rechten van degenen, die het publieke domein op een ordentelijke wijze betreden en daar met elkaar willen verkeren, in het gedrang te komen. Menigten, die naar grootschalige manifestaties en evenementen komen, moeten kunnen rekenen op een behoorlijke mate van openbare veiligheid. Dat geldt ook voor burgers die bijvoorbeeld op het perron staan of na cafébezoek naar huis gaan. De gewone burger heeft recht op veiligheid, niet minder dan de burger die zich schuldig maakt aan normschending en om die reden door de sterke arm van de overheid wordt vastgegrepen. Alleen al om

die reden wil de VVD-fractie haar steun voor de voorliggende wetsvoorstellen uitspreken.

De VVD-fractie ziet de problematiek waarop beide wetsvoorstellen antwoord willen geven bepaald breder dan de komende EK2000. Zij vindt het dan ook onterecht dat deze wetsvoorstellen, mede omdat ze op zich hun nut kunnen bewijzen bij dat grootschalige internationale evenement, door velen uitsluitend in dat kader worden bekeken. De ontwikkelingen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde reiken verder. Het gaat daarbij niet alleen om het feit dat het belang van en de maatschappelijke behoefte aan min of meer grootschalige manifestaties wel eens fors zouden kunnen toenemen en dus ook de mogelijke schendingen van een ongestoord verloop daarvan. Het gaat ook om geheel andere maatschappelijke ontwikkelingen met het risico van evenzeer verontrustende normschendingen. Vooral het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht had beter verdiend dan uitsluitend onder het gesternte van de naderende EK2000 behandeld te worden. Het ziet immers op zoveel meer en zoveel andere problemen dan grootschalige ordeverstoringen in het kader van grootschalige evenementen.

Voorzitter! Bij het wetsvoorstel inzake wijziging van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering geeft het antwoord van de minister de VVD-fractie aanleiding op een aantal punten door te vragen. Allereerst willen wij vragen of dit wetsvoorstel de justitiële autoriteiten niet te veel richting bestuur drijft. Wij begrijpen dat dit volgens de minister niet het geval is. Maar zijn argumentatie overtuigt ons niet helemaal. De minister probeert ons gerust te stellen met de mededeling dat vrijheidsbeneming van personen op basis van gepleegde normschendingen ter voorkoming van toekomstige normschendingen in ons rechtssysteem geen bestuurlijke maar een strafrechtelijke taak is. Hij zegt expliciet dat bestuurlijke ophouding een uitzondering op die regel is. Maar vanuit strafrechtelijk oogpunt is en blijft het nogal onbevredigend dat de rechtvaardiging van die uitzondering niet in de laatste plaats gelegen is in de capaciteitsproblemen in geval van

Rosenthal

strafrechtelijke vervolging bij massale ordeverstoringen. Bovendien klinkt bij de verschillende overwegingen, die de minister aan het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering ten grondslag legt, toch ook voortdurend een bestuurlijk geluid door. Het gaat ook hier, zo wordt ons nog eens voorgehouden, primair om het voorkomen van de (verdere) aantasting van de openbare orde. De minister houdt vervolgens de boot af waar het de opmerking van zijn voormalige collega van BZK betreft, dat de strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten gericht zijn op het ter terechtzitting brengen van verdachten. Die opmerking moet – zo staat in de memorie van antwoord – gelezen worden als “een algemene karakterisering van een van de primaire opgaven van het strafrecht, niet als een uitputtende catalogus van al zijn taken”. Een integrale rechtsgang jegens personen die bij grootschalige ordeverstoring een ernstige verdenking van het plegen van een misdrijf op zich laden, raakt wel erg uit beeld. Wil de minister nog eens verduidelijken, waarom de nadruk ook hier zo sterk ligt en blijft liggen op het bestuurlijke traject?

Volgens de fractie van de VVD is ook een verduidelijking over een beweging in omgekeerde richting gewenst. Waar het de ont koppeling van de bestuurlijke en de strafrechtelijke trajecten betreft, is het van belang te voorkomen dat problemen rijzen over al dan niet vermeend misbruik van de periode van de bestuurlijke ophouding in verband met het rondkrijgen van het bewijs in het strafrechtelijke traject. De minister zegt dat die problemen in de eerste plaats zullen moeten worden tegengegaan door de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke ophouding. Vindt hij dan niet, dat dit de bestuursrechter, en nog veel meer de burgemeester op die manier belast met een verantwoordelijkheid die hun strikt genomen niet mag toevallen? Dat temeer, omdat het niet zozeer gaat om de vraag of de bestuurlijke ophouding gevolgd kan worden door een strafrechtelijke vrijheidsbeneming als wel om problemen die kunnen rijzen ter strafrechtelijke terechtzitting.

Voor de VVD-fractie ontleeft het onderhavige wetsvoorstel evenals trouwens het wetsvoorstel tot

wijziging van artikel 141 Strafrecht zijn betekenis in belangrijke mate aan de overweging dat het strafrechtelijke instrumentarium serieus moet worden genomen. Het gaat immers om een strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ten overstaan van 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. Het stemt op zich tot tevredenheid dat de minister verdachten van vandalisme en openlijke geweldpleging via de onderhavige procedure binnen korte termijn veroordeeld wil zien. Zoals de VVD-fractie het begrijpt, zal bij bestuurlijke ophouding slechts een relatief klein aantal gevallen ook het strafrechtelijke traject op basis van de artikelen 540 en volgende Strafvordering aan de orde zijn. Wie dan in het strafrechtelijke traject terecht komt, zal dus kennelijk al gauw tot een nogal naargeestige verzameling vanden en geweldplegers behoren. Gezien het feit, dat het bij bestuurlijk opgehouden al gaat om “kleinere maar vaak ook goed georganiseerde en voorbereide groepjes relschoppers of rad-draaiers”, zal het gezelschap dat onder de artikelen 540 en volgende Strafvordering valt wel een waarlijk select gezelschap moeten zijn. Dat schept, naar het oordeel van de fractie van de VVD justitiële verplichtingen. Mag de fractie van de VVD hieruit dan ook opmaken dat de minister daadwerkelijk de zekerheid kan bieden dat het strafrechtelijke traject van aanhouding, voor geleiding en het ter terechtzitting brengen binnen de termijn van negen dagen doeltreffende uitkomsten zal bieden?

Met de minister hechten wij aan de verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden met het oog op grootschalige ordeverstoringen. Daarmee wordt nog eens duidelijk gemaakt, dat de autoriteiten misdrijven die in dit verband worden begaan, niet op hun beloop laten omdat de handhaving van de openbare orde zich misschien niet zo goed daarmee zal verdragen. Wij begrijpen dan in dat verband niet helemaal hoe de minister in de memorie van antwoord kan zeggen dat “bestuurlijke ophouding in de rede kan liggen als strafrechtelijke vrijheidsbeneming niet aangewezen is”. Wij zullen dat pas kunnen begrijpen als de minister eigenlijk

bedoelt te zeggen dat er situaties kunnen zijn waarin bestuurlijke ophouding wel en strafrechtelijke vrijheidsbeneming die ziet op de verdenking terzake van misdrijven, uitdrukkelijk niet aan de orde is.

Mijnheer de voorzitter! De VVD-fractie staat achter het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Zij vindt het daarvoor hoog tijd. Deze wetswijziging maakt het mogelijk af te komen van het zoeken naar geforceerde uitwegen, zoals het telkens weer afgestrafte beroep op artikel 140. De omzetting van “vereende krachten” naar het “in vereniging” plegen van openlijk geweld kan bovendien niet alleen diensten bewijzen bij grootschalige ordeverstoringen, maar zeker ook bij zulke uitwassen als zinloos geweld. Waar wij aan de memorie van toelichting en de behandeling in de Tweede Kamer de indruk overhielden dat de minister dat een slag anders zag, wijst de memorie van antwoord die hier voorligt wel in deze richting. Dat is winst wat de VVD-fractie betreft.

Minder tevreden is de VVD-fractie over het antwoord op de vraag waarom de bijdragen aan groeps-geweld die bij het in vereniging plegen van openlijk geweld nu wel strafbaar zullen worden gesteld, onverkort gevrijwaard blijven van de strafverzwarende omstandigheden van artikel 141, tweede lid. De minister deelt onze opvatting, zo zegt hij, dat medeplegers die door ophitsing of regievoering vanuit “de tweede ring” anderen tot gewelddaden aanzetten vaak een minstens zo grote verantwoordelijkheid dragen voor de omvang en de intensiteit van het groepsgeweld als degenen die dat geweld dan vervolgens daadwerkelijk plegen. In toenemende mate blijkt vooral dit soort regievoering niet alleen via zichtbaar ophitsende aanwijzingen maar juist ook bijvoorbeeld via het onzichtbare GSM-circuit een groot probleem te zijn. Het is dus ook allang niet meer zo dat de hardste kern bij grootschalige ordeverstoringen steeds zal bestaan uit diegenen die in de frontlijn met projectielen gooien en daadwerkelijk openlijk geweld tegen personen en goederen plegen.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat het openlijke karakter van de openlijke geweldpleging in de jurisprudentie van de Hoge Raad met souplesse wordt

Rosenthal

bejegend. Het hoeft niet visueel waargenomen te worden en kan dus ook gelden voor personen die vanaf enige afstand hun bijdrage aan het in vereniging plegen van geweld leveren. Nu zegt de minister dat hij de strafverzwarende omstandigheden van artikel 141, tweede lid, niet op sturende bijdragen aan openlijke geweldpleging van toepassing kan verklaren, omdat "de vaststelling van een andere dan gewelddadige bijdrage in het algemeen niet een adequate grondslag zal vormen voor de vaststelling van een toereikend causaal verband tussen de bijdrage en het intreden van het strafverzwarende gevolg". Een mooie strafrechtelijke redenering is dat. Hij wijst er bovendien op dat andere wetbepalingen volop mogelijkheden bieden om bij de tenlastelegging dit soort regievoerende, sturende bijdragen aan de geweldpleging zwaarder aan te rekenen, bijvoorbeeld deelneming aan vechterij, artikel 306 Sr.

De VVD-fractie wil op dit punt een eind met de minister meegaan, maar het komt haar voor dat hiermee toch de eenheid die met het onderhavige voorstel, in combinatie eventueel met artikel 140 Sr, gezocht wordt, onder druk komt te staan. Als het erom gaat dat het medeplegen, ook in het licht van dominante ontwikkelingen in de sfeer van communicatie en regievoering bij openlijke geweldpleging, nu eindelijk – hoog tijd was het – onder de vigeur van artikel 141 Sr komt, mag het wat de VVD-fractie betreft best ook mee in de strafverzwarende omstandigheden van het tweede lid. Wil de minister hierop nog terugkomen?

De minister verwijst, niet alleen in de memorie van antwoord, moeiteloos naar een veelheid van verspreide wetbepalingen die dwars door het Wetboek van Strafrecht op deze problematiek betrekking hebben, zoals ik al zei. Is de minister voornemens de onderlinge samenhang van de strafrechtelijke bepalingen die zien op deze steeds dwingender problematiek te vergroten?

Mijnheer de voorzitter! Wij wachten met grote belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Luijten** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Dank aan de regering voor de uitvoerige beantwoording

van de vragen die wij in de schriftelijke inbreng hebben gesteld. Net als bij de andere twee wetsvoorstellen die vandaag aan de orde zijn, is het ook bij dit wetsvoorstel voor de leden van de VVD-fractie van belang, in het oog te houden waarom het allemaal gaat. En dat is de noodzaak om meer mogelijkheden te creëren voor het optreden van de overheid tegen grootschalige ordeverstoringen.

Wij leven in een tijd waarin grootschalige evenementen van velerlei aard – het geldt zeker niet alleen voor de EK 2000 – kennelijk aan de behoeften van grote groepen mensen voldoen. Zulke grote evenementen moeten dan kunnen rekenen op een goed verloop, want dat is in het belang van de zeer velen die daaraan plezier beleven. Dat grootschalige evenementen steeds vaker het doelwit lijken te zijn van groepen ordeverstoorers, is een bedenkelijke ontwikkeling. Het is dan ook alleen maar toe te juichen dat de overheid zich daartegen keert. Bestuurlijke ophouding kan, in samenhang met de twee andere wetsvoorstellen, een nuttige bestuurlijke aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium.

Op de meeste door de VVD-fractie gestelde vragen heeft de minister een bevredigend antwoord gegeven, maar wij zouden op enkele punten toch nog graag meer duidelijkheid krijgen. Dat geldt ten eerste onze vraag of het wetsvoorstel nu wel of niet preventieve aanhouding mogelijk maakt. Anders dan de minister in de memorie van antwoord op blz. 15 stelt, gaat het hier voor ons niet om een foutieve benaming in krantenpublicaties, die immers veelal melding maken van "preventieve aanhouding", maar om onduidelijkheid over de vraag wat de memorie van toelichting op het wetsvoorstel bedoelt. Die laat namelijk volledig open dat bestuurlijke ophouding puur en alleen gebeurt ter voorkoming van aantasting van de openbare orde. Wij begrijpen natuurlijk wel dat de minister zich erop beroept dat het erom gaat of groepen personen specifieke gemeentelijke voorschriften niet naleven, maar dat zet de deur toch wel wijd open naar bepalingen in die voorschriften die de facto tot preventieve aanhouding leiden. Het is nu nog het verlaten van een voorgeschreven route, straks kan het het verlaten van trottoir zijn.

De minister voelt zich kennelijk zelf ook wat onzeker, want hij plaatst "voorbereidingshandelingen voor naderende ordeverstoringen" tussen aanhalingstekens, zoals hij bij een verdere aantasting van de openbare orde het adjectief "verdere" ook al tussen haakjes heeft gezet. De minister loopt wat de VVD-fractie betreft met artikel 5 EVRM over de richel van het trottoir. Hoe zeker is de minister dat hij zich daarop staande zal houden? Kan de minister bovendien nog eens precies duidelijk maken wat hij bedoelt met de mogelijkheid om op deze manier "naderende" ordeverstoringen in de kiem te smoren? Dan moet er in elk geval al iets van een ordeverstoring aan de gang zijn. En als dat zo is, dan ligt daar nu net het precieze moment om niet zozeer aan het bestuurlijk ophouden van ongedifferentieerde grote groepen te denken als wel aan het eruit halen van de echte ordeverstoorers, de paar raddraaiers die provocerend bezig zijn.

Dat het laatste geen academische vraag betreft, blijkt ook wel uit de onduidelijkheid over de omvang van groepen die bestuurlijk opgehouden kunnen worden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel was letterlijk en meermalen sprake van een ministeriële retouche. Stadions als opvanglocaties werden teruggebracht tot enkele kleedkamers in het stadion. Grote groepen bleken enkele raddraaiers en aanjagers te zijn. Wij vinden het op zich verhelderend dat de minister in de memorie van antwoord de nadruk legt op het vereiste van een proportionele toepassing van de bevoegdheid, dus op het vereiste het aantal op te houden personen tot een minimum te beperken. Maar wij zouden het op prijs stellen als de minister nog eens enige numerieke richting aan zijn argumentatie zou willen geven. Is het voorstelbaar dat de politie een cordon legt om een groep van duizend personen en die bestuurlijk ophoudt in een grote hal, uiteraard met een groot scherm om de voetbalwedstrijd of de manifestatie aldaar te volgen? Of moeten we ervan uitgaan dat het, zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer toch naar voren kwam, hooguit om een groep van zo'n honderdvijftig personen zal gaan die op intelligente wijze door de politie van de rest van de menigte afgezonderd wordt en

Luijten

vervolgens bestuurlijk opgehouden wordt?

De minister benadrukt de individuele benadering van bestuurlijk opgehouden personen. Dit stemt ons tot tevredenheid, maar de even sterke nadruk op de groepsgewijze normovertreding – daarom is het bij bestuurlijke ophouding toch allemaal begonnen – roept wel de vraag op hoe de raddraaierij en aanjagerij van een aantal personen uit de groep zich verhouden tot wat mindere normschending van de kant van anderen in die groep. Wordt als het ware ter plekke bepaald wie wel en wie niet tot die groep behoren? Wordt dit aan het inzicht van de ter plaatse zijnde politie overgelaten? Wat heeft volgens de minister de prioriteit bij het bepalen wie wel en wie niet tot de groep behoren: de raddraaierij en aanjagerij of de schending van het voorschrift? De memorie van antwoord laat dit nog open.

De fractie van de VVD ziet met belangstelling het antwoord van de minister op deze vragen tegemoet. Juist in de bestuurlijke context dient vrijheidsbeneming een laatste middel te zijn, dat zo min mogelijk en voor zo kort mogelijke duur toegepast dient te worden ten opzichte van een zo klein mogelijk aantal mensen. Onder deze voorwaarden kan het wetsvoorstel op onze steun rekenen.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Namens de fractie van de Partij van de Arbeid voer ik het woord over de wijziging van artikel 141. Daarna zal mijn fractiegenoot Witteveen het woord voeren over de andere wetsvoorstellen die nu behandeld worden.

Het voorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht betreft slechts een paar woorden. De woorden "met verenigde krachten" worden vervangen door: in vereniging. De bedoeling hiervan is dat de algemene jurisprudentie met betrekking tot medeplegen ook van toepassing is op het delict openlijke geweldpleging. In de jurisprudentie van de Hoge Raad is er tot nu toe steeds van uitgegaan dat het de bedoeling van de wetgever van 1886 was dat alleen zij die feitelijk geweld plegen, strafbaar zijn uit hoofde van dit artikel. De regering schetst in de

memorie van toelichting dat de tijden veranderd zijn sinds 1886. Enerzijds wordt het begrip medeplegen in het algemeen veel ruimer gezien dan toen. Anderzijds is het karakter van de geweldpleging veranderd. Hierover hebben wij vanavond al een heleboel gehoord. Door verruiming van het artikel hoopt de regering een bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke bestrijding van openbare-ordeverstoringen die met geweld gepaard gaan.

De fractie van de Partij van de Arbeid steunt uiteraard het streven van de regering naar een zo effectief mogelijke aanpak van openbaar geweld. Hierbij moet wel bedacht worden dat de bijdrage die dit wetsvoorstel aan een effectieve aanpak zal kunnen leveren, slechts beperkt is. Wij zijn het in dit opzicht eens met de opmerking in het advies van het openbaar ministerie. Wij hebben er dus geen overspannen verwachtingen van, maar ook een bescheiden bijdrage kan nuttig zijn. Hier komt bij dat het ons niet onlogisch lijkt, aan te sluiten bij het begrip medeplegen elders in het strafrecht.

Gezien de ruime definitie van medeplegen elders in het strafrecht en het soort situaties waarin het delict openlijke geweldpleging aan de orde is, is het wel van belang de grenzen nauwkeurig te bewaken. Het is niet de bedoeling dat onschuldige burgers die ter plekke aanwezig zijn, waaronder mededemonstranten kunnen vallen, onder de gewijzigde strafbepaling vallen. De bewaking van de grenzen is temeer van belang, omdat een te ruime interpretatie een afschrikwekkend effect kan hebben op de vrijheid van burgers om te demonstreren. Er is vanavond vooral gesproken over massale demonstraties bij voetbalwedstrijden, maar het kan ook gaan om legitieme demonstraties. Enerzijds moet bedacht worden dat ook legitieme demonstraties vaak min of meer storende aangelegenheden kunnen zijn en anderzijds dat er dikwijls onder legitiem demonstrerende burgers raddraaiers kunnen zijn en dat de vrijheid van de eersten niet opgeofferd mag worden vanwege de kwade bedoelingen van de laatsten.

In de parlementaire behandeling tot nu toe is vanuit deze zorg, misschien niet zozeer vanavond, maar wel in het schriftelijke debat

hiervoor en in de Tweede Kamer, uitvoerig aandacht geschonken aan de betekenis van het begrip "wezenlijke bijdrage". De minister heeft op ons verzoek een nadere toelichting op dit begrip gegeven in het licht van het debat dat tot nu toe heeft plaatsgehad. Nog altijd bestaan er bij ons vragen op dit punt. Onduidelijk blijft het bijvoorbeeld wanneer er sprake is van medeplegen en wanneer van andere vormen van deelneming, waarbij de afbakening ten opzichte van medeplichtigheid strafrechtelijk praktisch van het meeste belang is. Onzes inziens duiden een aantal van de door de regering genoemde voorbeelden van wezenlijke bijdragen eerder op medeplichtigheid dan op medeplegen. Ik denk dan in de eerste plaats aan het eerder in de parlementaire behandeling genoemde aanreiken van proviand, dat overigens in de memorie van antwoord aan deze Kamer niet meer genoemd wordt. Ik weet eigenlijk niet of de regering nog steeds vindt dat het onder het delict valt. Ik zou toch graag weten of het dan medeplegen of medeplichtigheid is. Maar ook het nu wel genoemde voorbeeld van het aanreiken van stokken of stenen of het afschermen van personen die geweld plegen tegen anderen die dat willen beletten, zou, afhankelijk van de omstandigheden, vaak eerder als medeplichtigheid moeten worden beschouwd. Kan de minister aangeven, waar volgens hem de grenzen liggen?

Ook niet duidelijk is volgens ons wat wordt bedoeld met "het bemoeilijken van de herkenning van personen die gewelddadige handelingen plegen, indien daarmee opzettelijk wordt voorkomen dat deze handelingen en de gevolgen daarvan op deze personen kunnen worden teruggeleid". Het grootste deel van de vorige zin betreft een citaat uit de memorie van antwoord; dat zal de minister vast wel herkennen. Wij gaan ervan uit dat het enkele zwijgen van aanwezigen bij en getuigen van de gewelddadigheden, als de politie om herkenning van raddraaiers vraagt, niet medeplegen van openlijke geweldpleging is. Kan de minister dit bevestigen?

Verder gaan wij ervan uit dat de eisen die worden gesteld aan het bewijs van medeplegen, voldoende stringent zijn om het diffuse karakter van het delict in acht te nemen. In de

Le Poole

recentere jurisprudentie over medeplegen wordt vaak betekenis toegekend aan het feit, dat de verdachte zich niet gedistantieerd heeft van het misdrijf. Dit is nooit op zichzelf voldoende om aan te nemen dat er sprake is van medeplegen. Het komt ons voor, dat in het geval van het delict van artikel 141 er zeker duidelijk bijkomende omstandigheden moeten zijn, wil de rechter kunnen komen tot een veroordeling van medeplegen. Is de minister het hiermee eens?

Hierop aansluitend willen wij ook nog ingaan op de eisen te stellen aan het voorwaardelijk opzet. De minister heeft in de memorie van antwoord hieraan aandacht besteed in antwoord op de vragen van GroenLinks. Uit dit antwoord leiden wij af dat mensen die een demonstratie organiseren of die deelnemen aan een betoging of andere massale bijeenkomst of daarbij aanwezig zijn, niet geacht worden voorwaardelijk opzet op openlijke geweldpleging te hebben, op de enkele grond dat bij zulk soort gelegenheden er een aanmerkelijke kans bestaat op gewelddadigheden en zij, door erbij te zijn en niet weg te gaan, de kans op dat geweld op de koop toe hebben genomen en welbewust aanvaard. Mijn excuses voor deze ingewikkelde zin, maar het is wel strafrechtelijk jargon dat aangeeft waar het om gaat. Graag horen wij van de minister, dat wij dit goed hebben begrepen.

Een punt van zorg blijft – nu kom ik op wat praktischere punten – dat te veel onschuldige bijstanders op grond van de wet zullen worden aangenomen vastgehouden. Schadevergoeding voor ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis (door de minister genoemd in de Tweede Kamer als redmiddel) is natuurlijk de minst aantrekkelijke manier om dit probleem aan te pakken. We maken ons allemaal al veel zorgen over de hoeveelheid claims die er gesteld worden en we willen er niet meer bij creëren, zo lijkt me. Veeleer moet gepoogd worden om het de politie en justitie mogelijk te maken een juist gebruik van hun bevoegdheden te maken. De minister heeft, in antwoord op onze vragen, toegezegd met het college van procureurs-generaal te zullen overleggen om te bevorderen, dat zoveel mogelijk helderheid bestaat over de reikwijdte van de nieuwe wet voor degenen die ermee moeten werken. Gezien het

voornemen al bij het komende EK met de gewijzigde wet te werken, is haast geboden. Wij willen graag weten of het overleg al van start is gegaan en wat het heeft opgeleverd. Wij vinden het van belang dat hierbij uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de bijzondere maatschappelijke functie van de pers. Gebeurt dit ook?

Wij hadden de minister gevraagd of evaluatie van deze wet niet eerder dan binnen vijf jaar zou moeten plaatshebben. Wij hebben begrip voor de argumenten die de minister in de memorie van antwoord noemt om voor een termijn van vijf jaar te kiezen. Het lijkt ons inderdaad moeilijk om op kortere termijn goed inzicht te krijgen. Toch zou het mogelijk moeten zijn de toepassing van het nieuwe artikel 141 bij tussentijdse evaluaties (bijvoorbeeld van het EK) mee te nemen. Wij gaan ervan uit, dat dit zal gebeuren.

Alvorens te komen tot een afrondend oordeel, wachten wij met belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het Europees kampioenschap voetbal moet een groot feest worden. Daar wordt hard aan gewerkt en de meeste mensen willen niets liever. Het valt echter te vrezen dat bij confrontaties tussen supportersgroepen grootschalige verstoringen kunnen optreden van de openbare orde. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden is behalve een goede organisatie, de nodige menskracht en de nodige middelen ook een geschikt juridisch instrumentarium nodig dat praktisch bruikbaar is in het geval van ordeverstoringen. Daarvoor zijn de drie wetsvoorstellen die wij vandaag bespreken uitdrukkelijk bedoeld. Op grond van ervaringen in het verleden heeft men lacunes in de juridische instrumenten geconstateerd. De indieners van de wetsvoorstellen menen dat de drie wetten nodig zijn voor een goed verloop van het EK. Het is dus, in de goede zin van het woord, gelegenheidswetgeving; wetgeving die toegesneden is op een grootschalig evenement zoals zich dat niet eerder in ons land heeft voorgedaan. Mijn fractie staat positief tegenover een dergelijke aanpak. Als het aannemelijk gemaakt kan worden dat voor een vreedzaam EK deze

instrumenten nodig zijn, stemt onze fractie daarmee in. Wij moeten immers niets nalaten om van het EK een groot feest te maken.

Voor veel juristen is "gelegenheidswetgeving" intussen een vies woord. De wetten moeten algemeen zijn en zij moeten toepasbaar zijn op een veelheid van precies omschreven situaties. De wetten zouden in dit geval toepasselijk moeten zijn in alle situaties waarin de openbare orde grootschalig verstoord dreigt te worden, wat iets anders is dan prettig gestoord. De indieners zijn deze mening kennelijk eveneens toegedaan. Het lijkt ook ons het mooist als wetten die nodig zijn om een uniek evenement zoals het EK voetbal in goede banen te leiden een algemene bruikbaarheid zouden blijken te bezitten. Dan heb je een win-winsituatie en daar is iedereen voor. Maar wij kunnen onze ogen niet sluiten voor de vele en ernstige bedenkingen die nu juist over de bruikbaarheid van de wetten na het EK naar voren zijn gebracht en willen dan ook daarover met de ministers van gedachten wisselen. De bestuurlijke ophouding en nog meer de verzekeringsstelling leiden tot vragen en bedenkingen bij mijn fractie.

Ik kom eerst te spreken over de bestuurlijke ophouding. Is dit wetsvoorstel een gelegenheidswet in de goede betekenis van het woord? Het is voor onze fractie overtuigend aangetoond bij de parlementaire behandeling tot aan dit moment dat politie en justitie inderdaad het instrument van de bestuurlijke ophouding nodig hebben in aanvulling op de al bestaande wettelijke mogelijkheden. Een zeer zorgvuldige uitoefening van de bevoegdheid tot bestuurlijk ophouden is echter gewenst. Wij mogen niet vergeten dat het gaat om een vrijheidsbeperkende maatregel, ook al is die dan niet van strafrechtelijke aard. Om te voorkomen dat ook personen worden getroffen die geen kwaad in de zin hebben, is een waarschuwing vereist. Onze schriftelijke vragen op dit punt heeft de minister helder beantwoord. Toen wij de instructies lazen die de VNG inmiddels aan de burgemeesters en wethouders heeft verstrekt, kwam toch nog een probleem in zicht. De waarschuwing moet plaatsvinden "in een verstaanbare buitenlandse taal". In de checklist bedoeld voor de

Witteveen

praktische organisatie wordt daaraan toegevoegd: "In de meeste gevallen kan worden volstaan met een waarschuwing in het Engels." Dat lijkt onze fractie een verkeerde uitvoering van de eis van een waarschuwing die ook daadwerkelijk door de betrokkenen wordt begrepen. Als de politie wil optreden tegen een groep van bijvoorbeeld Turkse supporters, mag er niet van worden uitgegaan dat zij wel Engels zullen verstaan. De waarschuwing zou naar onze overtuiging moeten worden gegeven in de taal of talen van de personen die gezamenlijk de groep vormen die het risico loopt bestuurlijk te worden opgehouden. Graag horen wij hierop een toelichting.

Wat zal naar verwachting de omvang zijn van groepen die bestuurlijk worden aangehouden? In de memorie van toelichting wordt de indruk gewekt dat het wel eens om heel grote groepen zou kunnen gaan. De minister kwam later met het commentaar dat het ook kan gaan om kleine groepen die uit een grotere groep zijn geselecteerd. Als te voorzien is dat de groepen klein zijn, zijn ze ook hanteerbaarder. Dat is ook van belang in verband met een volgende vraag. De bestuurlijke ophouding wordt weliswaar toegepast tegen een groep van personen, maar betreft een beschikking voor elk individu. Het recht op beroep tegen de beschikking is ook een individueel recht. Hoe groter de groep, des te moeilijker het voor te stellen is dat dit individuele beroepsrecht op zorgvuldige wijze gestalte kan krijgen. Er is aan de overzijde al een discussie geweest over het beschikbaar stellen van papier en potloden aan een onrustige groep, waarbij de eerste zorg van de politie waarschijnlijk is om gewelddadigheden te voorkomen of te beheersen. Het zal altijd om een gespannen, onduidelijke, verhitte, geladen situatie gaan waarin de lont gemakkelijk in het kruitvat gaat. Dat is de situatie waarin alle individuele personen van een bijvoorbeeld Turks sprekende groep voetbalsupporters uitleg moet worden gegeven over ons systeem van beroepsmogelijkheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht en waarin zij assistentie moeten krijgen bij het gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheden. Het is interessant weer even de modellen van de VNG te raadplegen. De

denkbeeldige Turks sprekende opgehouden moeten uitgelegd krijgen dat tegen het besluit tot bestuurlijke ophouding van de burgemeester beroep openstaat op grond van artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht juncto artikelen 154a en 176a Gemeentewet, dat dit beroepschrift moet worden ingediend in verband met de eis van connexiteit voor de bodemprocedure – dat is iets waar studenten veel moeite mee plegen te hebben – en dat er bovendien bij spoedeisend belang een voorlopige voorziening gevraagd kan worden aan de president van de rechtbank. Dat is een heel verhaal, dat gereduceerd wordt tot twee modelformulieren. In het formulier voor het beroepschrift moet de opgehoudene in eigen woorden de "grond van zijn beroep tegen de beschikking" omschrijven. Heel wat uitleg zal nodig zijn om dit te verduidelijken. Voor invulling van het tweede formulier over de voorlopige voorziening is begrip vereist van wat een voorlopige voorziening is. De spoedeisendheids-eis blijkt geëcarteerd te zijn door een standaardformulering: het ontnemen van de vrijheid is per definitie een spoedeisend belang. Terecht, lijkt ons. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat in de onoverzichtelijke situatie van een bestuurlijke ophouding, waartoe de autoriteiten zijn overgegaan omdat hen werkelijk geen ander middel overbleef om dreigende wanordelijkheden te keren – dat vereist de wet namelijk – er op een normale en zorgvuldige manier aan een bestuurlijke procedure kan worden gewerkt? Is het mogelijk dat er advocaten aanwezig zijn die rechtsbijstand kunnen verlenen?

Het is de burgemeester die beslist over de inzet van bestuurlijke ophouding en daarvoor moet er sprake zijn van "ernstige vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden". Op onze vraag of er criteria zijn aan te geven voor de invulling van deze vage norm, antwoordt de minister dat het criterium de burgemeester geen probleem oplevert omdat dit het gangbare criterium is bij noodbevelen en noodverordeningen. De minister verwijst dan naar de jurisprudentie als houvast. Het criterium is inderdaad gangbaar. In het kader van artikel 219 Gemeentewet oud heeft de rechter er ook allerlei uitspraken over gedaan. Helaas is bij deze rechterlijke toetsing sprake van een zuiver

marginale toetsing, waarbij elke invulling die redelijkerwijs voorstelbaar was als rechtens toegelaten is gekwalificeerd. Deze jurisprudentie geeft geen enkele duidelijkheid. Alleen toen een noodverordening werd uitgevaardigd om een kapverbod te omzeilen, achtte de rechter het beroep op de ernstige vrees voor een noodsituatie niet gewettigd. Als het hiervan moet komen, tasten burgemeesters dus in het duister. Het begrip "openbare orde" is ook al zo'n vage norm. De leden van de PvdA-fractie willen graag duidelijkheid verkrijgen over de wijze waarop burgemeesters getraind worden in het herkennen en benoemen van een situatie als een situatie die ernstige vrees oplevert voor wanordelijkheden. Hoe worden zij hierbij begeleid? Deze vraag klemt temeer omdat de ernstige vrees niet zozeer betrekking heeft op al ingetreden ordeverstoringen. Men wil juist preventief optreden en dat vereist criteria die duiden op een dreigende ordeverstoring. Zonder criteria wordt de beslissing wel erg subjectief. Is er al ernstige vrees voor wanordelijkheden als een groep supporters die dronken zijn, liederen zingen en met vlaggen zwaaien de verkeerde weg inslaat naar het stadion? Of zijn zij te beneveld om hun juiste route in het oog te houden? Ook los van dit voorbeeld zouden wij willen weten hoe de autoriteiten tot inzet van bestuurlijke ophouding kunnen besluiten zonder dat voor deze beslissing helderziendheid vereist is.

Als deze vragen beantwoord zijn, kunnen wij positief beslissen over de bestuurlijke ophouding als gelegenheidswet. Dat betekent nog niet dat los van het EK Voetbal de bestuurlijke ophouding zo'n goed idee is. Van VVD tot GroenLinks is er eerder al op gewezen, dat de wet geen heldere scheiding aanhoudt tussen een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke aanpak. De wet is bestuursrechtelijk, maar draait uit op vrijheidsbeneming, wat een straf is. De wet is bestuursrechtelijk, maar dient als voorportaal voor een strafrechtelijke aanpak van degenen die delicten blijken te hebben gepleegd. De wet is zowel groepsgericht als gericht op het individu, wat verwarrend is. Het komt onze fractie voor dat het het beste zou zijn snel na het EK de inzet van de bestuurlijke ophouding te evalueren om pas daarna te besluiten de wet

Witteveen

ook voor toekomstige grootschalige evenementen in het juridische instrumentarium te laten. Wij kunnen hier helaas geen horizonbepaling aan de wet toevoegen, omdat wij het recht van amendement missen. Wel willen wij de minister vragen de intentie uit te spreken deze wet als horizonwet te behandelen en uitdrukkelijk te erkennen dat het in de eerste plaats nuttige gelegenheids-wetgeving is, waarbij nog bewezen moet worden dat ook op de langere termijn hier behoefte aan bestaat.

Dan de verzekeringsstelling. Is de voorgestelde wijziging van artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering geschikte gelegenheidswetgeving? In verband met de grootschalige ordeverstoringen noemt de minister het wenselijk te beschikken over deze mogelijkheid in situaties waarin de delicten onvoldoende ernstig zijn om voorlopige hechtenis te rechtvaardigen maar toch vrees bestaat voor herhaling van strafwaardig gedrag. Dat zou dan genoeg moeten zijn om mensen maximaal negen dagen vast te zetten. Het is onze fractie echter niet duidelijk geworden hoe dit strafvorderlijke middel nu juist bij het EK Voetbal van nut kan zijn. Ook de VNG wijst erop dat het hier om een omslachtige procedure gaat. Die is weliswaar in het voorstel vereenvoudigd, maar vanwege het EVRM moesten toen weer extra waarborgen worden toegevoegd. Per saldo is de regeling ongeveer even omslachtig gebleven als zij was. De afweging of het correct volgen van de procedure opweegt tegen de winst aan veiligheid zal snel in het nadeel van de inzet van dit middel uitvallen. Ook als de wanordelijkheden vele dagen zouden aanhouden, is het een omslachtig middel omdat het, anders dan de bestuurlijke ophouding, slechts tegen individuele verdachten kan worden ingezet volgens de normale strafvorderlijke normen. Het blijft daarnaast mogelijk om juist bij ernstige delicten, waarvan al gauw sprake zal zijn bij wanordelijkheden die langere tijd beslaan, over te gaan tot voorlopige hechtenis. Wij hadden dus grote moeite ons concreet voor te stellen dat dit middel nuttig kan worden gebruikt voor de beheersing van grootschalige ordeverstoringen en vragen om nadere uitleg.

Nog grotere moeite hebben wij om ons voor te stellen dat deze aanpassingen van artikel 540 e.v. Strafvordering in het algemeen

goede wetgeving opleveren. Buiten de context van de grootschalige ordeverstoringen zou de procedure ingezet kunnen worden bij bijvoorbeeld huiselijk geweld. De woordvoerder van het CDA verwacht daar veel van. De minister noemde dit voorbeeld aan de overzijde om er in het antwoord op onze vragen weer wat afstand van te nemen met de verzekering dat huiselijk geweld uiteraard afzonderlijke aandacht vereist. Er is dus vermoedelijk geen wijziging te verwachten van strafvorderlijk beleid op dit punt. Met die antwoorden zijn wij uiteraard gelukkig. Maar het blijft schimmig wat voor gebruik er nu eigenlijk van deze gestroomlijnde en toch nog steeds omslachtige procedure kan worden gemaakt. In de praktijk van de rechtshandhaving wordt er thans geen gebruikgemaakt van deze procedure. In de strafrechtelijke literatuur zijn ook geen pleidooien gesignaleerd om dit wel te gaan doen. Het bewijs van het praktische nut van de wetswijzigingen moet nog geleverd worden. De leden van de PvdA-fractie hebben moeite met een structurele aanpassing van het Wetboek van Strafvordering die de officieren van justitie en de rechters in het ongewisse laat over wat nu precies de bedoeling is. Zij vragen zich ook af of deze kwestie niet beter kan worden meegenomen bij de algehele herziening van het Wetboek waarvoor thans in Groningen en Tilburg wetenschappelijk onderzoek wordt verricht. Wij aarzelen om voor deze wet te stemmen, als gelegenheidswet en als structurele aanwinst. Als de minister ons weet te overtuigen, zouden wij echter hetzelfde willen voorstellen als terzake van de bestuurlijke ophouding: snelle evaluatie in de bereidheid de wetswijziging ongedaan te maken als niet wordt aangetoond dat de wet bestuurlijk nuttig en juridisch zorgvuldig kan worden gebruikt. Wij houden kortom een pleidooi voor gelegenheidswetgeving in de goede betekenis van het woord.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter! De drie wetsvoorstellen die wij vanavond behandelen hebben met elkaar gemeen dat zij zien op het tegengaan van grootschalige ordeverstoringen. Zij zijn alledrie overduidelijk geïnitieerd met het oog op de EK 2000. De wetsvoorstellen

begeven zich ook alledrie in het spannende grensgebied tussen individuele en collectieve aansprakelijkheid voor ordeverstoringen en tussen repressieve en preventieve aanpak.

Voorzitter! Vrijheidsberoving is altijd ultimum remedium voor de overheid en dient met grote terughoudendheid te worden toegepast, zeker als het gaat om preventieve vrijheidsberoving en vrijheidsberoving als reactie op collectieve aansprakelijkheid. Laat ik vooropstellen dat ik ervan overtuigd ben dat we het risico dat het komende EK met zich meebrengt voor grootschalige ordeverstoringen niet kunnen bagatelliseren. De kans dat het genadeloos uit de hand loopt rondom een van de wedstrijden in dat toernooi is zo groot dat het verstandig is om te kijken of de thans in Nederland vigerende wetgeving voldoende waarborgen biedt voor een adequate reactie op dergelijke ordeverstoringen.

Voorzitter! De twee criteria waaraan ik de drie wetsvoorstellen wil toetsen zijn de vraag of elementaire rechtswaarborgen al dan niet in de knel zijn gekomen en of de voorgestelde maatregelen nuttig en effectief zijn, een principiële en een pragmatische toetssteen. Ik begin met wetsvoorstel 26825, de aanpassing van artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering. Op de vraag of er bij deze aanpassing strijd zou kunnen zijn met elementaire rechtswaarborgen kan ik antwoorden dat ik deze niet zie. De procedure past binnen het kader van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De gang van zaken in deze procedure wordt verduidelijkt door de invoering van strakkere termijnen. De minister beoogt met de wijzigingen een effectievere toepassing van de procedure van het rechterlijk bevel. Ik heb mij afgevraagd waar hij die efficiencywinst van verwacht. Zit de toegevoegde waarde in de uitbreiding van het aantal delicten waarvoor het rechterlijk bevel mogelijk zal zijn, zit de efficiencywinst in de aanpassing van artikel 545, dat meer beleidsvrijheid voor de rechter-commissaris behelst, of zit de efficiencywinst in het afschaffen van de verlengingsmogelijkheid van de verzekeringsstelling en de verlenging van de eerste periode van de verzekeringsstelling?

De Wolff

Ik zie ook elementen die de procedure bewerklijker hebben gemaakt. Met name het feit dat binnen de periode van verzekeringstelling moet worden gedagvaard, legt toch een zekere last op de uitvoering. De vraag is kortom: wat is nu precies de missie van de minister met dit wetsvoorstel? In hoeverre verwacht de minister dat met deze voorstellen meer gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot het geven van een rechterlijk bevel?

Een andere vraag naar aanleiding van dit wetsvoorstel betreft de verhouding met de bestuurlijke ophouding. Beide wetsvoorstellen zijn complementair aan elkaar, maar wat is nu precies de verhouding tussen de beide wetsvoorstellen? Naar mijn indruk is in beide gevallen de ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of van een overtreding aan de orde. Als er sprake is van een dergelijke ontdekking op heterdaad, wat is dan de meest passende reactie? Beide mogelijkheden, artikel 540 en de bestuurlijke ophouding, worden gezien als een ultimatum remedium. Maar welke van deze twee ultima remedia is nu het aller-ultiemst? Dreigt niet heel ordinaris het gevaar dat de vrijheidsbeneming op grond van artikel 540 en verder gewoon met 12 uur wordt verlengd, omdat er een periode van bestuurlijke ophouding aan voorafgaat?

Mijn laatste vraag bij dit wetsvoorstel gaat over de proportionaliteit. In de correspondentie met de regering is dit punt al aan de orde geweest. De minister heeft gereageerd door te zeggen dat de eis van proportionaliteit eigenlijk niet gesteld zou moeten worden, aangezien het hier niet gaat om een repressieve, maar een preventieve maatregel. Dat kan zo zijn, maar de minister zegt zelf al dat de ernst van het feit toch wel een rol speelt bij de beoordeling van de toepasselijkheid van deze maatregel. Hoe zit het nu precies? Was het niet beter geweest om de verlengde termijn van zeven dagen te stellen op ten hoogste zeven dagen om zo de rechter-commissaris de vrijheid te geven een kortere termijn van verzekeringstelling uit te spreken?

Het wetsvoorstel 26519 ontmoet bij mijn fractie wat meer kritiek. Dat zal de minister niet verbazen. Het gaat om de wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Ik stel voorop dat bij de toepassing van het strafrecht de persoonlijke

verantwoordelijkheid voor laakbare feiten van ieder individu in de straf tot uitdrukking moet komen. Ik ben van oordeel dat in het strafrecht slechts in uitzonderingssituaties aansprakelijkheid voor het handelen van anderen kan worden aangenomen. Dat kan aan de orde zijn als er sprake is van een homogene groep die een collectief doel nastreeft, waarbij alle betrokkenen het gevolg van het handelen van de groep kunnen voorzien en eventueel zelfs, tot op zekere hoogte, kunnen vermijden. De aansprakelijkheid van ieder individu hangt dan samen met de mogelijkheid tot controle over het groepshandelen. In de memorie van toelichting en in de andere stukken motiveert de regering deze wijziging door de analogie te trekken met het medeplegen van bijvoorbeeld moord of diefstal. Dan kunnen voorbereidingshandelingen of hulp meegenomen worden in de bestraffing van het hoofdfeit en zijn ook helpers en handlangers aansprakelijk voor het gepleegde feit. Dat kan tot op heden niet in het kader van artikel 41. Naar mijn oordeel is daar ook een goede grond voor. Openlijke geweldpleging vereist op grond van artikel 41 slechts een lichte vorm van samenwerking en een geringe mate van collectief opzet. In die zin is dit delict een ander dan bijvoorbeeld moord of diefstal. Om die reden gaat de analogie dan ook niet, of niet altijd, op. Een betrekkelijk toevallig samenkomen van personen kan leiden tot openlijke geweldpleging en dat levert mijns inziens niet voor alle deelnemers eenzelfde soort aansprakelijkheid op als de aansprakelijkheid van de helper die bij inbraak op de uitkijk staat.

Ik wil hiermee overigens niet zeggen dat de minister ongelijk heeft met zijn visie dat ook niet-gewelddadige bijdragen aan openlijke geweldpleging moreel verwerpelijk kunnen zijn. De minister geeft in de stukken een aantal voorbeelden van activiteiten die niet gewelddadig, maar wel degelijk verwerpelijk zijn. Degene die een kloppartij initieert of organiseert, of personen die wapens leveren waarmee openlijk geweld wordt gepleegd, handelen wel degelijk laakbaar, zeker als zij wisten wat de gevolgen zijn van hun bijdrage. Wel dienen aan de bijdrage van degenen die meehelpen aan openlijke geweldpleging, hogere eisen gesteld te worden dan aan het

medeplegen van bijvoorbeeld diefstal.

Ik was dan ook wat verbaasd, toen ik in de stukken de opsomming zag van handelingen die geacht kunnen worden een bijdrage aan openlijke geweldpleging te zijn. De minister zegt, mijns inziens terecht, dat die bijdrage wezenlijk of significant moet zijn. Mijn probleem bij dit wetsvoorstel ontstaat als ik lees wat er allemaal als een wezenlijke bijdrage wordt gezien. Het meest ominus is het citaat op pagina 4 van de memorie van toelichting: "Wie welbewust meegaat naar een plaats waar vanuit een groep openlijk geweld zal worden gepleegd, en zich daar als een lid van die groep manifesteert, is niet 'onschuldig'." Ook verbale, intellectuele en andere bijdragen kunnen een strafbaar feit opleveren, als dit voorstel kracht van wet krijgt.

Als ik die reeks van voorbeelden op mij laat inwerken, die varieert van het aanbieden van proviand aan geweldplegers, joelen, het meelopen in eenzelfde uitdossing, het belemmeren van de opsporing, moet ik tot de conclusie komen dat het bijna zo is: als je je niet openlijk distantieert van een groep geweldplegers, loop je het risico met hen over een kam geschoren te worden.

Ik kan mij nog steeds niet aan de indruk onttrekken dat er een collectief aangepakt moet kunnen worden, omdat het frustrerend is dat enkele raddraaiers uit die groep niet aan te pakken zijn, bijvoorbeeld omdat zij onherkenbaar zijn of omdat zij afgeschermd worden. Dat deed mij denken aan een situatie, vroeger op school, waarbij leraren de neiging hadden om een hele klas te laten nablijven als een van de leerlingen zich te buiten was gegaan aan iets wat niet deugde. De hele klas moest dan net zo lang nablijven, totdat duidelijk was wie de leerling was die dat had uitgehaald. Ik had toen al het gevoel dat dit niet deugde. Naderhand leerde ik dat dergelijk gedrag op gespannen voet staat met het nemo tenetur-beginsel; dat niemand gehouden kan worden aan zijn eigen veroordeling mee te werken.

Ik kreeg dezelfde indruk toen ik de toelichting las op dit wetsvoorstel. Ik zou minder moeite met dit wetsvoorstel hebben gehad, als het significante van de significante bijdrage wat meer was toegespitst, bijvoorbeeld doordat duidelijk was geworden dat de bijdrage een

De Wolff

conditio sine qua non was voor het geweld, of dat de bijdrage in een rechtstreeks causaal verband stond met het geweld. Kennelijk is dat niet vereist. Daarmee rijst de vraag of het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met het lex certa-beginsel.

Als het voorstel beperkt zou zijn tot strafbaarstelling van wezenlijke bijdragen aan geweldpleging, rijst onmiddellijk de vraag of het niet overbodig is. Zijn er niet al voldoende strafbaarstellingen voorhanden? Ik noem opruiing, wederspannigheid, aanval en vechterij, het niet opvolgen van ambtelijke bevelen, overtreding van een APV of noodverordening, deelname aan samenscholing, bedreiging en al dat soort delicten. Zijn er niet voldoende strafbaarstellingen om tot een adequate reactie te kunnen komen jegens al diegenen die meelopen en zich bezondigen aan significante bijdragen aan openlijke geweldpleging?

Met andere woorden, kan de minister enkele voorbeelden geven van gedrag dat niet onder een van de genoemde delictomschrijvingen valt en toch dusdanig laakbaar of verwerpelijk is dat een strafrechtelijke reactie gepast is? Voorshands ben ik nog niet overtuigd van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel en ook niet van de verenigbaarheid met het karakter van het strafrecht als middel dat primair op individuele vormen van laakbaar gedrag reageert en dat in duidelijke bewoordingen doet.

Het laatste van de drie wetsvoorstellen is wetsvoorstel 26735: Wijziging van de Gemeentewet in verband met de bestuurlijke ophouding. Op een bepaalde manier is dit het meest verstrekkende van de drie wetsvoorstellen, nu het een nieuw instrument van vrijheidsberoving introduceert als onderdeel van bestuurlijk optreden en in die zin het geweldsmonopolie van de overheid uitbreidt tot buiten de grenzen van het strafrecht. Het voorstel komt er feitelijk op neer dat vrijheidsberoving mogelijk wordt als preventief middel, zonder dat een strafbaar feit is gepleegd anders dan het overtreden van ordevoorschriften. Begrijp ik de toelichting goed, dan kwalificeren zelfs voorschriften die zien op het zonder entreebewijs in een bepaalde gemeente aanwezig zijn, al voor bestuurlijke ophouding indien de voorschriften worden overtreden. Voor mij, als inwoner van één van de

speelsteden van het EK, een nuttige wetenschap, zeker waar ik niet van plan ben om mij te voorzien van een entreebewijs voor een voetbalwedstrijd.

Er moeten goede gronden zijn voor een zo vergaande maatregel als dit wetsvoorstel. Ik ben er nog niet van overtuigd dat de maatregel nodig is en ik ben er evenmin van overtuigd dat de maatregel in overeenstemming is met artikel 5 van het EVRM. Ik begon te twijfelen of de maatregel inderdaad niet nodig is, toen ik zag hoe snel het aantal potentiële bestuurlijk opgehouden daalde tijdens de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Hadden wij aanvankelijk nog het idee dat het om duizenden personen zou gaan, inmiddels is het aantal gereduceerd tot enkele honderden of tientallen. Kennelijk wil de minister tegemoet komen aan de kritiek die is geuit op het element van het collectief oppakken van groepen, door te beloven dat het de bedoeling is dat uitsluitend raddraaiers uit groepen worden gefilterd en die bestuurlijk worden opgehouden. Als dat echter zo is en de zorgvuldigheid dermate groot is dat de politie ter plekke de scheiding maakt tussen de goeden en de kwaden, zoals ik in de memorie van antwoord las, dan rijst de vraag of men niet met artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering uit de voeten kan. Als dat niet zo is, is het risico groot dat groepen zonder aanzien des persoons worden vastgezet, louter op grond van het niet naleven van soms vage en soms zeer ruim geformuleerde openbare-ordevoorschriften.

Over de rechtsbescherming bij bestuurlijke ophouding heeft collega Witteveen al het een en ander gezegd. Ook daarover hebben wij met de regering gecorrespondeerd. Ik kan niet anders dan de conclusie trekken dat rechtsbescherming hoogstens achteraf kan worden gerealiseerd en dat er in de 12 uur dat de bestuurlijke ophouding duurt, eigenlijk geen redelijke procedure te voeren is.

Vooralsnog ben ik dus noch van de toelaatbaarheid, noch van het nut van deze maatregel overtuigd.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter! Voor elk van de drie wetsontwerpen die wij vanavond en morgen behandelen, geldt in

abstracto dat grenzen verlegd worden op legitieme, althans op niet onzinnige gronden, waarbij de vraag steeds speelt of de rechtsstaat er per saldo beter of slechter van wordt. Ik ga proberen in de komende twintig minuten bij elk van de drie wetjes het belangrijkste dilemma – zoals het door mijn fractie wordt ervaren – te schetsen, een paar daarachter vandaan komende vragen te verwoorden en aan te geven welke houding mijn fractie vooralsnog ten aanzien van elk van de drie wetsontwerpen inneemt. Voordat ik mij daaraan zet, hecht ik eraan om met een voor lezers van de toekomstige Handelingen niet waarneembare buiging naar de rechterloge en naar degenen die op de ministeries op hun intercom meeluisteren, de beide bewindslieden te bedanken voor de kwalitatief veelal hoogstaande schriftelijke reacties op de ook van de zijde van mijn fractie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Voorzitter! Eerst het dilemma bij de voorgestelde wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Het is enerzijds krankzinnig, weliswaar historisch verklaarbaar en mogelijk daarom te billijken, maar toch krankzinnig dat in het huidige tijdsgewricht het medeplegen van openlijke geweldpleging niet strafbaar is gesteld, of, om het in datzelfde jargon van mevrouw Le Poole, het malle, voor juristen soms zo relevante jargon te zeggen, dat een opzettelijke vocale intellectuele en andere wezenlijke, voldoende wezenlijke of significante bijdrage aan door een ander ten uitvoer gelegde openbare geweldpleging vrijuit gaat, terwijl – in rond Hollands – de stenengooier zelf wel gepakt kan worden. Het zou goed zijn, als aan deze ongerijmdheid een einde komt. Maar anderzijds zijn er veel situaties denkbaar waarbij het scheiden van kaf en koren feitelijk en bewijsmatig niet goed doenlijk is en waarbij het scheiden van degenen, die er uitsluitend op uit lijken te zijn om een rel te veroorzaken, van degenen die, in dezelfde mensenmassa vertoevend, dat in het geheel niet van plan zijn, politie en justitie eerder met een probleem zal opzadelen, dan dat het behulpzaam zal zijn. Politie – op de burgemeester kom ik straks nog – en justitie hebben immers, niet helemaal onlogisch overigens, de natuurlijke neiging om in het heetst van de

Kohnstamm

strijd bij het vervullen van hun opdracht (openbare orde en strafrechtelijke handhaving binnen de grenzen van de wet) het zichtbare deel van de opdracht nog zwaarder te laten wegen, dan de zeer precieze grenzen waarbinnen die moet worden vervuld. En dus is het zaak om die grenzen zo eenduidig mogelijk te stellen, opdat burgers zo min mogelijk ten onrechte met het geweldsmonopolie van politie en justitie te maken krijgen. Er is tenminste serieuze twijfel mogelijk over de vraag of het strafbaar stellen van het medeplegen aan openlijke geweldpleging in de praktijk eenduidig te interpreteren is.

Ik ga niet opnieuw de discussie over de casuïstiek aan, zoals die in de Tweede Kamer gewoed heeft, met alle bivakmutsen van dien. Mij dunkt dat de minister van Justitie in zijn robuuste en soms ook getergde bijdrage in het debat in de Tweede Kamer succesvol is geweest in zijn poging om die gewenste eenduidigheid bij deze strafrechtelijke normstelling te benaderen. Voor de definitieve bepaling van ons stemgedrag wil ik de minister het volgende hem mogelijk bekend voorkomende citaat voorhouden, dat gaat over de scheiding tussen onschuldige demonstranten en passanten enerzijds en geweldplegers anderzijds. "Een scheiding is in veel gevallen goed te maken. Waar een scheiding niet goed te maken valt, en onduidelijk blijft wie bij geweldpleging betrokken is, zal ook indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, van strafrechtelijke optreden moeten worden afgezien." Graag vraag ik hem daarop een, kan het zijn, bevestigende reactie te geven.

Mijnheer de voorzitter! Met het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen, betreden wij een ander terrein, namelijk dat van de vooral preventief bedoelde vrijheidsbeneming. Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel speelt ons inziens het volgende dilemma een hoofdrol. Het Wetboek van Strafvordering biedt, zo is tijdens de Europese top gebleken, onvoldoende middelen om in het geval van langdurige (dreiging van) grootschalige ordeverstoringen

effectief op te treden. Het bevoegd gezag in Amsterdam is in ieder geval naar het oordeel van velen in die situatie juridisch (en maatschappelijk) behoorlijk nat gegaan in zijn poging de top zonder in het oog lopende grootschalige ordeverstoringen te doen verlopen. Het is ten behoeve van de geloofwaardigheid en rechtmatigheid van het optreden van dat bevoegd gezag en ten behoeve van een effectief optreden tegen dreigende grootschalige ordeverstoringen nodig, dat een sluitend wettelijk systeem van effectieve bevoegdheden totstandkomt. Daartegenover echter staat, dat het zeer ongewenst is om de handhaving van de openbare orde – een primaire taak van het bestuur, in casu de burgemeester – eveneens in handen te leggen van de strafrechter die daarenboven in dat kader onder omstandigheden de bevoegdheid krijgt om een verdachte langer in verzekering te stellen dan waarvoor deze uiteindelijk zal worden veroordeeld. Voor de definitieve weging van deze twee onverenigbaarheden door mijn fractie stellen wij een antwoord op de navolgende vragen op prijs. Vanuit de strafrechtspraktijk horen wij bijna uni sono dat de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering dode letters zijn en dat deze bepalingen dat ook na wijziging zullen blijven: niet hanteerbaar (zeker niet in het geval van grootschalige ordeverstoring), te arbeidsintensief en in z'n toepassing te ongewis. Kortom, een betrekkelijk ondeugdelijk middel als het gaat om de bijdrage van het strafrecht aan de handhaving van de openbare orde. En als dat waar is, valt het wetsvoorstel in de categorie valse parelen voor echte zwijnen, zoals het onderwijs wel eens vilein wordt gekarakteriseerd. Nu is inmiddels wel duidelijk geworden dat de minister een andere overtuiging is toegedaan, maar wat zijn de berichten die hij uit de wereld van de strafrechtspraktijk hoort?

Een tweede vraag ziet op een ander punt. Vrijheidsbeneming is een van de meest ingrijpende bevoegdheden jegens burgers die de overheid toekomt. Als die bevoegdheid daartoe onder omstandigheden wettelijk wordt uitgebreid, zoals het kabinet nu voorstelt, moet iedereen die bij de totstandkoming daarvan betrokken is, secuur en kritisch afwegen of het belang dat gediend

zou zijn met die vrijheidsbeneming zwaarder weegt dan het belang dat ieder individu heeft om van die zeer ingrijpende bevoegdheid van de overheid verschoond te blijven. Is het feit dat via de voorgestelde bepalingen de inverzekeringstelling – op voorhand bijna zeker weten – zwaarder als bestraffing zal aantikken dan het uiteindelijke rechterlijke vonnis, een ongerijmdheid die ergens anders in ons rechtssysteem voorkomt? Of, anders gezegd: is het te rechtvaardigen dat in ons systeem de figuur zijn intrede doet, waarbij iemand opzettelijk langer van zijn vrijheid wordt beroofd dan het uiteindelijke vonnis luiden zal?

Voorzitter! Mijn fractie waardeert de poging van deze minister (en voeg ik daar eerlijkshalve aan toe: zijn ambtsvoorganger) om te onderzoeken op welke wijze een herhaling van de gebeurtenissen rond de Europese Top is te voorkomen. Maar als de conclusie is dat het uit dat onderzoek voortgekomen wetsvoorstel niet aan die wens voldoet, doet de Kamer er natuurlijk goed aan dat ook te laten weten, ook al is er geen werkend alternatief voorhanden. Want een van de lessen die ik van het samen met mij in 1981 debuterende Kamerlid Benk Korthals heb geleerd, is dat de regering regeert en de Kamer slechts controleert!

Voorzitter! Het meest ingrijpende van de drie voorstellen – en voor mijn fractie het meest problematische – is het voorstel met betrekking tot de bestuurlijke ophouding, door collega's van GroenLinks begrijpelijkerwijze bestuurlijke detentie genoemd. Het dilemma dat achter dit wetsvoorstel schuilgaat, is ook bijna niet in bevredigende zin oplosbaar. Want voor de samenleving als geheel is het niet aanvaardbaar dat zoiets als het EK, dat eigenlijk een groot en sportief feest voor zeer velen zou moeten worden, mogelijk verknald gaat worden door een relatief kleine groep mensen die er kennelijk meer genoegen in schept om grootschalige ordeverstoringen teweeg te brengen. En dus is het begrijpelijk en ook toe te juichen dat het kabinet alles uit de kast haalt om ervoor te zorgen dat die reltrappers straks aan het kortste eind trekken. Aan de andere kant steekt de wetgever als het ware een Rubicon over, als deze de vrijheidsontneming mogelijk maakt, zonder dat dat zelfs maar in de verste verte gebeurt met

Kohnstamm

het oog op strafrechtelijke vervolging.

Voorzitter! Mijn fractie heeft een aantal voor ons uiteindelijke stemgedrag bepalende vragen over en tegenwerpingen tegen het voorliggende wetsvoorstel. Het klinkt misschien obligaats, maar het is in dit geval echt zo, dat ons stemgedrag nog niet vaststaat en dat wij letterlijk voor rede vatbaar zijn.

Het is zeker waar dat het strafrechtelijke instrumentarium verre van ideaal is, soms zelfs ongeschikt voor de afhandeling van wat ik in het voorlopig verslag "buikgoederen" heb genoemd. En dus is er een tendens om daar waar sprake is van massaliteit in de schending van strafrechtelijk gesanctioneerde normen enerzijds, terwijl het bestuur bij handhaving daarvan alle belang heeft anderzijds, de voorheen strafrechtelijke normstelling te voorzien van een bestuursrechtelijke handhavingspoot. Daar komt bij, dat justitie in sommige gevallen o.a. ten gevolge van capaciteitsproblemen ander prioriteiten stelt dan het bestuur dat graag zou willen zien. Maar hoe dan ook, eind van het liedje is dat in de afgelopen 10 jaar op een aantal voor individuele burgers relevante terreinen het handhavingstekort te lijf is gegaan door de introductie van een bestuurlijke transactie. Zie ik goed dan zijn de voorbeelden daarvan te vinden bij de belastingwetgeving, in de sociale zekerheid en in de wet Mulder. In essentie biedt het bestuur de overtreder een boete aan ter voorkoming van strafvervolging. Maar bij niet-betaling volgt de route naar de strafrechter. Via de commissie Privaatrechtelijke en bestuurlijke handhaving (de commissie-Michiels) wordt nu gewerkt aan een verruiming van de punitieve armslag van het bestuur via introductie van de bestuurlijke boete die niet, zoals bij de bestuurlijke transactie, eindigt bij de strafrechter maar bij de bestuursrechter. Met die ontwikkeling op zich heeft mijn fractie theoretisch noch praktisch problemen, integendeel. Maar via het voorliggende wetsvoorstel introduceert het kabinet een heel andere figuur, namelijk die van de bestuurlijke vrijheidsbeneming van een groep die uiteindelijk bestaat uit individuen, zonder enig op straf gericht doel; introduceert het kabinet de figuur waarbij iemand op een zeer ingrijpende wijze van zijn vrijheid

wordt beroofd omdat dit preventief nodig lijkt, niet omdat het de opmaat bedoelt te zijn naar een vorm van straf. Mensen moeten even van de straat; geen strafrechtelijk gezeur, zelfs geen bestuurlijke transactie of boete. Zo'n diepingrijpende bevoegdheid mag en kan onzes inziens alleen overwogen worden als de overige middelen ondanks optimale inzet daarvan, hebben gefaald. En de vraag is of daarvan sprake is. Of, anders gezegd: is dit paardenmiddel onafwendbaar?

Tegen die achtergrond heeft mijn fractie om een evaluatie gevraagd van de aanpak van de combikaartproblemen in Tilburg op 20 februari jongstleden. Onder dankzegging voor de reactie op die vraag in de memorie van antwoord op pagina 12, moet ik vaststellen dat Tilburg door de lokale driehoek met een combinatie van de openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester en van artikel 184 Strafrecht (het voldoen aan een ambtsbevel) even kordaat als ogenschijnlijk effectief tegen de dreiging van een grootschalige verstoring van de openbare orde is opgetreden. Ongeveer 50 personen zijn in eerste instantie aangehouden, strafrechtelijk vastgehouden voor verhoor en aan hen is een dagvaarding uitgereikt met een transactiemogelijkheid ten bedrage van f 675.

Een tweede groep van 150 Feyenoord-supporters is vervolgens – omdat zij zich verspreidden voordat een ambtsbevel kon worden gegeven – aangehouden voor overtreding van het verbod tot samenscholing en uitdagend gedrag uit de APV van Tilburg. Einde oefening, zo lijkt het. De vraag nu is: is toevoeging van de bestuurlijke ophouding onontbeerlijk voor een effectief preventief beleid ten behoeve van de openbare orde? Zit 'm dat in het verschil tussen de "waarschuwing" die aan het bestuurlijk ophouden voorafgaat en het "ambtsbevel" dat aan de strafrechtelijke aanhouding vooraf dient te gaan? Mij dunkt, dat er tussen een waarschuwing en een ambtsbevel in dit verband niet gek veel verschil zit. Want na de waarschuwing moeten goedbedoelende passanten nog de mogelijkheid hebben zich uit de voeten te maken (zich aan de grootschalige verstoring van de openbare orde kunnen onttrekken) terwijl degenen die zich van het ambtsbevel niets aantrekken pas dan

opgepakt kunnen worden. In beide gevallen verloopt er dus enige tijd voordat ingegrepen kan en mag worden. Maar ja, zo werpt de minister op blz. 13 van de memorie van antwoord op, in een andere situatie – paard van Troje-actie in Arnhem – is gebleken dat de toegepaste strafrechtelijke constructie niet onder alle omstandigheden in rechte stand houdt. In dat specifieke geval omdat niet aannemelijk was geworden dat iedereen een ambtsbevel had kunnen horen. Welnu, als niet iedereen de waarschuwing, al dan niet in het Turks uitgesproken, kan horen gaat de vlieger van de bestuurlijke ophouding evenmin op en zal de desbetreffende burgemeester net zo nat gaan als de officier van Justitie te Arnhem dat deed. Bovendien blijven alsdan ook nog de overige mogelijkheden tot ingrijpen op grond van de APV recht overeind.

Zou het verschil misschien in de omvang van de politie-inzet zitten? Nee, zo schrijft de minister op blz. 14 van de memorie van antwoord. Het niet beschikbaar hebben van de figuur van de bestuurlijke ophouding "heeft naar verwachting geen consequenties voor de politie-inzet". Maar waarom dan toch die Rubicon over? Omdat er bij de inzet van de politie zonder dat instrument "wel sprake (zou kunnen) zijn van een niet efficiënte inzet", zoals de minister schrijft? Uit het gegeven antwoord in de casus Tilburg kan ik dat niet afleiden, nog afgezien van het feit dat een democratische rechtsstaat in zich een weinig efficiënte vorm van bestuur is, maar misschien zijn er ook in de ogen van de minister een paar principiële redenen om dat maar zo te houden.

Voorzitter! In het voorlopig verslag heeft mijn fractie de poging om een rechterlijke toets bij de bestuurlijke ophouding in te bouwen met opzet een "heroïsche" genoemd. Maar de minister laat zich in zijn reactie niet uit het veld slaan. Hij schrijft: "Het laat zich heel goed voorstellen dat aan tientallen en wellicht honderden personen papier en potlood wordt uitgereikt om hen in de gelegenheid te stellen een verzoek om een voorlopige voorziening te doen." En even verder schrijft hij: "Een adequate behandeling van de verzoeken is, ook bij grotere aantallen opgehouden goed mogelijk." En, zo vervolgt de minister, als de ophouding niet a

Kohnstamm

prima vista onrechtmatig is – want dan is het probleem van de rechterlijke toets immers ineens opgelost – dan “kan de rechter vervolgens per individuele verzoeker of groepsgewijs overgaan tot de toetsing”.

Voorzitter! Ik zie dat praktisch gewoon niet voor mij. Ik zal mij niet beroepen op ervaringsdeskundigheid als demonstrant, want die deskundigheid is, vrees ik, verburgerlijkt als ik ben, van te lang geleden om nog gewicht in de schaal te kunnen leggen. Maar een ding weet ik vrij zeker: zelfs hele rustige types uit de grote groep – veelal jongeren – die op weg ergens heen, naar alle waarschijnlijkheid na confrontatie met ME'ers, bestuurlijk worden getransporteerd en opgehouden, zullen veelal dunkt mij niet meer voor rede vatbaar zijn. En dan vrees ik dat potlood en papier ofwel gedropt moeten worden, uit de lucht moeten komen vallen, ofwel met gevaar voor lijf en goed door een diender uitgereikt moeten worden. Dat laatste is niet gewenst want gevaarlijk, dat eerste is denk ik niet de bedoeling.

Hetzelfde geldt voor het vervolg: een bataljon tolken, begeleiders, advocaten en rechters die in een opgewonden en veelal lawaaiëring omgeving een rustig verloop van een individuele zaaksbeoordeling mogelijk maken, lijkt mij echt een illusie. En dat is misschien, zo voeg ik daar hoogst insinuatief aan toe, precies wat de minister bedoelt als hij schrijft: “Dat met deze wijze van handelen enige tijd nodig is, om alle opgehouden te horen, is in beginsel niet bezwaarlijk.” Nee, want zo kom je die twaalf uur wel door!

Ten slotte, voorzitter, als de bestuurlijke ophouding niet aantoonbaar nodig is voor het bestrijden van grootschalige verstoringen van de openbare orde, dan nog kan het zijn dat je die bevoegdheid wel nuttig kunt inzetten in het geval van zo'n mega-evenement als het komende EK. Er komen 1 à 1,5 miljoen mensen, van wie sommigen voor langere tijd, naar Nederland en België, en er kijken in totaal 6 miljard mensen – van wie sommigen, geloof ik, meerdere keren – naar de tijdens dat toernooi te spelen wedstrijden. Het belang dat wij hebben bij een probleemloos en sportief interessant toernooi staat buiten kijf. En

misschien rechtvaardigt dat het voorliggende wetsvoorstel.

Ik breng nog even twee punten naar voren, voordat ik op dit thema mijn betoog beëindig. De brief van 24 maart jongstleden van de minister van Justitie over de organisatie van het EK 2000 trok mijn aandacht. Eigenlijk komt die brief erop neer dat supporters de toegang tot Nederland en België zal worden geweigerd als zij een dreigende serieuze verstoring van het EK teweeg kunnen brengen. Als zij zich vandalistisch gedragen hebben of in het land van herkomst een stadionverbod opgelegd hebben gekregen, als zij dronken aan de grens verschijnen of agressief gedrag vertonen, komen ze er gewoon niet in. Met het oog daarop zal bovendien tot tijdelijke herinvoering van grenscontroles worden overgegaan. Ook hier is sprake van een paardenmiddel, maar eentje dat kennelijk wel voor de gelegenheid kan. De vraag hoeveel supporters van dit soort verwacht worden tijdens het evenement, is inmiddels beantwoord, maar door een probleem in de postverzending heb ik het antwoord pas net in mijn handen gekregen voordat ik achter dit spreekgestoelte ging staan. Ik kom er in tweede termijn misschien nog op terug. Ik dank de minister in ieder geval voor de reactie op mijn vraag. Maar als die grenscontrole effectief is, blijft wel de vraag hoeveel wij nog hebben te vrezen van eventuele in Nederland woonachtige reltrappers of gelegenheidsreltrappers.

En dan het voorlaatste punt. Een bevoegdheid als die om bestuurlijk aan te houden, herbergt het grote risico een eigen leven te gaan leiden en toegepast te gaan worden in situaties waarin met minder invasieve methoden ook succesvol opgetreden had kunnen worden. Politie en bestuur zullen hun opdracht om de openbare orde te handhaven, in het heetst van de strijd naar mijn stellige overtuiging letterlijker nemen dan de omringende boodschap die luidt dat de figuur van de bestuurlijke ophouding daarbij pas als ultimum remedium te gebruiken ware.

Welnu: de introductie van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is er een die ten minste grote principiële aarzelingen ontmoet. De memorie van toelichting bespreekt die overigens uitvoerig. Als die bevoegdheid toegevoegd

wordt aan de gereedschapskist van het bestuur om grootschalige verstoringen van de openbare orde te bestrijden, zullen de tot grote terughoudendheid manende woorden, hier en aan de overzijde geuit, eerder in kracht inboeten dan de onverbiddelijkheid van het instrument zelve. Het Europees kampioenschap voetbal heeft in een soort schaal van Richter – de kracht van de dreiging van serieuze grootschalige verstoring van de openbare orde – een status aparte. Als de minister nu echt gelooft dat zo'n bevoegdheid de komende maande nodig is om heelhuids door het EK te komen, waarom stelt hij zich dan zo puriteins op als zou een horizonbepaling in deze zeer uitzonderlijke situatie een onoorbare suggestie zijn?

Voorzitter! Wij zullen morgen tijdens het antwoord van de ministers aan hun lippen hangen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Met uw goedvinden, maak ik vooraf een opmerking van persoonlijke aard. Als gevolg van droevige familieomstandigheden heeft het mij de afgelopen week ontbroken aan optimale mogelijkheden om mij voor te bereiden op de behandeling van deze wetsvoorstellen. Desondanks heb ik mij niet aan deelname aan deze gedachte-wisseling willen onttrekken. Wanneer de kwaliteit van mijn bijdrage zou blijken beneden het niveau te blijven van hetgeen men van mij gewend is, vraag ik daarvoor bij voorbaat zowel van mijn collega's-Kamerleden als van de minister verontschuldiging.

Voorzitter! Om te beginnen mag ik, sprekend namens de SGP- en RPF/GPV-fracties, misschien een korte, niet opvallende mededeling uit één van de kranten van 13 april jongstleden citeren: “De gemeente Amsterdam betaalt 125 Italiaanse demonstranten, die tijdens de Eurotop in 1997 ten onrechte werden vastgehouden, alsnog een schadevergoeding. In totaal gaat het om f 31.250. Elke Italiaanse demonstrant krijgt f 250 schadevergoeding. Dat is hetzelfde bedrag dat ook de betogers van de zogenoemde jubeldemonstratie tijdens de Eurotop is toegewezen.”

Ik citeer dit bericht over de nasleep van de Eurotop '97 omdat, wat onze fracties betreft, in de gang

Holdijk

van zaken met betrekking tot de ongeregelheden die deze top begeleidden en de wijze waarop daartegen is opgetreden door bestuurlijke en justitiële autoriteiten, meer dan voldoende aanleiding gevonden kan worden om tot een revisie en aanvulling van die wettelijke bepalingen over te gaan die de grondslag moeten vormen voor het effectief en formeel-rechtelijk correct optreden van politie en justitie. Al veel eerder, eind jaren zestig, was gebleken dat er een spanning bestond tussen een effectieve aanpak van groepen ordeverstoorers, in het uiterste geval in de vorm van vrijheidsontneming, en de wettelijke en grondrechtelijke basis voor een dergelijke aanpak. Dat deze aanpak materieel gesproken ongepast, onrechtvaardig of buitensporig is geweest, zou ik niet graag beweren. De pretentie een rechtsstaat te zijn, impliceert echter de eis dat politieel en justitieel optreden niet alleen effectief is, maar ook rechtmatig. Teneinde aan die laatste eis te voldoen, is het gewenst dat de wetgever voor een deugdelijke wettelijke normering van instrumenten, waaronder vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking, tot handhaving van de openbare orde en het tegengaan van openlijk geweld overgaat. Vanuit die doelstelling beschouwen onze fracties de drie wetsvoorstellen die thans hier ter behandeling staan.

Met nadruk wil ik verklaren dat er in de visie van onze fracties bij deze wetsvoorstellen geen sprake is van gelegenheidswetgeving. Die indruk kan gemakkelijk gewekt worden en gewekt zijn doordat van regeringszijde in de loop van de parlementaire behandeling tot dusver meer dan eens is gerefereerd aan het voor dit jaar geplande voetbalkampioenschap dat ten dele in ons land schijnt te moeten plaatsvinden en waarbij terecht rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er ernstige ongeregelheden zullen plaatsvinden. Ik wil er nu niet diep op ingaan omdat onze fracties, zoals gezegd, hun referentie niet vinden in dat dreigende voetbalgeweld, maar ik kan niet nalaten te vermelden dat wij het onbegrijpelijk vinden dat Nederland er welbewust voor heeft gekozen om zich aan dit geweld bloot te stellen. Als ik, oppervlakkig weliswaar, volg welk een gigantische voorbereiding van politie en justitie

wordt gevraagd, financieel, personeel en materieel, dan kom ik haast tot de verzuchting of wij er maar niet beter aan doen, een algehele mobilisatie van politie en leger af te kondigen, maar dit terzijde. Ik keer terug naar de thans ter behandeling staande wetsvoorstellen.

Deze drie wetsvoorstellen zal ik bespreken in de ietwat, maar zeker niet geheel willekeurige volgorde waarin zij bij de Tweede Kamer zijn ingediend. Derhalve kom ik achtereenvolgens bij de wetsvoorstellen 26519, 26735 en 26825. Wat de drie wetsvoorstellen, ondanks verschillen, gemeen hebben, is dat zij het wettelijke instrumentarium willen verbeteren dat ten grondslag dient te liggen aan het optreden tegen groepsgewijze verstoringen van de openbare orde en groepsgewijze geweldpleging. Dit blijkt reeds uit het intitulé van de wetsvoorstellen 26735 en 26825, waarin met zoveel woorden op grootschalige ordeverstoringen wordt gedoeld. Het geldt echter ook voor het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, dat ik nu als eerste zal bespreken. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, op pagina 4, lees ik dat ook met dit wetsvoorstel in de eerste plaats wordt beoogd, een betere strafrechtelijke afhandeling van grootschalige en gewelddadige verstoringen van de openbare orde mogelijk te maken. Het wetsvoorstel 26519 verschilt daarentegen juist van beide andere doordat het als enige van de drie een aanpassing van het materiële strafrecht behelst. Het wetsvoorstel heeft een gedegen behandeling genoten in de Tweede Kamer, die het in grote meerderheid heeft aanvaard. Ging het daar vooral tijdens de mondelinge behandeling veelvuldig over allerhande casuïstische problematiek – die overigens zeer serieus is te nemen bij wetsvoorstellen als deze –, in de schriftelijke gedachtewisseling zijn de meer fundamentele vraagstukken vrij diepgaand aan de orde geweest.

Toch is het voor mij de vraag of het wetenschappelijke debat geheel is uitgediept. Zo is, als ik de stukken nauwgezet heb gelezen, het artikel van J.A.C.M. van Ginneken, in *Delict en Delinkwent* van 1995 (afl. 5, blz. 435-452), niet aan de orde gesteld in de parlementaire discussie. Van Ginneken betoogt op grond van een argumentatie gebaseerd op een

nauwgezet onderzoek van de wetshistorie en op de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Hoge Raad, dat de reikwijdte van het huidige artikel 141 sterk kan worden vergroot door toepassing van de algemene deelnemingsbepalingen. Daarbij laat hij de figuur van het medeplegen een belangrijke rol spelen. Hij meent dat er momenteel ten onrechte veelal wordt getwijfeld aan de toepasbaarheid van de algemene deelnemingsbepalingen op artikel 141 – een twijfel die wordt veroorzaakt, doordat men ervan uitgaat dat artikel 141 zou derogeren aan de algemene deelnemingsregeling. Het niet benutten van de mogelijkheden die de algemene deelnemingsbepalingen bieden, dreigt, zo meent Van Ginneken, het artikel disfunctioneel te maken. Eén van zijn conclusies luidt dan ook dat het gevaar dreigt, dat de roep om wetswijziging – een wetswijziging zoals wij die nu behandelen, zo voeg ik eraan toe – toeneemt, zonder dat ook maar een serieuze poging is ondernomen om de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt, te benutten. Om de voor- en nadelen die aan wetswijziging zijn verbonden zinnig te kunnen afwegen, is een goed beeld van de huidige wetgeving inzake openlijke geweldpleging noodzakelijk, zo schrijft Van Ginneken in 1995.

Nu heb ik natuurlijk het betoog van de regering, zoals dat onder andere voorkomt op blz. 10 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, ook gelezen. De regering refereert daar met name aan het arrest van de Hoge Raad van 9 oktober 1990 (NJ 1991, 30), een arrest dat overigens ook niet aan de aandacht van Van Ginneken is ontsnapt. Ondanks de onbevredigende uitkomst van de uitspraak van de Hoge Raad van 3 maart 1992 (NJ 1992, 531), die door de toenmalige minister van Justitie is aangegrepen om zijn plannen tot wijziging van artikel 141 te rechtvaardigen, blijft Van Ginneken van oordeel dat de reikwijdte van het artikel toereikend is zonder dat het gevaar bestaat dat de aansprakelijkheid oeverloos wordt.

Voorzitter! Het zou mijns inziens te gemakkelijk zijn om het betoog van Van Ginneken als achterhaald af te doen enkel met de verwijzing naar het feit dat, hoe dan ook, een wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 141 is ingediend en aanvaard

Holdijk

door de Tweede Kamer. In de memorie van antwoord aan deze Kamer lees ik slechts dat omstreden is in hoeverre de deelnemingsfiguren uitlokking, doen plegen en medeplichtigheid thans kunnen worden toegepast in het verband van de openlijke geweldpleging. Wellicht ziet de minister in deze opmerking aanleiding om morgen nog eens de beschouwing van Van Ginneken tegen het licht te houden.

Voorzitter! In het voorlopig verslag hebben onze fracties gesteld dat de meerwaarde van het voorstel in de praktijk zal moeten blijken, hetgeen de regering beaamt. De regering is, wat de praktische toepasbaarheid van de voorgestelde wijziging betreft, voorts van mening dat de bewijsproblemen er niet door vergroot zullen worden. Ik houd te dien aanzien voorshands, in afwachting van mogelijke uitspraken van de Hoge Raad, enige twijfel. Die twijfel concentreert zich dan op diverse casuïstische situaties, waarbij het gaat om de vaststelling waarin de niet-gewelddadige bijdrage aan het geweld heeft bestaan, bijvoorbeeld het door onze en andere fracties aan de orde gestelde punt dat die bijdrage – beter gezegd, die wezenlijke of substantiële bijdrage – bestaat in het dragen van kleding die door haar gelijkenis de opsporing bemoeilijkt van degenen die daadwerkelijk geweld hebben gebruikt. Eenieder kan zich hierbij wel iets voorstellen, maar als het op toepassing in concreto en dus op bewijs van opzet en causaal verband aankomt, kunnen hieruit nog wel eens heel wat bewijsrechtelijke verwickelingen voortvloeien. Het zal dan de vraag zijn of de aangevoerde feiten en omstandigheden de rechter zullen kunnen overtuigen. Het moet toch een illusie worden geacht dat men alleen door het geven van voorlichting aan politie en justitie omtrent de wijziging van artikel 141 zulke problemen zou weten te vermijden.

Voorzitter! Hiermee kom ik op het tweede wetsvoorstel, te weten dat op stuk nr. 26735, dat wijzigingen van de Gemeentewet op het punt van de handhaving van de openbare orde door de burgemeester beoogt, de zogenaamde bestuurlijke ophouding. Hierbij staat niet het strafvorderlijk optreden van de politie voorop, dat tot doel heeft de sanctionering van in beginsel individuele personen vanwege de gepleegde inbreuk op

de rechtsorde, maar de handhaving van de openbare orde met een bestuurlijk middel dat gericht is op het in overeenstemming brengen van de feitelijke orde of beter gezegd wanorde met de gewenste orde dan wel het voorkomen dat de gewenste orde zal worden geschonden. In het kader van het bewaren of herstellen van de openbare orde is evenwel het bewandelen van een strafrechtelijke weg ook mogelijk. Immers, de rechter kan ordeverstoorders bevelen geven en bij niet-nakoming daarvan overgaan tot verzekeringstelling. Maar daarmee zou ik vooruit lopen op de bespreking van het laatste voorstel.

In sommige situaties kan het bij dreigende ordeverstoringen de voorkeur hebben te kiezen voor een bestuurlijke aanpak boven het belang dat op dat moment een of meer verdachte personen via de strafrechtelijke weg worden aangepakt. Het moet dan wel gaan om uitzonderlijke noodsituaties, zo stelt de regering met nadruk. Wat daaronder verstaan moet worden, lijkt niet zo eenvoudig aan te geven, maar desniettegenstaande zal de burgemeester over een concreet antwoord op die vraag moeten beschikken. Waarin ligt het uitzonderlijke van de noodsituatie? Licht het daarin dat het openbaar ministerie de periode van de bestuurlijke ophouding, met voorbijgaan van de bijzondere dwangmiddelen, niet aangrijpt om jegens betrokken opgehouden opsporingshandelingen uit te oefenen? Aangezien volgens de regering bestuurlijke ophouding in dezelfde situaties kan worden toegepast als waarin de burgemeester zijn noodbevoegdheden kan toepassen, leidt ook dit gegeven tot de vraag wat het uitzonderlijke van de noodsituatie bepaalt. Wellicht kan en wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties morgen zijn licht daarover laten schijnen.

Eerder in mijn bijdrage refereerde ik reeds aan de gebeurtenissen rond de Eurotop, waarbij massale aanhoudingen plaatsvonden op basis van het Wetboek van Strafvordering, namelijk van personen die werden aangemerkt als verdachten van overtreding van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Naar later bleek waren politie en justitie zich er van begin af aan van bewust geweest dat artikel 140 Strafrecht vermoedelijk niet hard te maken was. Uit deze gang van zaken kon worden afgeleid

dat ter kennelijk noodzakelijke handhaving van de openbare orde door vrijheidsontneming het strafrecht op oneigenlijke gronden was ingezet, waarschijnlijk omdat andere middelen ontbraken. Er bestaat blijkbaar behoefte aan een middel tot collectieve vrijheidsontneming in een situatie van acute noodzaak door het verwijderen en enige tijd verwijderd houden van personen van de plaats waar de bedreiging of verstoring zich opnieuw kan voordoen. Het is ook duidelijk dat de artikelen 175 en 176 Gemeentewet geen rechtsbasis voor vrijheidsontneming verlenen. Verder is het ook zo, dat enkele bijzondere wetten aan het bestuur de bevoegdheid verlenen om zonder tussenkomst van de rechter aan individuen, en in voorkomende gevallen aan groepen van individuen, de vrijheid te ontnemen. In dit licht bezien, is het onderhavige voorstel niet zo revolutionair te noemen en sluit het aan bij de tendens om problemen die tot nog toe exclusief werden benaderd vanuit de strafrechtelijke invalshoek, langs bestuurlijke weg aan te pakken. Deze stand van zaken brengt onze fracties ertoe om ten principale geen bezwaren tegen dit voorstel te hebben.

Dit neemt echter niet weg dat het voorstel wél een zeer principiële kant heeft, aangezien het één van de meest fundamentele grondrechten raakt, namelijk het recht op persoonlijke vrijheid, dat behalve in onze nationale Grondwet, artikel 15, eerste lid, ook in artikel 5 van het EVRM is gewaarborgd.

Aan dit aspect wijd ik graag enkele opmerkingen. Dat mag van deze Kamer worden verwacht, ook al hebben Raad van State, regering en Tweede Kamer dat ook reeds gedaan. De normering van de beperkingen van het grondrecht van persoonlijke vrijheid zoals die voortvloeit uit het EVRM en de Grondwet, werkt door in zowel het strafrecht als het bestuursrecht. Eén van de kernvragen is derhalve volgens onze fracties of vrijheidsontneming als instrumentele bestuurlijke handeling ter handhaving van de openbare orde, dus zonder dat er in eerste instantie althans een strafrechter aan te pas komt, toegelaten is. Uit de voorbeelden van bestuurlijke vrijheidsontneming die wij in bijzondere wetten reeds kennen, mag onzes inziens worden afgeleid dat

Holdijk

toepassing van vrijheidsontneming niet exclusief aan de rechter is voorbehouden. De Grondwet en het EVRM stellen alleen de eis dat de vrijheid op wettige gronden en op wettige wijze is ontnomen. Er wordt daarentegen niet de eis gesteld dat de vrijheidsontneming slechts mogelijk is op grondslag van verdenking van een strafbaar feit. Maar al behoeft aan de initiële beslissing tot vrijheidsontneming, weliswaar voor korte duur, dan geen rechter te pas te komen, dan is nog wel de vraag of de burgemeester de bevoegdheid toekomt die beslissing te nemen. Dat gekozen is voor de burgemeester ligt, los van deze vraag, voor de hand. Een eenhoofdig bestuursorgaan dat snel en slagvaardig kan beslissen in een betrekkelijke mate van onafhankelijkheid is bij uitstek geschikt om beslissingen in het kader van de handhaving van de openbare orde te nemen. De burgemeester mag verondersteld worden, bekend te zijn met de bevoegdheid noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen. Volgens de memorie van antwoord aan deze Kamer kan de bestuurlijke ophouding in dezelfde situaties worden toegepast. Volgens diezelfde memorie rust op de burgemeester een extra grote bewijslast om aan te tonen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat een ernstige ordeverstoring zich naar verwachting zal voordoen.

In het kader van de grondrechtenproblematiek is de vraag naar een adequate juridische grondslag van de bestuurlijke ophouding, waarbij van een collectief van personen zonder individuele toetsing vooraf vrijheidsontneming wordt bevolen, de belangrijkste en de lastigste. Daarover is al veel gediscussieerd.

Mevrouw De Jong heeft in het Nederlands Juristenblad van 20 oktober 1999, aflevering 39, pagina 1766, betoogd dat de wens om potentiële ordeverstoorders collectief ter handhaving van de openbare orde op te pakken en te isoleren, niet is te verenigen met artikel 5, eerste lid, sub a, van het EVRM. De regering deelt deze opvatting uiteraard niet. Naar onze fracties menen, doet zij dat op goede gronden. Die grond bestaat hierin dat de wettelijke verplichting waarvan de naleving wordt bevolen, voldoende specifiek en concreet is. Alsdan kan, wanneer het bevel aan een groep is gegeven, de nakoming van alle leden van de groep worden

gevorderd. En bij niet-nakoming van het bevel kunnen alle leden van de groep door vrijheidsontneming worden getroffen.

In dit verband is bij ons nog wel een vraag gerezen naar aanleiding van de memorie van antwoord daar waar gehandeld wordt over de vereiste waarschuwing die aan de bestuurlijke ophouding vooraf dient te gaan. De bedoeling daarvan is dat een scheiding tussen goedwillenden en kwaadwillenden wordt bewerkstelligd. De memorie van antwoord zegt dan: "Individualisering blijft dan ook nodig; het EVRM gebiedt hiertoe. Het bestuur zal zich ervan moeten vergewissen of eenieder terecht is opgehouden." Dit vergt ons inziens nadere toelichting. De waarschuwing gaat immers vooraf aan de ophouding. Wat is dan de relatie met het stadium waarin men reeds is opgehouden? Hoe moet dan de eis worden verstaan dat het bestuur zich ervan moet vergewissen of eenieder terecht is opgehouden en dus de burgemeester – en namens hem de politie – zal moeten nagaan of de desbetreffende personen daadwerkelijk de gelegenheid hebben gehad om aan de oproep in de waarschuwing te voldoen? Kortom, hoe verhoudt de groepsgewijze naleving van voorschriften of bevelen zich tot de individualiteit van de maatregel?

Voorzitter! Hiermee stap ik af van de grondrechtelijke problematiek. Tot slot maak ik nog een opmerking over de rechtsbescherming, dus over het voorgestelde systeem van rechterlijke toetsing. Anderen hebben dat voor mij reeds gedaan. Op papier lijkt het systeem sluitend. Over de praktische gang van zaken behouden wij echter twijfels. Alles wat door de regering dienaangaande wordt opgemerkt, is realistisch te noemen, mits aan één voorwaarde zou worden voldaan, namelijk dat grootschalige ordeverstoringen voorspelbaar waren. Maar is het met de voorspelbaarheid van ordeverstoringen niet vaak net zo gesteld als met de voorspelbaarheid van het weer? Brouwer en Schilder hebben in het Nederlands Juristenblad van 1 oktober 1999 – aflevering 34, pagina 1644 e.v. – een schets proberen te geven van de problemen waarvoor de bestuursrechter als president in kort geding kan komen te staan. Op grond van wat naar onze inschatting niet-onrealistische scenario blijft de vraag of het voorgestelde stelsel wel

praktisch uitvoerbaar zal blijken, althans en ten minste wat betreft de aan de bestuursrechter toebedeelde rol. Dit zou een kwetsbaar punt kunnen zijn, niet in de laatste plaats ook met het oog op de eisen van het EVRM, zoals de regering blijkbaar ook zelf inziet.

Voorzitter! Na deze opmerkingen over enkele praktische aspecten van wetsvoorstel 26735 maak ik de overstap naar het laatste wetsvoorstel: 26825. Dit voorstel staat in het kader van de openbareordehandhaving langs strafrechtelijke weg. Het instrument van bestuurlijke ophouding leent zich in principe voor herhaling, maar is geschikt noch bedoeld om ordeverstoorders voor langere tijd "van de straat te houden". Is dit gewenst, dan kan worden bezien of het strafrecht hiertoe mogelijkheden biedt. Indien van enkelen van de opgehoudenen wordt vastgesteld dat zij vóór of na de ophouding strafbare feiten hebben gepleegd, zoals openlijke geweldpleging, mishandeling of zaaksbeschadiging, kan er vooral als uit feiten of omstandigheden blijkt dat de kans op herhaling groot is, aanleiding zijn om deze personen ofwel in voorlopige hechtenis te nemen, ofwel de procedure van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafrecht toe te passen. Als voorlopige hechtenis als vorm van vrijheidsbeneming, gegeven de aard van de strafbare feiten, niet in de rede ligt, maar, gezien de te vrezen ernstige aanranding van de openbare orde, groot gevaar bestaat voor herhaling van strafbaar gedrag – met name misdrijven – kan de onmiddellijke strafvorderlijke inverzekeringstelling gedurende maximaal zeven dagen aangewezen zijn.

Het heeft daarom in beginsel de instemming van onze fracties dat gepoogd is de reeds bestaande Titel VII van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering, die handelt over de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde, beter bruikbaar te maken in het kader van groepsgewijze ordeverstoringen. De bestaande regeling werd in de praktijk tot nu toe nauwelijks toegepast. Een belemmering voor de toepassing van deze regeling is gelegen in het feit dat zij niet geschikt is voor grote groepen individuen. De regeling veronderstelt een individuele aanpak; deze is immers op de verdachte gericht. Voorzover bepaalde strafbare feiten

Holdijk

al herleid kunnen worden tot bepaalde individuen, is daarmee nog niet gezegd dat die individuen gemakkelijk aangehouden kunnen worden nu zij zich in een grote groep bevinden. Een andere belemmering voor de toepassing van de regeling wordt gevormd door het feit dat het rechterlijk bevel pas in tweede instantie leidt tot vrijheidsontneming. En vrijheidsontneming is bij dit wetsvoorstel het punt waar het om draait, aangezien het erom gaat dat voortdurend of herhaling van de ordeverstoring wordt voorkomen. Het komt mij voor, dat het bij dit wetsvoorstel heel pregnant gaat om preventie van escalatie en recidive. Kan de minister die inschatting bevestigen? Daarbij ligt voor de hand, dat het wetsvoorstel zich niet in de eerste plaats richt op de totale herziening van de huidige procedure, die immers bedoeld is voor alle strafbare feiten terzake waarvan voorlopige hechtenis niet is toegelaten, maar op de strafbare feiten die samenhangen met grootschalige ordeverstoringen. Vrijheidsbeneming, hier inverzekeringstelling geheten, gedurende maximaal negen dagen, behoeft een grondslag in een individuele verdenking van een strafbaar feit. In grondrechtelijk opzicht luistert het hier dus weer nauw. De problematiek is echter aanmerkelijk overzichtelijker dan bij wetsvoorstel 26735, de bestuurlijke ophouding, en bovendien vinden er vanuit grondrechtelijk oogpunt gezien, geen relevante veranderingen in de reeds bestaande procedure plaats. De wettelijke grondslag is geconcretiseerd; het is de rechter van wie de bevelen uitgaan, en er is binnen een zeer strak tijdschema voorzien in een toereikende vorm van rechtsbescherming. Redenen om de voorgestelde regeling op voorhand niet verenigbaar te achten met het EVRM of de Straatsburgse jurisprudentie zien onze fracties dan ook niet.

Tot besluit van mijn bijdrage aan de behandeling van de drie wetsvoorstellen, wil ik nog graag even gezegd hebben dat het mij een lief ding waard is dat het initiatiefvoorstel Atsma/Rosenmöller, stuk nr. 26892, deze Kamer niet heeft bereikt doordat dit op 24 februari jongstleden door de Tweede Kamer is verworpen. Was dat niet het geval geweest dan zou het voorstel in deze Kamer niet op de steun van onze fracties en naar ik vermoed ook niet

op die van een meerderheid van deze Kamer hebben mogen rekenen. Dat voorstel had nu juist in onze visie, anders dan de nu hier ter behandeling staande voorstellen, het karakter van onvoldragen gelegenheidswetgeving.

□

De heer **Van Vugt** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik wil van deze gelegenheid gebruikmaken om onze nieuwe minister van Binnenlandse Zaken te feliciteren met zijn benoeming en hem veel succes toe te wensen in zijn ambtstermijn.

Naarmate het EK-voetbal dichterbij komt, stijgt de spanning in ons land. Zal Oranje kampioen worden of toch die Duitsers weer? Niet alleen in het land, maar ook in politiek Den Haag lijkt de adrenaline bijna over te koken, want het is al bijna zover. Hebben wij wel genoeg middelen in handen om eventuele problemen en wanordelijkheden te voorkomen dan wel te bestrijden? De angst voor rellen en onlusten is zo groot dat men deze angst wenst in te dammen met het uitbreiden van allerlei wettelijke bevoegdheden voor het bevoegd gezag. De uitbreiding van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, de strafrechtelijke ophouding op grond van artikel 540 en volgende van het Wetboek van Strafvordering en de bestuurlijk ophouding zijn de ingrediënten van het wondermiddel, gebrouwen door onze eigen Haagse magiërs, om problemen bij het EK te bestrijden. Ik zal in mijn bijdrage ingaan op de verschillende ingrediënten om ze vervolgens in samenhang kritisch tegen het licht te houden.

Door de verruiming van de bevoegdheden bij de uitbreiding van artikel 141 moeten ook meelopers en organisatoren van geweldpleging in groepsverband aangepakt kunnen worden, door hun activiteiten strafbaar te stellen en voorlopige hechtenis mogelijk te maken. Zij worden strafvorderlijk van de straat gehaald, om het zo maar eens te zeggen.

De oorsprong van deze wetswijziging is onder andere de rellen rond de Eurotop in 1997, waar veel mensen onschuldig zijn opgepakt op grond van artikel 140. Deze actie is door de rechter faliekant veroordeeld. De aangedragen oplossing is de uitbreiding van artikel 141, zodat de ongewenste praktijken rond de

Eurotop in feite een wettelijke basis krijgen. Het oppakken van onschuldige mensen was al een zeer overheersend risico, maar aangezien de politie uitgaat van uiterlijke kenmerken, wordt het onvermijdelijk. Je zou zelfs kunnen zeggen dat dergelijke praktijken dan voortvloeiën uit de wet.

Doorgaans is het allerminst gemakkelijk om vast te stellen welk strafbaar feit is begaan en welk aandeel elk individu binnen een groep daarin heeft gehad, waardoor de politie nooit van z'n leven precies kan zien wie welke rol speelt, zoals de regering beweert. Daarnaast is er een meer fundamenteel kritiekpunt op te voeren, namelijk dat de individuele benadering en de individuele betrokkenheid de grondslag vormen van ons rechtstelsel.

De enkele aanwezigheid bij onlusten kan op zichzelf geen strafbaarheid doen ontstaan. Toch wil de regering het mogelijk maken om mensen strafbaar te stellen op grond van het feit dat zij zich in een groep bevinden die als geheel onacceptabel gedrag tentoonspreiden. Hoe denkt de regering te garanderen dat mensen in deze constructie in geen geval een straf opgelegd krijgen, zonder dat onomstotelijk vaststaat of en in hoeverre zij een aandeel hebben gehad in het plegen van strafbare feiten?

Het feit dat de politie bij het oppakken van meelopers uit moet gaan van uiterlijke kenmerken, geeft ook te denken. Als er een demonstratie is van mensen die protesteren tegen de huidige wijze van Europese eenwording die uit de hand loopt, zal de politie mensen op moeten pakken. Aangezien zij uitgaat van uiterlijke kenmerken bij de vaststelling of een individu al dan niet tot een bepaalde groep behoort, zal de politie in dit voorbeeld eerder punkers en progressief uitgedoste mensen oppakken dan mensen in een maatpak. Maar iedereen weet dat ook mensen in een maatpak bezwaar kunnen hebben tegen bepaalde praktijken en dat deze mensen, hoe uitzonderlijk ook, ook wel eens demonstreren. Op dat moment kan de politie op grond van uiterlijke kenmerken een beslissing nemen om de punkers wel en degenen in maatpak niet te arresteren. De politie maakt dus onderscheid – met ander woorden: discrimineert – op basis van uiterlijke

Van Vugt

kenmerken. Ik vraag mij in alle oprechtheid af of dit de gewenste praktijk is en hoe dit zich verhoudt tot artikel 1 van onze Grondwet. Ik hoor graag een reactie van de minister.

Mijnheer de voorzitter! Dan kom ik op de strafrechtelijke ophouding. Iemand die wordt opgepakt wegens deelname aan een ordeverstoring, kan op bevel van een rechter-commissaris maximaal zeven dagen worden vastgezet voor misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis toegestaan dan wel mogelijk is. Artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering bestaat al sinds jaar en dag, maar is tot op heden nog nooit gebruikt. Het was dan ook een zogenaamde dode letter. Maar toen kwamen onze Haagse magiërs op het toneel, die in hun almacht leven uit de dood wisten te scheppen. Artikel 540 leeft, dames en heren! Frankenstein kan er zijn vingers bij aflikken. De rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde – zoals gezegd: nog nooit toegepast, naar mijn mening zeer juist en terecht – worden nu ineens uitgebreid waardoor de politie harder op kan treden en meer bevoegdheden krijgt. Naast het feit dat een maximum van zeven dagen onvoorwaardelijke vrijheidsontneming in geen enkele proportie staat tot de begane overtreding, worden bepaalde strafprocesrechtelijke waarborgen die niet voor niets in de wet zijn opgenomen, omzeild met een beroep op de openbare orde. De prijs die wij hiervoor moeten betalen, wordt zo gezien steeds hoger.

Maar het kan nog gekker. Feitelijk wordt immers voorgesteld het strafrecht te gebruiken voor het oplossen van openbare ordeproblemen, een terrein dat voorheen was toebedeeld aan het bestuursrecht. Er worden dus twee wapens ingezet – het strafrecht en het bestuursrecht – in de strijd tegen één probleem: de handhaving van de openbare orde. Dat dit op zichzelf een ander probleem genereert, is vrij logisch en voorspelbaar, namelijk dat wij te maken krijgen met twee kapiteins op één schip: het bestuursrecht en het strafrecht die als het ware met elkaar gaan concurreren tot het handhaven van de openbare orde.

Nu de bestuurlijke ophouding, mijnheer de voorzitter, al vind ik bestuurlijke ophouding een rare term en misschien ook niet helemaal op zijn plaats. Zelfs de spellingcontrole

van mijn computer herkende het woord niet. Ik bedoel maar. Maar nu serieus, want het gaat hier evident om fundamentele aangelegenheden. De aanpassing van de Gemeentewet moet het mogelijk maken om in bepaalde omstandigheden, nadat aan een aantal voorwaarden is voldaan, een groep demonstranten of relschoppers als geheel voor maximaal 12 uur op te sluiten. Het voorliggende wetsvoorstel gaat volgens de minister ver. Mijn fractie is van mening dat het heel erg ver gaat.

Op de eerste plaats wordt met deze constructie een vorm van groepsaansprakelijkheid geschapen die tot nu toe ongekend is in het Nederlandse recht. Een pijler van ons rechtsstelsel is toch juist, dat de onomstotelijke vaststelling van het begaan van een strafbaar feit door een individu vooraf dient te gaan aan het opleggen van een straf? Deze individuele benadering in het recht biedt de burgers een belangrijke waarborg tegen willekeur uitgeoefend door de overheid. Willekeur uitgeoefend door de overheid is nu juist een verschijnsel dat dit wetsvoorstel op alle mogelijke manieren bevordert. Op het moment dat de autoriteiten op collectieve wijze groepen gaan opsluiten, is het zo goed als zeker dat er ook onschuldige mensen tussen zitten. Deze mensen krijgen dus te maken met een vorm van vrijheidsontneming zonder dat zij wat voor strafbaar feit dan ook hebben begaan. Acht de minister deze situatie wenselijk?

De waarborgen die de regering zelf voorstelt om willekeur te voorkomen, zijn zo bezien wel erg magertjes. De waarschuwingsplicht is namelijk zeer onpraktisch. Zo zal de politie in voorkomende gevallen onmiddellijk op dienen te treden bij ernstige wanordelijkheden, waardoor de plicht tot het waarschuwen van de betrokken groep mensen niet alleen zinloos, maar ook hinderlijk voor de effectiviteit van het optreden zelf wordt. Belangrijker nog is dat de plicht om alvorens tot bestuurlijke ophouding wordt overgegaan eerst te waarschuwen, in de praktijk bemoeilijkt wordt door het gegeven dat in het geval van de aanstaande Europese kampioenschappen vele verschillende nationaliteiten aanwezig zullen zijn. Gaat de politie dan in alle mogelijke talen deze waarschuwing uiten, zodat ook

eenieder in gelijke mate in de gelegenheid wordt gesteld deze waarschuwing aan te grijpen om de groep alsnog te verlaten? Hoe gaat een en ander in de praktijk in zijn werk?

Bovendien is het al evenmin onwaarschijnlijk dat de tijd tussen de waarschuwing en het daadwerkelijke optreden vanuit praktische noodzaak zo klein is, dat niet eenieder in staat is zich zo snel naar elders te begeven. Wat nu als een vader met zijn zoontje, feestelijk gehuld in oranje tenue – oranje is feest – belandt in een groep onruststokers, de politie een waarschuwing uit en de vader met zijn zoontje in alle commotie en onrust geen kans ziet om de groep tijdig te verlaten? Dan wordt deze vader met zijn zoontje afgevoerd en 12 uur van zijn vrijheid beroofd, zonder dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd en dan wordt hij bovendien door onze regering nog eens wordt getraakteerd op een langdurig verblijf tussen allerlei bezopen en zich misdragende hooligans in een of andere loods. Je moet er maar blij mee zijn. Dat is toch volstrekt onwenselijk. Een dergelijke situatie – en je kunt er donder op zeggen, dat die maar al te vaak zal voorkomen – is in mijn ogen absoluut onaanvaardbaar. Dan blijft er van het feest weinig meer over.

Mijnheer de voorzitter! Op de tweede plaats is er het bezwaar van de invulling van de rechtsbescherming. Eenieder die bestuurlijk opgehouden wordt, heeft het recht om hiertegen in beroep te gaan en om een verzoek tot een voorlopige voorziening in te dienen. De regering acht een goede regeling omtrent de rechtsbescherming dan ook van groot belang en heeft hiervoor een constructie van "speedily" rechterlijke toetsing bedacht. De opgehouden kunnen een beroepschrift indienen. Zij zijn geheel en al van de politie afhankelijk wat het tijdstip betreft waarop dit vervolgens bij de rechtbank terecht komt. Hierna moet de bestuursrechter onmiddellijk klaarstaan om een onderzoek ter zitting te openen. Dit betekent dat er tijdens grootschalige evenementen, zoals het Europees kampioenschap voetbal, meerdere rechters op afroep beschikbaar moeten zijn. Of dit gezien de huidige capaciteit van de rechterlijke macht praktisch realiseerbaar is, is zeer de vraag. Kan de minister aangeven in hoeverre hij problemen voorziet en oplossingen

Van Vugt

aandraagt op dit punt? Na het horen van de opgehoudenen moet de president van de rechtbank onmiddellijk uitspraak doen, maar volgens artikel 154a, lid 11, moet hij ook onderzoek verrichten naar de rechtmatigheid van de ophouding jegens de verzoeker. Hierdoor moeten individuele omstandigheden, zoals medische redenen op grond waarvan ophouding ongewenst is, ook in ogenschouw worden genomen. Kortom, er moet het nodige werk worden verricht waarvoor ook tijd nodig zal zijn. De vraag is of in deze constellatie een effectieve "speedily" toetsing van de ophouding, zoals gedacht door de regering, wel realistisch is.

De realiteit is eerder dat de waarborgen slechts in de rechtsbescherming achteraf zijn gelegen. Hierdoor wordt het een onwaarschijnlijkheid, dat onschuldige mensen of mensen die vanwege hun gezondheid vrijgelaten zouden moeten worden, nog tijdens de duur van de ophouding van de groep als geheel op vrije voeten worden gesteld. Wat is dan nog het nut van de "speedily" rechterlijke toetsing?

Mijnheer de voorzitter! In het kader van de bestuurlijke ophouding zou ik op de derde plaats willen wijzen op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Grondwet en tot mensenrechtenverdragen. Voorzover ik weet, heeft iedere spreker voor mij daaraan al aandacht besteed. Het is ook een zeer belangwekkend punt. Mevrouw De Jong heeft, nota bene in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderzoek gedaan naar de eisen en de implicaties van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Volgens haar kan vrijheidsontneming geen automatisme zijn en moeten steeds bijzondere omstandigheden worden aangewezen die de vrijheidsontneming rechtvaardigen. Hierdoor is een individuele benadering noodzakelijk en is groepswijze detentie niet mogelijk. Van een individuele benadering is in het wetsvoorstel geen sprake, aangezien het juist beoogt ordeverstoorers collectief op te sluiten ten behoeve van de openbare orde. De achterliggende gedachte van artikel 5 van het Europees verdrag is uiteraard, te waarborgen dat onschuldigen niet van hun vrijheid worden beroofd. Biedt het wetsvoorstel voldoende garanties hiertegen? Wat is de

opvatting van de minister met betrekking tot de spanning die op zijn minst bestaat tussen de collectieve aansprakelijkheid en groepswijze aanpak enerzijds en het EVRM en artikel 15 van de Nederlandse Grondwet anderzijds?

Voorzitter! De regering heeft nadrukkelijk te kennen gegeven dat het wetsvoorstel met betrekking tot de bestuurlijke ophouding geen preventief middel is. Immers, er moet eerst niet nageleefd zijn alvorens inzet van het middel toelaatbaar is. Maar met een verordening waarin handelingen strafbaar worden gesteld, die zouden kunnen leiden tot ordeverstoringen, is preventief optreden heel goed mogelijk. Op het moment dat er een groepswijze niet-naleving van een door de raad aangewezen voorschrift, die het "zich begeven naar een samenscholing" strafbaar stelt, plaatsvindt, wordt de grens tussen repressief en preventief optreden wel heel erg vaag. Immers, de groep die zich naar een samenscholing begeeft en daarmee de politie het middel in handen geeft om over te gaan tot bestuurlijke ophouding, heeft zich in principe nog niet schuldig gemaakt aan wanordelijkheden, maar kan toch worden opgesloten. Is dat preventief of repressief?

Voorzitter! Al met al zijn er tegen de voorliggende wetsvoorstellen nogal wat gegronde bezwaren aan te voeren. Dat laat onverlet de maatschappelijke wenselijkheid van een ordentelijk verloop van grootschalige evenementen. Dat doel kan de SP-fractie volledig onderschrijven, maar zij vindt de ingezette middelen buiten alle proporties. Die middelen dreigen dat doel ruimschoots voorbij te schieten. De autoriteiten hebben nu reeds vergaande bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. Het EVRM schrijft voor dat men niet met vrijheidsbeneming mag worden geconfronteerd indien men zich niet schuldig heeft gemaakt aan dreiging met ordeverstoringen en/of strafbare feiten. Het voorliggende wetsvoorstel biedt onvoldoende waarborgen voor een strikte naleving van het voorschrift. Verder is het in ons rechtsbestel gebruikelijk dat, als geen vrijheidsbenemende sanctie te verwachten is, vrijheidsbeneming ook in het geheel niet plaatsvindt. Gebeurt dat toch, dan is per definitie sprake van spanning met het proportionaliteitsbeginsel. Deze

overwegingen plus de eerder genoemde bezwaren geven mij het gevoel dat hier sprake is van een overdaad aan maatregelen, die gemakkelijk meer agressie kunnen oproepen dan bestrijden. Engelse hooligans die zich niet schuldig hebben gemaakt aan wanordelijkheden, maar zich wel hebben begeven naar een samenscholing, kunnen uit een oogpunt van openbare orde worden opgesloten in een loods of een stadion. Als dat gebeurt, zal dat waarschijnlijk niet zo goed vallen bij die hooligans. Wat zal er volgens de bewindslieden gebeuren? Gaan deze mensen beroep aantekenen of gaan zij de loods of het stadion "verbouwen"? Ik heb al met al de stellige indruk dat de maatregelen die de regering ons nu voorschotelt meer agressie uitlokken dan bestrijden. De praktijk zal het leren.

Voorzitter! De ministers van Justitie en van BZK kunnen doorgaans rekenen op veel sympathie van mijn kant. Hun ferme stellingname tegen de waan van de dag, die delen van de wetgever nog wel eens parten wil spelen, spreekt mij als lid van een kamer van reflectie zeer aan. Daarom vind ik het wat bitter om te moeten constateren dat de bewindslieden toegeven aan de steeds luider wordende roep om ruimere bevoegdheden voor en harder optreden door de politie, zeker als je bedenkt dat de fundamenteën van de rechtsstaat en zelfs de burger- en mensenrechten in het geding zijn. Naar goed liberale traditie dienen burgers beschermd te worden tegen willekeur van de overheid. Dat principe wordt met deze wetsvoorstellen essentieel aangetast en ondermijnd. Wij als onderdeel van de wetgevende macht hebben evenals de minister van Binnenlandse Zaken een zeer grote verantwoordelijkheid jegens de invulling van de rechtsstaat. Laten wij met z'n allen de rechtsstaat beschermen en behoeden voor ernstige misstappen.

De voorzitter: Ik schors de behandeling van het wetsvoorstel tot morgenmiddag na de beëindiging van de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling Overijssel.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.