

MWen J/SG (DW)

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

Door Reg. DSC kopie gezonden	
aan	DW

Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	W
Datum	21 JULI 2011
Nummer	
Ambt.	

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 20 juli 2011
 van Strategie & Ontwikkeling
 contactpersoon
 doorkiesnummer
 fax
 e-mail
 ons kenmerk
 uw kenmerk
 bijlage(n) 1
 onderwerp

Advies concept-wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis

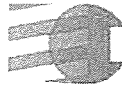
DW 21/7

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 20 mei 2011 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") u te adviseren over het concept-wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis (het "wetsvoorstel").

Blijkens de Memorie van Toelichting ("MvT") heeft het wetsvoorstel ten doel bij uitgaansgeweld in de openbare ruimte en geweld tegen personen met een publieke taak de mogelijkheden van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een snelle berechting van de verdachte. Met de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt het volgens de MvT in meer gevallen dan thans mogelijk om de verdachte van bijvoorbeeld mishandeling of vernieling in voorlopige hechtenis te nemen met het oog op de toepassing van *snelrecht*, dat wil zeggen berechting binnen 17 dagen. Hiermee kan volgens de MvT worden voorkomen dat verdachten van deze feiten op vrije voeten komen, vóórdat de (snelrecht)zitting heeft plaatsgevonden. (Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de strafrechter die verdachten hoogstwaarschijnlijk een vrijheidsstraf zal opleggen). In de huidige situatie kan dit volgens de MvT alleen worden bereikt door toepassing van het *supersnelrecht*, dat wil zeggen berechting binnen de in verzekeringstellingstermijn van drie dagen.

Voorgesteld wordt daarom om de toepassing van het snelrecht in bijzondere gevallen als afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis toe te voegen aan artikel 67a Sv. Deze bijzondere gevallen betreffen de misdrijven openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, (zware) mishandeling (al dan niet met voorbedachte raad) en vernieling, voor zover gepleegd tijdens evenementen, bij winkels, horeca- of andere uitgaansgelegenheden, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk 11790-0-01-RAA
pagina 2 van 11

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De toepassing van voorlopige hechtenis is een ingrijpend middel aangezien daarmee de verdachte, die op dat moment nog niet is veroordeeld, zijn vrijheid wordt ontnomen. De Raad stelt in dit advies het volgende voorop:

het beginsel van de onschuldpresumptie, en het daaraan gekoppelde beginsel dat verdachten zoveel mogelijk de berechting van hun zaak in vrijheid moeten kunnen afwachten; en het belang van zowel een voortvarende als een zorgvuldige rechtspleging.

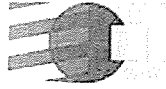
Onschuldpresumptie en doel van de voorlopige hechtenis

Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Pas na een (onherroepelijke) veroordeling wordt de verdachte een dader. Dit beginsel van de onschuldpresumptie is neergelegd in onder meer artikel 6 lid 2 EVRM en is een leidend beginsel voor het Nederlandse strafproces. Daarnaast geldt het recht op individuele vrijheid als fundamenteel grondrecht (zie artikel 5 lid 1 EVRM en artikel 15 Grondwet). In dit licht dienen verdachten zoveel mogelijk de berechting van hun zaak in vrijheid te kunnen afwachten. Zoals in de MvT in paragraaf 3 is weergegeven, stelt het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) de onschuldpresumptie en het recht op individuele vrijheid in zijn rechtspraak voorop. Het EHRM onderscheidt verschillende gronden die voorlopige hechtenis kunnen rechtvaardigen: gevaar voor vlucht, gevaar van recidive, gevaar dat afbreuk wordt gedaan aan de waarheidsvinding en gevaar voor "public disorder".²

Het is kortom mogelijk om een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen als – in de woorden van de Raad – hiervoor een legitiem strafvorderlijk doel is aan te wijzen. Volgens de huidige Nederlandse regeling is voorlopige hechtenis dan ook alleen gerechtvaardigd in geval van ernstig gevaar voor vlucht of vanwege een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijfde vrijheidsbeneming vordert. Dat laatste kan slechts in aanmerking worden genomen: indien sprake is van een verdenking van een ernstig strafbaar feit (concreet: een feit waar 12 jaar gevangenisstraf of meer op staat) waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt; indien er recidivegevaar bestaat (concreet: indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop minimaal 6 jaar gevangenisstraf staat of waardoor de veiligheid van de staat of gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht, dan wel algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan);

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Zie EHRM 24 juli 2003, Smirnova t. Rusland, NJ 2005, 550.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

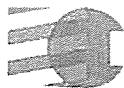
datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 3 van 11

indien er vrees voor voortzetting van criminaliteit bestaat (concreet: indien sprake is van een verdenking van bepaalde feiten zoals genoemd in artikel 67a lid 2 onder 3, waaronder bedreiging met bepaalde ernstige misdrijven, mishandeling, diefstal, verduistering, oplichting, beschadiging van goederen, heling en witwassen, en verdachte binnen een termijn van vijf jaar eerder voor een dergelijk feit een vrijheidstraf of werkstraf heeft gekregen, en er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte wederom een van die misdrijven zal begaan); indien de voorlopige hechtenis nodig is voor de waarheidsvinding en de verdachte in vrijheid het onderzoek zou kunnen frustreren.

Een snelle berechting en afdoening van een strafzaak is thans geen afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis. Het wetsvoorstel beoogt – als gezegd – voor bepaalde gevallen de mogelijkheden van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een snelle berechting van de verdachte. Volgens de MvT is (super)snelrecht met name bedoeld voor zaken met een grote maatschappelijke impact (zoals geweld in het publieke domein) waarbij een snelle reactie gewenst is en waarbij het van belang is dat verdachten na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf. Met de voorgestelde specifieke grond voor voorlopige hechtenis wordt volgens de MvT (p. 4) in de genoemde gevallen en omstandigheden berechting met behulp van het gewone snelrecht mogelijk.

De Raad acht het belang van een snelle en voortvarende rechtspleging van groot gewicht. Het realiseren daarvan staat echter als uitgangspunt los (en dient los te staan) van de vrijheidsbeneming van een verdachte in de vorm van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis. In dit verband moet worden gewezen op het feit dat een verdachte in Nederland niet verplicht is ter zitting te verschijnen en bij verstek kan worden veroordeeld, tenzij door de rechter een bevel tot medebrenging is afgegeven. Alleen in het laatstgenoemde geval kan de aanwezigheid van de verdachte op de zitting tegen diens zin worden afgedwongen. Vluchtgevaar is bovendien – als gezegd – een afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis. In het licht van het voorgaande is de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis niet goed in het huidige systeem en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten te plaatsen. De Raad constateert dan ook dat het wetsvoorstel een fundamentele wijziging inhoudt ten aanzien van (de uitgangspunten van) het huidige systeem van voorlopige hechtenis en berechting. Dit komt naar mening van de Raad onvoldoende in de MvT tot uitdrukking. Eveneens niet goed te plaatsen is de (onjuiste) stelling in de MvT dat het wetsvoorstel in de betreffende gevallen berechting met behulp van het snelrecht mogelijk maakt, aangezien snelrecht wettelijk gezien reeds mogelijk is.

De Raad constateert voorts dat aan het wetsvoorstel met zoveel woorden de gedachte van “*lik op stuk*” ten grondslag ligt. De (impliciete) vooronderstelling van het wetsvoorstel is dat het direct na het delict tot aan de berechting middels snelrecht in voorlopige hechtenis nemen van een verdachte een effectievere aanpak van criminaliteit inhoudt, dan wanneer bijvoorbeeld in het geval de berechting na, zeg, 3 maanden plaatsvindt en de verdachte deze (grotendeels) in vrijheid kan afwachten. Los van bijvoorbeeld de vraag of met de snelrechtzitting het belang van een zorgvuldige berechting in voldoende mate is gewaarborgd, alsmede de vraag of deze zitting ook daadwerkelijk zal leiden tot definitieve afdoening van de zaak (zie over deze vragen hieronder meer), wordt opgemerkt dat een onderbouwing van deze vooronderstelling ontbreekt. Het is daarmee onbekend of de door deze vooronderstelling gewekte verwachtingen in de praktijk zullen worden gerealiseerd. Geadviseerd wordt de MvT op dit punt aan te vullen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk 2011-07-20 S&O / RK
pagina 4 van 11

In de MvT wordt voorts vastgesteld dat sommige verdachten, vaak *first offenders*, van bepaalde feiten als bedreiging, mishandeling en vernieling in het huidige systeem niet in bewaring kunnen worden gesteld, omdat daartoe gronden ontbreken. Onduidelijk is waarop deze vaststelling is gebaseerd. Bij een aantal van de in het wetsvoorstel opgesomde delicten wordt namelijk thans op één van de in art. 67a Sv vermelde gronden reeds voorlopige hechtenis toegepast. Zo moet er nogmaals op worden gewezen dat indien bijvoorbeeld sprake is van vluchtgevaar, dit reeds een afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis is. Ook wordt in geval van bijvoorbeeld brandstichting (art. 157 Sr) in de meeste gevallen een bevel voorlopige hechtenis gegeven op de twaalf jaars-grond.³ Onduidelijk is daarmee in hoeverre in het huidige systeem niet reeds in de beoogde gevallen voorlopige hechtenis mogelijk is. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Terwijl in de MvT wordt vastgesteld dat sommige verdachten van bepaalde feiten thans niet in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen, wordt eveneens uitgesproken dat voorlopige hechtenis wel wenselijk is indien deze verdachten de feiten plegen tijdens bijvoorbeeld evenementen of tegen publieke personen, terwijl (of: omdat) te verwachten valt dat de rechter een gevangenisstraf zal opleggen (van in elk geval meer dan 17 dagen). Als rechtvaardiging wordt daarvoor gegeven dat het “*in het belang van de samenleving is dat verdachte na aanhouding en veroordeling meteen zijn straf uitzit*”. Ten aanzien van de vraag welk belang hier wordt bedoeld, wordt in de MvT “*een efficiënte en slagvaardige afdoening met het oog op de maatschappelijke rust*” genoemd. De indruk ontstaat dat het wetsvoorstel en de MvT kennelijk uitgaan van de gedachte dat de verdachten ook veroordeeld zullen gaan worden en wel tot een gevangenisstraf van tenminste de genoemde termijn. Daarmee zou het geen verdachten meer betreffen, maar daders. De ook overigens in de MvT gebruikte formuleringen duiden er sterk op dat het daderschap en de strafbaarheid van een verdachte reeds op voorhand vaststaan. Daarmee krijgt de voorlopige hechtenis het karakter van een vooruitgeschoven straf.

Kortom, een snelle berechting wordt in zijn algemeenheid onderschreven, maar deze is ook zonder de voorgestelde uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis mogelijk. De effectiviteit van het vasthouden van verdachten tot aan de berechting middels snelrecht, is een impliciete vooronderstelling die niet wordt onderbouwd. Hiermee worden verwachtingen gewekt waarvan onbekend is of deze in de praktijk gerealiseerd kunnen worden. Daar waar het gaat om een serieuze verdenking van een ernstig delict is het de Raad niet duidelijk in hoeverre deze situatie niet reeds door de huidige gronden wordt bestreken. De wens om te komen tot een snelle berechting kan naar mening van de Raad daarmee niet als (enige) grond voor voorlopige hechtenis dienen. Wanneer het effect van de uitbreiding is dat de voorlopige hechtenis daarmee het karakter van een vooruitgeschoven straf krijgt, dan is dit naar mening van de Raad in strijd met de onschuldpresumptie. Niet goed voorstelbaar is hoe dit zich verhoudt tot de beginselen van de rechtsstaat, en hoe dit stand zou kunnen houden in het licht van het EVRM.

Toetsing door de rechter-commissaris

Als gezegd is *public disorder* één van de gronden die volgens de rechtspraak van het EHRM voorlopige hechtenis kunnen rechtvaardigen. Zoals ook de MvT (op p. 7) meldt, dient de aanwezigheid van een

³ Alleen al om die reden is er geen noodzaak aanwezig om brandstichting in de nieuwe regeling op te nemen. In ieder geval is niet duidelijk op welke gevallen p. 3, laatste alinea, van de MvT (“Buiten deze andere gevallen”), ziet.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 5 van 11

grond aan de hand van de omstandigheden van het geval getoetst te worden. Volgens de MvT is dit evenwel minder van belang als – zoals voorgesteld – de voorlopige hechtenis slechts kort duurt. Voor een korte periode kan volgens de MvT het enkele bestaan van een verdenking voldoende zijn. Het wetsvoorstel ziet volgens de MvT op omstandigheden waarin de toepassing van snelrecht gewenst is en de vrijlating van de verdachte de maatschappelijke rust kan verstoren. Deze grond kan volgens de MvT worden begrepen onder het gevaar voor *public disorder*.

Dat sprake is van *public disorder* in de omstandigheden als opgenomen in de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis, is volgens de MvT in beginsel door de wetgever bij de formulering van de wettelijke grond reeds afgewogen. De rechter-commissaris zal volgens de MvT toetsen of wordt voldaan aan de wettelijke grond voor voorlopige hechtenis:

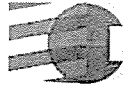
of sprake is van een verdenking van een van de genoemde misdrijven,
of dit is begaan tijdens evenementen, bij winkels, horeca- of andere uitgaansgelegenheden, of tegen personen met een publieke taak, en
of de berechting zal plaatsvinden uiterlijk binnen de termijn van artikel 64, eerste lid (bewaring: veertien dagen).

De Raad constateert dat het oogmerk van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis onder meer is gelegen in de maatschappelijke onrust die zal ontstaan met de vrijlating van de verdachte, maar dat in de voorgestelde grond geen verwijzing is opgenomen naar daadwerkelijke verstoring van de rechtsorde, dan wel het ontstaan van *public disorder* bij invrijheidsstelling van de verdachte. Om te waarborgen dat het voornoemde oogmerk wordt gerealiseerd, acht de Raad het wenselijk om *public disorder* als bestanddeel in de nieuwe bepaling op te nemen.

In vervolg hierop wordt opgemerkt dat, ook als aan de voorwaarden voor voorlopige hechtenis is voldaan, dat niet automatisch tot gevolg heeft dat een bevel tot bewaring wordt gegeven. Zoals in de MvT wordt opgemerkt, moet de vrijheidsbeneming worden beëindigd als duidelijk is dat geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Artikel 67a, derde lid, Sv is daarvoor leidend. Aandacht verdient dat als daarvan geen sprake is, de rechter-commissaris op grond van de tekst en het systeem van het Wetboek van Strafvordering alsmede op grond van art. 5 EVRM de in het geding zijnde belangen dient af te wegen bij de beslissing omtrent voorlopige hechtenis en die omtrent de schorsing daarvan. Een en ander kan tot gevolg hebben dat een vordering inbewaringstelling wordt afgewezen omdat de verdachte daardoor te zwaar zou worden getroffen. Bij voortzetting van de detentie zou hij bijvoorbeeld zijn werk verliezen. Bij deze en andere, vergelijkbare omstandigheden kan het bevel tot voorlopige hechtenis eventueel ook worden geschorst. De Raad acht het van belang dat deze belangenafweging in de MvT tot uitdrukking komt.

Het belang van een voortvarende én zorgvuldige berechting

Los van wat hiervoor is opgemerkt over het belang van een snelle en voortvarende berechting, wordt opgemerkt dat dit belang, hoe zwaarwegend ook, in botsing kan komen of op gespannen voet kan komen te staan met – zoals in de MvT ook tot uitdrukking komt – andere zwaarwegende belangen, met name het belang van een zorgvuldige en eerlijke rechtsgang. Niet alleen heeft de verdachte recht op een eerlijk proces, maar ook het slachtoffer moet zich op het proces kunnen voorbereiden in het licht van hem toekomende rechten. Wanneer het slachtoffer zich als benadeelde partij in het strafgeding heeft



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

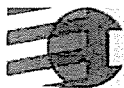
datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 6 van 11

gevoegd met het oog op vergoeding van geleden schade, moet hij in staat worden gesteld zijn vordering met stukken te onderbouwen. Daar is voldoende tijd voor nodig.

Zoals in de MvT terecht wordt opgemerkt, mag de toepassing van snelrecht dan ook geen afbreuk doen aan de zorgvuldigheid van het strafproces, dienen logistiek en dossiervorming op orde te zijn om aanhouding (uitstel) van de zaak ter zitting te voorkomen en de zittingsruimte goed te benutten, en dienen OM, rechter en verdediging tijdig voor de zitting de beschikking te hebben over een compleet strafdossier. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting gaat het volgens de MvT (p. 5) om zaken waarbij de politie in staat is in korte tijd een volledig opsporingsonderzoek uit te voeren en af te sluiten, waarbij geen uitvoerige deskundigenrapporten of voorlichtingsrapportages hoeven te worden opgesteld. Dit maakt dat er, zoals eveneens terecht in de MvT wordt opgemerkt, dan ook – ondanks de verruiming die dit wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen – grenzen zijn aan het toepassingsbereik en de toepassingsmogelijkheden van snelrecht en supersnelrecht. Daarom wil het kabinet – naast de toepassing van (super)snelrecht – de afdoening van alle eenvoudige strafzaken versnellen. In dat licht wordt gewezen op enkele pilots van politie en OM.

De Raad merkt in dit verband op dat de doelstelling om tot algehele verkorting van doorlooptijden te komen, in zijn algemeenheid wordt onderschreven. Om deze reden participeert ook de Rechtspraak actief in het traject herontwerp keten strafrechtelijk handhaving, in welk verband pilots zijn gestart bij de rechtbanken Maastricht, Arnhem en Haarlem. De MvT zou met deze notie kunnen worden aangevuld.

De doelstelling om tot algehele verkorting van de doorlooptijden te komen mag echter geen afbreuk doen aan de fundamentele beginselen van een zorgvuldig strafproces. Het recht doen aan het belang van een zorgvuldig proces en aan rechten van de verdediging en slachtoffers leidt reeds in de huidige praktijk regelmatig tot aanhouding van de zaak in gevallen waarin het onderzoek ter terechtzitting binnen zeer korte tijd na het begaan van een strafbaar feit plaatsvindt. Een gemotiveerd verzoek om aanhouding om de verdediging beter te kunnen voorbereiden zal onder omstandigheden door de rechter immers moeilijk kunnen worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor een slachtoffer dat zich als benadeelde partij stelt en gelegenheid wenst te krijgen om een (onderbouwde) vordering tot schadevergoeding in te dienen. De Raad wijst er in dit verband daarom op dat, naar mate het aantal zaken dat binnen zeer korte termijn op zitting komt, toeneemt, ook het aantal aanhoudingen zal toenemen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 7 van 11

Afdoening na uitgebreider opsporingsonderzoek?

In de MvT (p. 4, tweede alinea) wordt ingegaan op de huidige situatie, waarin verdachten soms in vrijheid worden gesteld voor hun zaak op zitting is geweest, tenzij toepassing van supersnelrecht mogelijk is. Dit laatste is echter volgens de MvT vaak niet haalbaar omdat het niet altijd mogelijk is het bewijs binnen drie dagen rond te krijgen en het dossier tijdig ter beschikking te stellen. Als er meer tijd is, kan onderzoek worden gedaan naar de precieze omvang van het gepleegde strafbare feit en de achtergrond van de verdachte, en kan het bewijsmateriaal worden aangevuld door bijvoorbeeld het horen van getuigen. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat, zo wordt in de MvT beschreven, er in geval van verdenking van mishandeling, met enig vervolgonderzoek in plaats van eenvoudige mishandeling een zware mishandeling bewezen kan worden.

De Raad merkt hierover op dat er kennelijk (impliciet) van wordt uitgegaan dat een voltooid opsporingsonderzoek (dat uitgebreider is dan in het geval supersnelrecht wordt toegepast) kan leiden tot afdoening van de zaak. Het is echter de vraag of bij deze veronderstelling voldoende rekening wordt gehouden met de rechten van de verdediging. Indien het opsporingsonderzoek immers leidt tot nadere bezwarende resultaten zal dit niet zelden leiden tot nadere onderzoekswensen van de verdediging. Dit geldt zeker als er nieuwe getuigen zijn gehoord.

Op grond van artikel 263, tweede lid, Sv, eindigt de termijn waarbinnen de verdachte getuigen à décharge kan doen oproepen uiterlijk de vierde dag na de betekening van de dagvaarding en uiterlijk de derde dag voor de terechtzitting. De Raad vraagt zich af in hoeverre in de voorgestelde regeling met deze termijn rekening is gehouden, en in hoeverre de raadsman in staat is om kort voor de zitting bekend geworden onderzoeksresultaten goed met zijn cliënt door te spreken. In het licht van wat hiervoor is opgemerkt over het belang van een zorgvuldige rechtspleging komt het de Raad niet erg realistisch voor om er, zoals gedaan lijkt te worden, voetstoots vanuit te gaan dat de zaken op de eerste snelrechtzitting afgedaan kunnen worden. Dit geldt met name in zaken met ontkennende verdachten waarin het gaat om mishandeling en waarbij het bewijs vooral leunt op getuigenverklaringen, en a fortiori bij openlijk geweldpleging. In die laatste zaken steunt het bewijs bij ontkennende verdachten steevast op getuigenverklaringen. De ervaring leert dat juist in die zaken vaak om het horen van de getuigen door de rechter-commissaris of ter terechtzitting wordt gevraagd. Dergelijke verzoeken vallen nog eerder te verwachten als er een vrijheidsstraf op het spel staat en pas kort voor de zitting bij de verdediging nieuwe getuigenverklaringen bekend worden.

De Raad constateert dat ook op dit aspect wordt uitgegaan van een bepaalde vooronderstelling ten aanzien van de effectiviteit ervan, welke niet wordt onderbouwd en welke de Raad niet erg realistisch voorkomt. Hiermee worden verwachtingen gewekt die in de praktijk waarschijnlijk niet (in de veronderstelde mate) zullen worden gerealiseerd. De Raad acht het wenselijk dat deze kanttekening expliciet in de MvT tot uitdrukking wordt gebracht.

Personen met een publieke taak

Onmiskenbaar is de laatste tijd veel maatschappelijk ongenoegen geweest over geweld tegen of bedreiging van zorgverleners en personen met publieke taken als politieagenten, brandweerlieden, ambulancepersoneel en personeel in het openbaar vervoer. Het openbaar ministerie eist in dat soort zaken inmiddels ook een drie keer hogere straf dan normaal. Zoals blijkt uit een onderzoek van de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 8 van 11

Universiteit van Tilburg naar de straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers⁴ gaan de rechters hierin in grote mate mee: Gemiddeld legden zij in 2010 in dergelijke zaken 93% van de geëiste straf op. In zoverre verbaast het niet dat het wetsvoorstel dergelijke feiten op het oog heeft en waarvan wordt gesteld dat hierdoor gevoelens van grote onveiligheid bij het publiek ontstaan, de openbare orde ernstig wordt verstoord en het functioneren van de openbare diensten wordt belemmerd.

Hoewel in de MvT (p. 5) de in art. 67a, onderdeel 4, Sv aangeduide groep “*personen met een publieke taak*” aan de hand van de (overigens in die MvT niet nader aangeduide)⁵ richtlijn voor strafvordering van het OM wordt toegelicht, verdient de afbakening van die groep nader aandacht, temeer nu in de rechtspraak pleegt te worden uitgegaan van een andere invulling van dit begrip.⁶

Voorts valt op dat in het wetsvoorstel wordt gesproken van “personen met een publieke taak”, terwijl in BOS/Polaris (en de richtlijnen van het OM) wordt uitgegaan van “kwalificerende slachtoffers”. In BOS/Polaris worden de kwalificerende slachtoffers vervolgens omschreven als “personen die tijdens of ter zake van het rechtmatig uitoefenen van hun (al dan niet bezoldigd) beroep” met één of meer limitatief genoemde basisdelicten worden geconfronteerd. Voorbeelden daarvan zijn volgens BOS/Polaris: ordehandhavers (waaronder: beveiligingsbeambten, suppoosten en treinconducteurs); huisartsen, medisch specialisten en ziekenhuispersoneel; ambulance- en brandweerpersoneel; advocaten; deurwaarders; winkelpersoneel en onderwijzend personeel. Onduidelijk is of de wetgever ook advocaten en deurwaarders – die wel in BOS/Polaris, maar niet in de MvT worden genoemd – in de hoedanigheid van slachtoffer onder het bereik van de voorlopige hechtenisgrond heeft willen brengen.

De Raad acht het bovendien niet ondenkbaar dat de delictspecifieke factoren van BOS/Polaris in de toekomst worden gewijzigd en dat de groep “kwalificerende slachtoffers” verder wordt verruimd. Het is mede om die reden onwenselijk de invulling van het begrip “personen met een publieke taak” – door een verwijzing naar de strafvorderingsrichtlijnen van het OM – afhankelijk te stellen van de wijze waarop het in die richtlijnen wordt gedefinieerd.

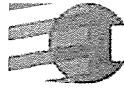
Ten slotte wordt het begrip “personen met een publieke taak” in richtlijnen en aanwijzingen van het OM over het algemeen in een geheel ander verband gebruikt, te weten in die zin dat dergelijke personen bij amvb bevoegd kunnen worden gemaakt om tegen een verdachte strafbeschikkingen uit te vaardigen of aan de verdachte transactievoorstellen te doen. Het is daarom wenselijk het gebruik van het begrip – voor zover daaraan een andere betekenis wordt toegekend – zoveel mogelijk te vermijden.⁷

⁴ Zie <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-kantonrecht/Richtlijnen%20kantonrechtspraak/Documents/Kwalificerende%20slachtoffers%20eindrapport.pdf>.

⁵ Bedoeld zal zijn de “Wijziging Polaris-strafmaatrichtlijnen”, zoals gepubliceerd in Stcrt. 13 november 2006, nr. 221, p. 10.

⁶ Vgl. de landelijke oriëntatiepunten voor straftoemeting op Rechtspraak.nl, waarin ter zake van bepaalde geweldsdelicten een strafverhogende factor is opgenomen voor zover zij zijn begaan tegen een politieagent, een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) of een andere toezichthouder *indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening* dan wel tegen een professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.) of functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.).

⁷ Vgl. bijvoorbeeld de Aanwijzing OM-afdoening (Stcrt. 2011, nr. 2491).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 9 van 11

Overige opmerkingen

De Raad vraagt zich af op grond waarvan aannemelijk wordt geacht dat een niet te verwaarlozen deel van de vernielingen wordt begaan tijdens evenementen, in het uitgaansleven, of tegen personen met een publieke taak⁸ (MvT, p. 5, eerste alinea). Dat geldt ook voor de beschrijving op pagina 8 van de MvT dat in 2009 voor de delicten openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, mishandeling en vernieling in ongeveer 1300 gevallen een vrijheidsstraf is opgelegd zonder dat daaraan voorlopige hechtenis is vooraf gegaan en dat het “in een beperkt deel van deze gevallen misdrijven betreft in het uitgaansleven of gericht tegen personen met een publieke taak”. Een nadere onderbouwing van deze veronderstellingen is wenselijk.

In de MvT worden enkele overwegingen gewijd aan aspecten van de toepassing van de regeling van de in verzekeringstelling. Verwijzingen naar het wetsontwerp rechtsbijstand en politieverhoor, dat gevolgen zal hebben voor de regeling van de aanhouding, ophouding en in verzekeringstelling (en met name ook de termijnen daarvan), ontbreken in het onderhavige ontwerp en de MvT. De Raad adviseert om de MvT hiermee aan te vullen.

Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad:

- dat de noodzaak tot uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis in de MvT onvoldoende is onderbouwd, terwijl een duidelijk aanwijsbaar legitiem strafvorderlijk doel voor de voorgestelde uitbreiding ontbreekt;
- dat de wens om te komen tot een snelle berechting naar mening van de Raad niet als (enige) grond voor voorlopige hechtenis kan dienen;
- dat bovendien, wanneer het effect van de voorgestelde uitbreiding is dat de voorlopige hechtenis daarmee het karakter van een vooruitgeschoven straf krijgt, dit naar mening van de Raad in strijd is met de onschuldpresumptie. Niet goed voorstelbaar is hoe dit zich verhoudt tot de beginselen van de rechtsstaat, en hoe dit stand zou kunnen houden in het licht van het EVRM;
- dat de doelstelling om tot algehele verkorting van de doorlooptijden te komen, in zijn algemeenheid wordt onderschreven, maar dat deze doelstelling geen afbreuk mag doen aan de fundamentele beginselen van een zorgvuldig strafproces;
- dat naar mate het aantal zaken dat binnen zeer korte termijn op zitting komt, toeneemt, bijvoorbeeld door verdergaande toepassing van (super)snelrecht, ook het aantal aanhoudingen in het kader van verzoeken van de verdediging of het slachtoffer zal toenemen;
- dat het niet erg niet realistisch is om aan te nemen dat dergelijke zaken op de eerste (snelrecht)zitting definitief zullen kunnen worden afgedaan, en dat mitsdien kanttekeningen moeten worden geplaatst bij de veronderstelde effectiviteit van de voorgestelde aanpak;
- dat het wenselijk is dat in de wet en de MvT meer duidelijkheid wordt geboden omtrent de reikwijdte van het begrip “personen met een publieke taak”.

Werklast

In de MvT (p. 8) wordt opgemerkt dat over het jaar 2009 voor de delicten openlijke geweldpleging, brandstichting, bedreiging, mishandeling en vernieling, in ongeveer 1300 gevallen een vrijheidsstraf is

⁸ Waarbij kan men zich afvragen hoe iemand een vernieling kan plegen tegen een persoon met een publieke taak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk IWT 2743 6 2 0 1 0 2
pagina 10 van 11

opgelegd, zonder dat daaraan voorlopige hechtenis is voorafgegaan. In een beperkt deel van deze gevallen betreft het misdrijven in het uitgaansleven of gericht tegen personen met een publieke taak. Naar globale inschatting zal volgens de MvT de nieuwe voorlopige hechtenis-grond leiden tot enkele honderden gevallen per jaar waarin de voorlopige hechtenis zal worden toegepast.

Het wetsvoorstel heeft daarmee gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. Op grond van de (niet nader onderbouwde) inschatting is te verwachten dat de rechter-commissaris zich geconfronteerd zal zien met een toename van het aantal vorderingen tot voorlopige hechtenis (en de toetsing van de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling). Ook is te verwachten dat uit de toepassing van de voorgestelde voorlopige hechtenis-grond voortvloeiende toepassing van snelrecht tot gevolg zal hebben dat in meer zaken de behandeling daarvan ter terechtzitting zal moeten worden aangehouden. De Raad verwacht voorsnóg dat deze werklustgevolgen beperkt zijn. Om deze reden wordt hiervan geen doorrekening gemaakt.

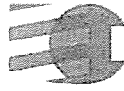
Mocht het wetsvoorstel en/of de inzichten hieromtrent zich wijzigen, dan behoudt de Raad zich het recht voor om hierop later terug te komen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juli 2011
kenmerk
pagina 11 van 11

Bijlage 1: opmerkingen van redactionele aard

Wetsvoorstel:

- De voorgestelde wijziging van art. 67a, onderdeel 4, Sv luidt als volgt:

“indien er sprake is van verdenking van een der misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan tijdens evenementen, bij winkels horeca- of andere uitgaansgelegenheden, of tegen personen met een publieke taak met het oog op de berechting daarvan, uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte”.

De zinsconstructie wekt verwarring in die zin dat kan worden gelezen dat sprake moet zijn van “de berechting van *personen met een publieke taak*, uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte”.

MvT:

- MvT, p. 7, zesde regel: de passage “*In beginsel eindigt dan de voorlopige hechtenis*” is te kort door de bocht. De voorlopige hechtenis eindigt alleen op de zitting als ter terechtzitting ook afstand wordt gedaan door de officier van justitie en de verdachte. In het andere geval loopt de voorlopige hechtenis nog veertien dagen door, totdat het vonnis onherroepelijk is (en er derhalve geen hoger beroep is ingesteld).
- MvT, p. 7, derde alinea: het is niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met de passage “*Het gaat om gevaar (...) slechts kort duurt*”. Als bedoeld wordt dat de aanwezigheid van de gronden voor de voorlopige hechtenis van geringer belang is voor het toepassen van voorlopige hechtenis, lijkt dit zonder meer onjuist, ook tegen de achtergrond van art. 5 EVRM en de jurisprudentie daaromtrent. Als bedoeld wordt dat de toetsing van de gronden van de voorlopige hechtenis door de rechter van geringer belang is, dan zou daarmee de rol van de rechter bij de toetsing van de vrijheidsbeneming met de voeten getreden worden.
- De Raad beveelt aan in de artikelsgewijze toelichting op te nemen dat bij het bepalen van de termijn van 17 dagen en 15 uur, als bedoeld in het voorgestelde art. 67a, onder 4, Sv, aansluiting wordt gezocht bij art. 59a, eerste lid, Sv. Daarin is bepaald dat een verdachte binnen drie dagen en 15 uur na zijn aanhouding voor een rechter-commissaris moet worden geleid ter toetsing van de in verzekeringstelling. De voorgestelde regeling gaat er vanuit dat bij deze gelegenheid tevens een vordering tot inbewaringstelling wordt behandeld op grond van het bepaalde in art. 63 juncto 60 Sv.

