

Vergaderjaar 2013–2014

**33 360**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 februari 2014

#### **Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft uitgebracht. Graag dank ik de leden van de aan het woord zijnde fracties voor hun vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Het verheugt me dat de leden van de **VVD**-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met instemming las ik dat deze leden het wenselijk achten dat adequaat wordt gereageerd op strafbare feiten die in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak zijn begaan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel; zij sluiten zich aan bij de vragen die de leden van de **D66**-fractie naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben gesteld.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij steunen de doelstelling van dit wetsvoorstel: het tegengaan van geweld in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak. Niettemin zien de leden van de PvdA-fractie risico's verbonden aan dit wetsvoorstel, onder meer in verband met de onschuldpresumptie. Daarom hebben zij hierover nog een aantal vragen gesteld. Die vragen zal ik hierna beantwoorden. Daarbij zal ik uiteraard tevens ingaan op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de onschuldpresumptie, in de hoop daarmee de gemengde gevoelens, althans de negatieve kant daarvan, bij deze leden weg te nemen.

De leden van de **SP**-fractie, van **D66** en van **GroenLinks** hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij maken bezwaar tegen de voorgestelde uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis tegen de achtergrond van de vraag naar de verhouding met het beginsel van de

onschuldpresumptie. Ook twijfelen zij aan de noodzaak en de effectiviteit van deze uitbreiding.

Ik zal hierna graag op al deze onderwerpen uitgebreid ingaan, in de hoop daarmee de aarzelingen en twijfel aan de zijde van deze leden weg te nemen. Graag neem ik daarbij de gelegenheid te baat een aantal misverstanden weg te nemen en uitgangspunten die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen nader toe te lichten.

### **1. Doel van het wetsvoorstel, nut en noodzaak**

De leden van de PvdA-fractie refereren aan een passage in de memorie van toelichting waarin (het doel van) de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis wordt toegelicht. De desbetreffende passage luidt als volgt: «Hiermee kan worden voorkomen dat verdachten van deze feiten – wanneer verwacht wordt dat zij van de rechter een vrijheidsstraf krijgen – weer op vrije voeten komen, vóórdat de snelrechtzitting heeft plaatsgevonden. In de genoemde omstandigheden is er, gelet op de maatschappelijke veiligheid, een directe reactie (lik op stuk) nodig om aan de verdachte en de omgeving duidelijk te maken dat het gedrag beëindigd wordt en onaanvaardbaar is. Daarmee wordt direct en in persoon een passende justitiële reactie op strafbaar gedrag gegeven ten opzichte van de verdachte en ten opzichte van de samenleving.»

Anders dan de leden van de PvdA-fractie – naar aanleiding van deze passage – lijken te vrezen, is het zeker niet de bedoeling dat de voorlopige hechtenis wordt gebruikt als voorschot op een op te leggen gevangenisstraf. De voorlopige hechtenis is geen sanctie en zal dat op basis van het wetsvoorstel ook niet worden. Ik licht dit graag nader toe, ook omdat deze vrees door leden van andere fracties is vertolkt.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op een beperkt aantal geweldsmisdrijven die extra gevaarzettend zijn voor de veiligheid van personen of goederen. Zo ziet het wetsvoorstel op misdrijven die zijn begaan in het uitgaansleven of tijdens evenementen en waarbij derhalve meestal veel mensen op de been zijn. Maar het wetsvoorstel heeft ook betrekking op misdrijven die zijn gericht tegen hulpverleners, die in de uitoefening van hun taken met geweld of bedreiging te maken krijgen. In het huidige maatschappelijke klimaat worden dergelijke feiten als zeer ernstig aangemerkt. De gedachte is immers dat hulpverleners bescherming behoeven, zodat zij hun taken zorgvuldig kunnen uitoefenen. In plaats daarvan worden hulpverleners steeds vaker belemmerd in hun werkzaamheden of – nog veel erger – gewelddadig bejegend. En dát – agressie en geweld tegen hulpverleners – creëert een gevoel van onveiligheid in onze samenleving. Het kabinet is in navolging van eerder ingezet beleid van oordeel dat de ernst van deze feiten wezenlijk anders moeten worden gewaardeerd dan in de tijd van de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin de regeling van de voorlopige hechtenis ingrijpend werd herzien. Hier heeft inderdaad een omslag plaatsgevonden. Dit beleid heeft in brede kring steun ondervonden. Ik verwijs in dit verband naar de periodieke rapportages van de Ministeries van BZK en V&J over de voortgang van het beleid ten aanzien van de Veilige Publieke Taak: Kamerstukken II, 28 684. De wijze waarop destijds tegen gezagsdragers en personen die een maatschappelijke functie uitoefenen werd aangekeken in combinatie met de toename van de aard en het geweld dat tegen deze personen wordt toegepast, maken nieuwe maatregelen, waaronder onmiddellijke vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis noodzakelijk. In deze maatschappelijke context moet het wetsvoorstel worden gezien. Voorgesteld wordt een mogelijkheid te creëren op basis waarvan verdachten van bepaalde geweldsdelicten – lees: geweldsdelicten die tot de hiervoor bedoelde maatschappelijke onrust leiden – tot het moment van de snelrechtzitting in voorlopige hechtenis kunnen worden gehouden.

Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat er per saldo meer vrijheidsbeneming wordt opgelegd dan volgens geldend recht mogelijk is. De feiten waarvoor vrijheidsbeneming wordt opgelegd, komen daarvoor zonder meer in aanmerking. Wat dit wetsvoorstel beoogt te bereiken is dat zichtbaar wordt dat deze feiten op zeer korte termijn worden berecht en niet pas later, waarbij de herinnering aan het gebeurde al is verflauwd. Met het oog daarop wordt de mogelijkheid van voorlopige hechtenis op deze specifieke grond verruimd. Het is aan de rechter-commissaris om aan de hand van de wettelijke voorwaarden, als bedoeld in de artikelen 67 en 67a Sv, te toetsen of de voorlopige hechtenis kan worden bevolen. Daarbij zal de rechter-commissaris de vraag moeten betrekken hoe groot de kans is dat de verdachte zal worden veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minimaal 17 dagen. Artikel 67, derde lid, Sv verplicht hem daartoe. In die zin is de verwachting dat de rechter een vrijheidsstraf zal opleggen wel een voorwaarde voor toepassing van de voorlopige hechtenis.

Al eerder heb ik opgemerkt dat het kwantitatieve effect van het wetsvoorstel beperkt zal zijn, in die zin dat de voorgestelde grond van toepassing is op een beperkte categorie verdachten, te weten: (i) de zogenaamde first offenders; (ii) de verdachten die voor een van de vijf in het voorstel genoemde misdrijven zijn veroordeeld maar van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is en (iii) de verdachten die wel eerder onherroepelijk zijn veroordeeld maar ten aanzien van wie geen vrees voor recidive bestaat. Tegen deze achtergrond vragen de leden van de SP-fractie hoeveel het maken en invoeren van deze wet kost. Deze leden willen kunnen beoordelen of deze kosten in een redelijke verhouding staan tot het beoogde resultaat. Ik begrijp de wens van deze leden, maar stel voorop dat wetgeving ook een belangrijk doel kan dienen als de doelgroep waarop die wetgeving ziet – zoals hier – beperkt is. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd effectief te reageren op misdrijven die zijn gepleegd in het publieke domein of tegen hulpverleners door verdachten zonder een strafblad of zonder recidivegevaar. Dit is nodig. Temeer nu het geweld tegen hulpverleners nog niet is afgenomen, zo blijkt uit het rapport «Metamonitor veilige publieke taak 2013» inzake geweld en agressie tegen hulpverleners. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit rapport mede namens mij bij brief van 12 december 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2013/14, 28 684, nr. 399). Tijdens de afgelopen jaarwisseling ging het ook weer mis. Op verschillende plekken in het land werden politieagenten met flessen en vuurwerk bekogeld. Ook brandweerlieden en ambulancepersoneel hadden te maken met agressie en geweld, zelfs zo ernstig dat zij hun werkzaamheden niet konden uitvoeren zonder assistentie van de politie. Verder zijn vele auto's in brand gestoken. Om duidelijk te maken dat dit soort misdrijven niet wordt getolereerd, moeten deze gedragingen worden beantwoord met een lik-op-stuk-reactie, ook als deze zijn gepleegd door een persoon zonder strafblad onder invloed van drank of drugs of een combinatie daarvan.

Voor zover de vraag van de leden van de SP-fractie tevens ziet op de financiële, personele en/of administratieve consequenties van het wetsvoorstel merk ik het volgende op. De voorgestelde voorlopige hechtenisgrond zal naar globale schatting leiden tot enkele honderden gevallen per jaar waarin voorlopige hechtenis zal worden toegepast. Gelet hierop vergt het wetsvoorstel geen uitbreiding van de capaciteit van politie, officieren van justitie en rechters-commissarissen. Er vloeien evenmin administratieve lasten voor burgers of bedrijven uit het wetsvoorstel voort. Wel leidt het wetsvoorstel tot een vermindering van de lasten voor de tenuitvoerlegging, omdat aanmaningen en arrestatiebevelen achterwege kunnen blijven.

De leden van de SP-fractie zien terecht heil in een lik-op-stuk-beleid. Zo merken zij op dat één of twee nachten op een politiebureau voor een first offender wonderen kan doen zonder al te veel schade aan te richten. De betrokkene kan zich in dat geval immers ziek laten melden op school of op werk, aldus deze leden. Dat is lastiger als iemand veel langer wordt vastgehouden. Zij vragen dan ook of de regering het proportioneel vindt dat verdachten als gevolg van het wetsvoorstel (bijna) 18 dagen vast kunnen zitten tot aan snelrechtzitting en daardoor hun baan kunnen verliezen.

Het is zeker juist, zoals deze leden opmerken, dat het verblijf op het politiebureau gedurende de in verzekeringstelling op een aantal verdachten reeds een grote indruk maakt, waarbij zij zich de ernst en de gevolgen van hun gedrag, ook ten aanzien van het slachtoffer realiseren. Dat geldt in het algemeen voor het nut van een korte vrijheidsstraf, die vooral bij first offenders het criminologisch effect van de «short sharp shock» teweeg brengt. Een verdachte die in voorlopige hechtenis wordt genomen, loopt het risico dat hij schade lijdt. Zo zou hij inderdaad zijn baan kunnen verliezen. Het wetsvoorstel ziet echter op zaken die zó ernstig zijn dat het vorderen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geboden is. Het gaat bovendien om gevallen waarbij de maatschappelijke onrust toeneemt als de verdachte direct na het gepleegde feit zou kunnen terugkeren naar de plek waar het strafbare feit is gepleegd. In bepaalde gevallen kan het belang van de maatschappij om hiertegen beschermd te worden zwaarder wegen dan het belang van de verdachte. Het is aan de rechter-commissaris om die concrete belangenafweging te maken. En het is ook aan de verdediging om de persoonlijke belangen en situatie van de verdachte bij de rechter-commissaris onder de aandacht brengen tijdens de behandeling van de vordering tot bewaring. Een (tijdig opgevraagde) reclasserings- of vroeghulprapportage kan daarbij behulpzaam zijn. Als uit die rapportage blijkt dat de verdachte als gevolg van detentie zijn baan zal verliezen, dan zal de rechter-commissaris dit mogelijke baanverlies bij zijn beoordeling meewegen. Dit neemt niet weg dat ik niet het gemak kan onderschrijven, waarmee deze leden oneigenlijke ziekmeldingen noemen als een manier om de gevolgen van rechtmatige vrijheidsbeneming op te vangen. Ik wijs voorts op het door mij en de Staatssecretaris ingezette beleid om tot een versnelling van de tenuitvoerlegging van opgelegde onherroepelijke straffen te komen. Daarbij staat voorop dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming zo snel mogelijk plaats vindt nadat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden en niet op het moment dat het meest passend zou zijn voor de veroordeelde.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben twijfels bij de noodzaak en legitimiteit van het voorstel om de gronden voor voorlopige hechtenis uit te breiden. Deze leden lijken ten onrechte te veronderstellen dat het doel van de voorlopige hechtenis is te voorkomen dat de verdachte zijn berechting kan ontlopen of eenzelfde delict opnieuw kan begaan. Volgens het thans geldende recht kan voorlopige hechtenis worden gevorderd als er sprake is van vluchtgevaar of als uit bepaalde omstandigheden blijkt van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die de onverwijld vrijheidsbeneming vordert. In het tweede lid van artikel 67a Sv wordt deze laatste grond voor voorlopige hechtenis geconcretiseerd. Zo vormen onder meer ernstige strafbare feiten waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt, vrees voor collusie en recidivegevaar gewichtige redenen van maatschappelijke veiligheid. Die laatste, vrees voor herhaling, blijkt meestal uit een strafblad waaruit eerdere veroordelingen voor soortgelijke feiten blijken. Als iemand niet eerder veroordeeld is (of als een eerdere veroordeling nog niet onherroepelijk is dan wel er ondanks een eerdere onherroepelijke veroordeling geen vrees voor recidive bestaat), kan een bevel tot voorlopige hechtenis nu niet worden gegeven. Dit terwijl er ook naar aanleiding van door first offenders

gepleegde geweldsdelicten de behoefte bestaat aan een slagvaardige afdoening van zaken. Die first offenders blijven nu op vrije voeten totdat zij bij onherroepelijke uitspraak tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Om in deze leemte te voorzien wordt voorgesteld een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid aan het tweede lid van artikel 67a Sv toe te voegen. Ik verwijs in dit verband naar mijn hierboven weergegeven beschouwing in antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de wijziging in de waardering van de ernst van de feiten, waarvoor wij nu in meer gevallen een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid willen aannemen. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, of het wetsvoorstel daarmee de mogelijkheid creëert om verdachten van bepaalde geweldsdelicten in voor het publiek toegankelijke ruimten of tegen personen met een publieke functie in voorlopige hechtenis te kunnen nemen, zonder dat sprake is van vlucht- of recidivegevaar, heb ik hiermee bevestigend beantwoord.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

### *2.1. De nieuwe grond voor voorlopige hechtenis*

De leden van de VVD-fractie vragen of aan de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis extra motiveringseisen worden gesteld om routinematig gebruik van de nieuwe grond te voorkomen. Het is de bedoeling dat de rechter-commissaris aan de hand van de zorgvuldig geformuleerde criteria in de artikelen 67 en 67a Sv toetst of er een geval en een grond voor voorlopige hechtenis bestaan. De gronden (in artikel 67a Sv) dienen ervoor om in het concrete geval te beoordelen of het bevelen van de voorlopige hechtenis wenselijk en noodzakelijk is. Bovendien moet sprake zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte en moet er, zoals ik al eerder heb opgemerkt, op grond van het derde lid van artikel 67a Sv worden geanticipeerd op de strafoplegging. Maar de rechter-commissaris is nooit verplicht de voorlopige hechtenis te bevelen, ook niet als aan al deze voorwaarden is voldaan. Hij heeft op grond van de artikelen 67 en 67a Sv een eigen verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de vordering tot vrijheidsbeneming. Dat betekent dat de rechter-commissaris bij het nemen van een beslissing over het al dan niet bevelen van voorlopige hechtenis een belangenafweging moet maken. Daarbij zal hij de verschillende belangen van de samenleving, het slachtoffer en van de verdachte in aanmerking nemen. Het wetsvoorstel brengt in dit systeem geen verandering. Dat behelst een aanvulling op de al bestaande gronden voor voorlopige hechtenis. Overigens is het niet zo dat, zoals de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen, de voorgestelde grond zich reeds voordoet als sprake is van «maatschappelijke onrust». Die maatschappelijke onrust vormt wel een bestanddeel van de nieuwe grond, maar het is niet de enige voorwaarde waaraan moet zijn voldaan. Verder moet het gaan om één van de vijf in het wetsvoorstel genoemde geweldsdelicten en moet de zaak binnen zeventien dagen en vijftien uren op zitting kunnen worden behandeld. Uit het voorgaande vloeit voort dat de toepassing van de voorlopige hechtenis – ook op basis van de in het wetsvoorstel geïntroduceerde grond – met vele en voldoende waarborgen is omgeven. De kans dat onschuldige mensen in hechtenis worden genomen moet zo klein mogelijk blijven. De leden van de VVD-fractie refereren in dit verband verder aan een artikel van Ybo Buruma in het Nederlands Juristenblad van 13 september 2013. In dat artikel gaat Buruma in op de toename van het aantal uitgekeerde schadevergoedingen aan personen die onterecht in hechtenis hebben gezeten. Volgens hem is het geloof in het belang van de onschuldpresumptie ten tijde van de beslissing over de voorlopige hechtenis niet zo krachtig en is het hele systeem erop gericht om risico's uit te bannen. Hij doelt daarmee op het risico van het opnieuw plegen van strafbare feiten.

Verder bestaat – aldus Buruma – het gevaar dat het hebben ondergaan van voorlopige hechtenis een stilzwijgend argument is om een gevangenisstraf (met aftrek) op te leggen waar in een vergelijkbaar geval een taakstraf zou zijn opgelegd. Buruma legt hier tevens een verband met dit wetsvoorstel. Zo vreest hij dat de tegen een agente bij een controle uitgesproken bedreiging met zware mishandeling luidende «wacht jij maar af, ik pak je wel kankerhoer» als gevolg van dit wetsvoorstel kan leiden tot een insluiting tot aan de berechting binnen 17 dagen en 15 uur. In reactie hierop merk ik op dat met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk niet is beoogd de strafeis in opwaartse zin te beïnvloeden. Het is niet de bedoeling dat in zaken waarop dit wetsvoorstel ziet, vaker dan nu het geval is, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt gevorderd. Wél zal het wetsvoorstel moeten leiden tot een snellere reactie op het gepleegde geweldsdelict. Wat betreft de constatering van Buruma dat het aantal uitgekeerde schadevergoedingen als gevolg van onrechtmatige detentie in 2012 sterk is toegenomen merk ik het volgende op. Het is juist dat in 2012 4.783 schadeloosstellingen zijn verstrekt voor onrechtmatige detentie. Dat blijkt uit cijfers van het CBS. Hiermee was een bedrag van ruim 12 miljoen euro gemoeid. De recente trend in de toename van het aantal schadevergoedingen wegens onterechte detentie wordt vooral veroorzaakt doordat verdachten vaker in verzekering zijn gesteld, zonder dat dit vervolgens leidde tot een vrijheidsbenemende straf. Dat resulteerde in een sterke groei van het aantal claims voor de enkele dagen dat men was gedetineerd, die net als andere claims meer dan voorheen worden gehonoreerd als een vanzelfsprekende compensatie voor het leed dat daarmee is aangedaan (zoals blijkt uit het onderzoek «Vergoeding van schade ten gevolge van rechtmatig en onrechtmatig overheidsoptreden. Een beeld van de praktijk», WODC, 2008). De sterke toename van het aantal in verzekeringstellingen in de afgelopen jaren lijkt onder meer te kunnen worden verklaard door de introductie van de inschakeling van de raadsman voor het politieverhoor bij volwassen verdachten en het verlenen van verhoorbijstand bij minderjarige verdachten, voor zover dat wegens (tijdelijke) logistieke aanloopproblemen ertoe heeft geleid dat het verhoor niet binnen de zes uren die daarvoor staan kan worden afgerond en het onderzoek vordert dat in verzekeringstelling wordt toegepast (zie het rapport «Raadsman bij politieverhoor», WODC, 2010). Wel wordt aangenomen dat dit een tijdelijk probleem vormt (dat indiceert het onderzoek «Rechtsbijstand bij politieverhoor – Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht», WODC, 2013). Ook de toepassing van het zogenaamde «weekendarrangement» vormt een (gedeeltelijke) verklaring voor de toename van het aantal in verzekeringstellingen. Het betreft de aanpak van uitgaansgeweld waarbij een verdachte die op vrijdag- of zaterdagavond was aangehouden tot maandag in verzekering werd gehouden, terwijl daarvoor geen direct onderzoeksbelang meer aanwezig was. Inmiddels kan dit «weekendarrangement» niet meer worden toegepast, omdat de Hoge Raad in 2011 heeft geoordeeld dat zulke insluiting in deze omstandigheden onrechtmatig is. De verwachting is dan ook dat de hiervoor genoemde ontwikkelingen een neerwaarts effect hebben op het aantal claims wegens onterechte detentie. De leden van de VVD-fractie refereren in het licht van de toename van het aantal schadeclaims als gevolg van onterechte detentie tot slot nog aan het – uit het regeerakkoord voortvloeiende – voorstel van de dadelijke tenuitvoerlegging. Op de financiële consequenties van dat voorstel, waarnaar deze leden vragen, zal ik graag nader ingaan bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de GroenLinks-fractie, de D66- en CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op het begrip

«maatschappelijke onrust». De leden van de D66- en CDA-fractie vragen in dit verband tevens hoe dit begrip zich verhoudt tot het begrip «geschokte rechtsorde». De kritiek die vanuit de hiervoor genoemde fracties wordt geleverd is vooral dat het begrip maatschappelijke onrust te onbepaald is. Ik merk eerst op dat het hier niet gaat om een statisch en vastomlijnd begrip dat strikt gedefinieerd kan worden. Of een geweldsdelict maatschappelijke onrust veroorzaakt, is afhankelijk van de omstandigheden zoals deze zich – soms onvoorspelbaar, plotseling en hevig – voordoen. Om die reden is het niet eenvoudig om het begrip scherp af te bakenen. Wel is het mogelijk om enkele aanknopingspunten te verschaffen. Het bestanddeel maatschappelijke onrust is gebaseerd op het begrip «public disorder» dat het EHRM als grond voor voorlopige hechtenis heeft erkend, althans het gevaar voor public disorder. Hetzelfde geldt voor het begrip «geschokte rechtsorde»; ook dat is ontleend aan «public disorder». Uit het Letellier-arrest van het EHRM van 26 juni 1991 (NJ 1991, 575) blijkt dat «public disorder» alleen kan worden aangenomen als uit de feiten blijkt dat de maatschappelijke rust of openbare orde verstoord zal worden door vrijlating van de verdachte. Het begrip geschokte rechtsorde in artikel 67a, tweede lid, Sv is gekoppeld aan strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van 12 jaar of meer staat. Ernstige gevaarsdelicten met een dodelijke afloop kunnen bijvoorbeeld leiden tot een geschokte rechtsorde. Dergelijke strafbare feiten kunnen via de landelijke pers brede aandacht krijgen. De vrijheidsbeneming op basis van de grond geschokte rechtsorde moet dan bijdragen aan het dempen van de maatschappelijke beroering die het delict heeft veroorzaakt. Datzelfde geldt voor een ander aspect van de maatschappelijke onrust die ontstaat naar aanleiding van de geweldsdelicten waarop het wetsvoorstel ziet. Weliswaar staat op deze geweldsdelicten een minder zware sanctie, maar in de huidige maatschappelijke context worden deze feiten wel als zeer ernstig aangemerkt, omdat deze feiten het veiligheidsgevoel van de burger en de beroepsuitoefening van personen met een publieke taak aantasten. De invloed zal meer «lokaal-gebonden» zijn. Zo zal – als bijvoorbeeld een ambulancebroeder in Voorschoten in elkaar wordt geslagen terwijl hij een slachtoffer medische bijstand verleent – dit vooral tot een verstoring van de openbare orde leiden in die desbetreffende gemeente met berichtgeving in de lokale media en bespreking in de gemeenteraad. Niet elk geweldsdelict leidt tot maatschappelijke onrust. Een vernieling van een lantaarnpaal in de polder zal tot ergernis en mogelijke gevaarzetting in het verkeer leiden, maar niet tot grote maatschappelijke onrust. Een mishandeling die plaatsvindt op een plek waar veel mensen op de been zijn en waarbij hulpverleners en/of kinderen betrokken zijn, kan tot een andere uitkomst leiden. Een samenleving waarin mensen uitgaanscentra mijden omdat zij beducht zijn voor uitgaansgeweld of waarin zij 's avonds niet meer op straat durven komen uit angst daarvoor, is niet de samenleving die verdient te worden nagestreefd.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de verschijning van negatieve columns of ingezonden brieven tegen een vrijlating altijd impliceren dat er sprake is van maatschappelijke onrust, merk ik op dat dit omstandigheden zijn die de rechter-commissaris kan meewegen bij zijn beoordeling van de vordering tot bewaring. Hetzelfde geldt als er massaal tegen een vrijlating wordt gedemonstreerd. Ook dat is een omstandigheid die de rechter-commissaris zal meewegen bij zijn beoordeling van de vraag of de voorlopige hechtenis al dan niet kan worden bevolen. Wat echter niet uit het oog moet worden verloren is de snelrechttermijn; negatieve berichtgeving of demonstraties kunnen alleen meewegen bij de hiervoor bedoelde beoordeling door de rechter-commissaris als die omstandigheden zich hebben voorgedaan binnen de termijn van 17 dagen en 15 uur.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de omschrijving van de voorgestelde grond het openbaar ministerie een vrijbrief verschaft om «van alles en nog wat» aan de rechter-commissaris voor te leggen. Als de rechter-commissaris regelmatig vorderingen tot inbewaringstelling afwijst kan – aldus deze leden – het beeld van een te softe rechterlijke macht ontstaan. De leden van de SP-fractie zien hierbij echter over het hoofd dat ook het openbaar ministerie gebonden is aan de criteria van de voorgestelde grond. Het openbaar ministerie is zich ervan bewust dat de voorgestelde grond ziet op slechts een beperkte categorie zaken. En de zaken waarin het openbaar ministerie de voorlopige hechtenis van (bijvoorbeeld) een first offender vordert, zal de rechter-commissaris die vordering zorgvuldig toetsen. Ik zie dan ook geen aanleiding om te vrezen voor een oneigenlijke toepassing van de voorgestelde grond.

### *2.2. Verhouding tot strafvorderingsbeleid t.a.v. «first offenders»*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel – waarbij de gronden voor voorlopige hechtenis worden verruimd – zich verhoudt tot het strafvorderingsbeleid ten aanzien van first offenders. Terecht merken deze leden op dat het strafvorderingsbeleid niet alleen is gericht op een snelle reactie op het strafbare feit, maar tevens op het voorkomen van recidive door bijvoorbeeld adequate hulpverlening met reclasseringstoezicht en het terugdringen van het opleggen van korte vrijheidsstraffen, vooral ten aanzien van first offenders. Het wetsvoorstel ziet echter op een specifieke, afgebakende categorie zaken waarbij het vanwege de ernst van de feiten en de maatschappelijke onrust die die feiten veroorzaken van belang is dat de daders van deze feiten niet tussentijds op vrije voeten komen maar tot aan de zitting in voorlopige hechtenis kunnen worden gehouden, opdat dader en samenleving een direct signaal krijgen dat dergelijk gedrag onaanvaardbaar is.

### *2.3. Positie van het slachtoffer*

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat het voor het slachtoffer bevredigend is als hij op korte termijn een uitvoerbare beslissing over zijn vordering tot schadevergoeding krijgt. Deze leden vragen of, en zo ja hoe, de regering voornemens is slachtoffers te faciliteren bij het voegen van hun vordering tot schadevergoeding in het strafproces nu het slachtoffer binnen het snelrecht een kortere voorbereidingstijd heeft dan in het geval van een «normale» gerechtelijke afdoening. Zij vragen tevens naar de situatie waarin het misdrijf weliswaar eenvoudig te bewijzen is, maar de door het slachtoffer geleden materiële schade niet eenvoudig is vast te stellen. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de effecten van de snelrechtprocedure op de positie van het slachtoffer. Zij vragen of het niet moeilijk is om binnen de snelrechttermijn een schadeclaim te onderbouwen en of bij geweldsdelicten een vorm van alternatieve geschillenbeslechting, zoals mediation, niet tot een beter resultaat zou leiden. Ik zal de vragen over de positie van het slachtoffer in het snelrecht van de leden van de VVD- en de GroenLinksfractie hierna gezamenlijk beantwoorden.

Dit wetsvoorstel ziet op zaken die niet binnen de drie dagen-termijn van het supersnelrecht kunnen worden afgedaan en waarvoor in de huidige wet een grond ontbreekt om de verdachte nog langer in voorlopige hechtenis te houden. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in die specifieke gevallen de verdachte tot een gewone snelrechtzitting in hechtenis te houden. Dat betekent dat het onderzoek naar de zaak binnen zeventien dagen en vijftien uren moet kunnen worden afgerond. Dat is in zaken die vanuit bewijstechnisch oogpunt overzichtelijk zijn in de meeste gevallen haalbaar. Door de verruiming van de termijn waarin de verdachte



kan worden vastgehouden heeft het slachtoffer *meer* tijd om de als gevolg van het strafbare feit door hem geleden schade te onderbouwen. Dat laat onverlet dat het slachtoffer binnen de (nog steeds) relatief korte snelrechttermijn zijn vordering tot schadevergoeding moet voorbereiden. Dit geldt nu ook al binnen de bestaande praktijk van het snelrecht. Om slachtoffers te faciliteren bij het voegen van hun vordering tot schadevergoeding stuurt het OM aan alle slachtoffers een wensenformulier en een schadeformulier/voegingsformulier. Het slachtoffer kan daarmee aangeven of hij zich wil voegen en of hij daarbij ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland (SHN) wenst. Ook in het kader van bijvoorbeeld een snelle afdoening via de ZSM-aanpak ondersteunt SHN bij het invullen van het voegingsformulier. Daartoe wordt op dit moment een vereenvoudigd schadeformulier ontworpen dat ook kan worden gebruikt in de snelrechtzaken waarop dit wetsvoorstel ziet. Voor zaken die bewijstechnisch eenvoudig zijn, maar waarbij de materiële schade niet eenvoudig is vast te stellen, geldt dat deze zich in principe niet lenen voor de toepassing van (super)snelrecht. Een van de voorwaarden voor de toepassing van (super)snelrecht is dat de (materiële) schade eenvoudig kan worden vastgesteld en er geen sprake is van een vordering van immateriële schade of van zaken waarin een slachtoffer gebruik wil maken van het wettelijke recht om gehoord te worden. In reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de toepassingsmogelijkheden van mediation of andere vormen van alternatieve geschilbeslechting bij deze snelle procedures merk ik het volgende op. Of mediation danwel een andere vorm van alternatieve geschilbeslechting is aangewezen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, meer in het bijzonder van de wens van het slachtoffer. In sommige situaties, zoals bijvoorbeeld bij geweldpleging, kan de toepassing van mediation inderdaad gunstig uitwerken voor beide partijen. Zo kan mediation bijdragen aan de verwerking van het aan het slachtoffer toegebrachte leed. Maar er zijn ook situaties denkbaar waarin het OM, in overleg met het slachtoffer, juist kiest voor snelrecht, bijvoorbeeld als de schade direct duidelijk is of als het slachtoffer belang hecht aan snelle afdoening van zijn beperkte vordering. De toepassing van mediation is dan ook vooral maatwerk. Overigens hoeft een snelrechtzitting niet in de weg te staan aan de toepassing van mediation. Ook na de snelrechtzitting is mediation tussen dader en slachtoffer mogelijk.

Het kabinet bevordert de toepassing van mediation (herstelbemiddeling) in strafzaken, zoals aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 oktober 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/2014, 29 528, nr. 9). Begin 2013 is door de Staatssecretaris een beleidskader herstelbemiddeling opgesteld, waarbij de behoefte van het slachtoffer centraal staat en waarin criteria zijn opgenomen waaraan herstelbemiddeling moet voldoen. Met ingang van oktober 2013 zijn vijf pilots gestart waarbij deze criteria worden getest en de toepassing van mediation in de fase voor, tijdens en na het strafproces wordt onderzocht. De pilots hebben een looptijd van zes tot negen maanden. Na evaluatie van de pilots door het WODC zal het beleidskader zo nodig worden bijgesteld en zal worden besloten welke instrumenten regulier zullen worden ingezet. Los daarvan is ook nu reeds, bijvoorbeeld in het kader van de ZSM-werkwijze, mediation een van de afdoeningsmodaliteiten waartoe het OM, in samenspraak met het slachtoffer en de betrokken ketenpartners, waaronder SHN, kan besluiten.

#### *2.4. Duur van de voorlopige hechtenis*

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de duur van de voorlopige hechtenis in het geval het onderzoek naar de zaak na 17 dagen en 15 uur nog niet is afgerond of de zaak anderszins nog niet zittingsrijp

is. Zo vragen deze leden hoe de voorlopige hechtenis in dit soort gevallen wordt beëindigd of geschorst. Een van de voorwaarden van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis is dat er snelrecht moet kunnen worden toegepast. Dat wil zeggen dat de zaak binnen 17 dagen en 15 uur op zitting kan worden behandeld. Als aan deze voorwaarde niet is voldaan, dan kan de voorlopige hechtenis niet worden bevolen of gehandhaafd op de voorgestelde grond. De rechter-commissaris zal derhalve moeten vaststellen of de zaak binnen de hiervoor genoemde termijn op zitting kan worden behandeld en of het openbaar ministerie dat ook van plan is. Als het niet haalbaar blijkt om de zaak binnen de snelrechttermijn ter zitting te behandelen – omdat het onderzoek bijvoorbeeld heeft uitgewezen dat er onvoldoende bewijsmateriaal is of dat de zaak complexer is dan aanvankelijk werd verondersteld – en er evenmin andere gronden aanwezig zijn, zal de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis (op grond van artikel 63, tweede lid, Sv) niet bevelen of (op grond van artikel 64, tweede lid, Sv) opheffen. Datzelfde geldt voor de officier van justitie; zodra hij voorziet dat het onderzoek naar de zaak niet binnen de snelrechttermijn kan worden afgerond, zal de officier van justitie de verdachte in vrijheid stellen (artikel 64, tweede lid, Sv). Daarnaast kan de verdachte ook altijd (op grond van artikel 69 Sv) een verzoek tot opheffing van de voorlopige hechtenis indienen bij de rechtbank.

Voorts vragen deze leden om een reactie op de brief van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer van 30 september 2013. In die brief wordt aandacht gevraagd voor een viertal onderwerpen. Twee van die onderwerpen, te weten (i) de zorgvuldigheid van het onderzoek binnen de snelrechttermijn en (ii) de positie van het slachtoffer binnen het snelrecht, komen elders in deze memorie van antwoord uitgebreid aan de orde naar aanleiding van vragen van respectievelijk de leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de VVD-fractie. Daarom laat ik die twee onderwerpen hier buiten bespreking. Het NJCM werpt verder de vraag op in hoeverre de strafrechter nog vrij is in het bepalen van een passende strafmodaliteit en strafduur, nu – aldus het NJCM – uit onderzoek blijkt dat in veel gevallen de duur van de voorlopige hechtenis de duur van de vrijheidsbeneming bepaalt. Daarnaast wordt de vrees uitgesproken dat er met de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis meer ruimte ontstaat om jeugdige verdachten in voorlopige hechtenis te nemen. Gevraagd wordt hoe dit zich verhoudt met artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waarin het uitgangspunt besloten ligt dat vrijheidsbeneming een ultimum remedium moet zijn. Op verzoek van de leden van de SP-fractie merk ik in reactie op deze vragen het volgende op. Het wetsvoorstel ziet op zaken die weliswaar ernstig zijn, maar tegelijkertijd relatief eenvoudig, zodat zij binnen de snelrechttermijn kunnen worden afgedaan. Het openbaar ministerie beoordeelt als eerste of een zaak in deze categorie valt en of een gevangenisstraf van minimaal 17 dagen in de rede ligt. Vervolgens toetst de rechter-commissaris of aan alle voorwaarden van de artikelen 67 en 67a Sv is voldaan. Uiteindelijk is het aan de strafrechter om te beoordelen of, en zo ja, welke straf hij een verdachte oplegt. Daarbij heeft de strafrechter grote vrijheid. Wel zal hij de op te leggen straf moeten motiveren. Dat geldt in het bijzonder als de strafrechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt (zie artikel 359, zesde lid, Sv). De strafrechter moet dan derhalve uitleggen waarom hij een gevangenisstraf oplegt. Daarbij kan hij uiteraard niet volstaan met de overweging dat de verdachte al tot aan de snelrechtzitting heeft vastgezeten. Naar aanleiding van de vraag hoe de voorgestelde verruiming zich verhoudt tot artikel 37 IVRK merk ik het volgende op. Ook ik ben van mening dat voorlopige hechtenis alleen mag worden bevolen als

daarvoor bijzonder goede redenen zijn. De aard van de zaken waarop dit wetsvoorstel ziet, brengt mee dat voorlopige hechtenis onder bepaalde omstandigheden de aangewezen reactie is op het gepleegde geweldsdelict. Dat laat onverlet dat het wetsvoorstel aan de bestaande mogelijkheden om te schorsen niets verandert. Datzelfde geldt voor de schorsingsmogelijkheden bij minderjarigen, ten aanzien van wie geldt dat uitdrukkelijk naar schorsingsmogelijkheden moet worden gekeken voordat tot voorlopige hechtenis wordt overgegaan (zie artikel 493, eerste lid, Sv).

Naar aanleiding van de bovengenoemde brief van het NJCM vragen de leden van de SP-fractie verder nog wat er moet gebeuren als de advocaat van de verdachte of het slachtoffer om uitstel vraagt, omdat er meer tijd nodig is om de zaak voor te bereiden. Dit wetsvoorstel ziet, als gezegd, op zaken die weliswaar ernstig zijn van aard, maar tegelijkertijd overzichtelijk vanuit bewijstechnisch perspectief. In die klip-en-klaar-zaken is het in de meeste gevallen haalbaar om het onderzoek naar de zaak binnen zeventien dagen en vijftien uur af te ronden. Zoals ik al eerder opmerkte naar aanleiding van de door de leden van de VVD- en GroenLinks-fractie gestelde vragen over de positie van het slachtoffer in het snelrecht, zal die termijn over het algemeen ook het slachtoffer voldoende gelegenheid bieden om zijn eventuele vordering te onderbouwen. Dit alles laat onverlet dat zaken waarin de materiële schade niet eenvoudig is vast te stellen of zaken waarin het slachtoffer een vergoeding van immateriële schade vordert zich niet lenen voor de toepassing van snelrecht. In die zaken zal de rechter-commissaris de vordering tot bewaring (op grond van artikel 63, tweede lid Sv) afwijzen. Mocht pas nadat het bevel bewaring is verleend blijken dat de schadevergoedingsvordering van het slachtoffer aan de toepassing van snelrecht in de weg staat (en de grond waarop het bevel bewaring is verleend dus vervalt) – dan zal de rechter-commissaris of de officier van justitie de invrijheidstelling van de verdachte gelasten (op grond van artikel 64, tweede lid, Sv). Overigens kan ook de verdediging hierin een rol vervullen door bijvoorbeeld de complexiteit van de zaak of de schadevergoedingsvordering onder de aandacht van de rechter-commissaris of de rechtbank te brengen.

#### *2.5. Capaciteit strafrechtelijk apparaat en uitvoerbaarheid*

De leden van de VVD-fractie vragen of het strafrechtelijk apparaat wel voldoende is toegerust om de door het kabinet geformuleerde doelstelling – om twee derde van de standaardzaken binnen een maand af te handelen – te kunnen realiseren. Het streven naar een snellere afdoening van eenvoudige strafzaken vergt inderdaad forse inspanningen van alle betrokken partijen aan de voorkant van het strafproces. De ZSM-werkwijze van OM en politie in samenwerking met alle betrokken ketenpartners is daar een belangrijk voorbeeld van. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat door een efficiëntere organisatie aan de voorkant tijd en capaciteit kan worden bespaard die anders op een later moment (alsnog) zou moeten worden ingezet. Los daarvan is de verwachting niet dat het onderhavige wetsvoorstel zal leiden tot een werklastverzwaring voor betrokken partijen. In de eerste plaats omdat het wetsvoorstel slechts ziet op een beperkte groep verdachten waarvoor nu geen grond bestaat op basis waarvan zij in voorlopige hechtenis kunnen worden gehouden. Bovendien kunnen, als gevolg van het feit dat verdachten tot aan de snelrechtzitting in hechtenis kunnen worden gehouden, allerlei administratieve en logistieke handelingen, waaronder de betekening van de dagvaarding, achterwege blijven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen – kort samengevat – of de snelrechttermijn geen afbreuk doet aan de zorgvuldigheid van het onderzoek. Een verdachte kan pas in voorlopige hechtenis worden genomen als aan de voorwaarden van de artikelen 67 en 67a Sv is voldaan. Die voorwaarden waarborgen een zorgvuldig proces, teneinde te voorkomen dat onschuldige burgers in voorlopige hechtenis worden genomen. Dat geldt ook voor de voorgestelde grond, die – zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht opmerken – tevens aan de orde kan zijn als het gaat om een geweldsdelict waarbij meerdere verdachten betrokken zijn. Die zaak moet dan wel vanuit bewijstechnisch oogpunt klip-en-klaar zijn. Dat vereist de voorgestelde grond. De rechter-commissaris zal de voorlopige hechtenis immers niet kunnen bevelen of moeten opheffen als de zaak zodanig complex is dat die niet binnen 17 dagen en 15 uur aan de rechter kan worden voorgelegd. Bovendien kan een verdachte op basis van de voorgestelde grond pas in voorlopige hechtenis worden genomen als het geweldsdelict waarvan hij (mede)verdacht wordt maatschappelijke onrust veroorzaakt. Zoals ik al eerder heb opgemerkt is het aan de rechter-commissaris om aan de hand van de omstandigheden van het geval te beoordelen of daarvan sprake is. De aan de voorgestelde grond verbonden voorwaarden waarborgen derhalve dat de behandeling van de zaak op de (snelrecht)zitting altijd plaatsvindt naar aanleiding van een weliswaar kortdurend, maar zorgvuldig onderzoek.

### **3. Toetsing aan grondrechten**

In zijn brief van 1 juli 2013 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer heeft het NJCM aandacht gevraagd voor de aanbevelingen die het VN-Comité tegen foltering vorig jaar heeft gedaan met betrekking tot Nederland in de periode van 2007 tot en met 2011. Het betreft de aanbevelingen om (i) om passende maatregelen te nemen teneinde de toepassing van voorlopige hechtenis te verminderen; (ii) te zorgen dat beslissingen tot voorlopige hechtenis goed worden gemotiveerd; (iii) alternatieven te overwegen en (iv) de onschuldpresumptie in acht te nemen. Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de GroenLinks-fractie vragen om een reactie op deze aanbevelingen. Het VN Comité heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over het hoge percentage voorlopig gehechten. Voorlopige hechtenis zou hier niet als laatste redmiddel fungeren. Deze kritiek wordt overigens ook geuit door de leden van de SP-fractie. Het is juist dat Nederland betrekkelijk hoog scoort in het aandeel van voorlopige hechtenis in de totale gedetineerdenpopulatie. Deze score moet echter wel in de volgende context worden gezien. Nederland kent in vergelijking met andere EU-lidstaten een gemiddeld gedetineerdenratio (het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners). Daar waar niet minder maar doorgaans wel veel korte onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden opgelegd – zoals hier in Nederland het geval is – zal het aandeel van de voorlopige hechtenis groter zijn. De kwalificatie – Nederland als koploper voor wat betreft de toepassing van de voorlopige hechtenis – moet dus wel in deze context worden gezien. In reactie op de aanbeveling alternatieven voor voorlopige hechtenis te overwegen merk ik op dat die alternatieven reeds voorhanden zijn. Op dit moment bestaan die alternatieven in de voorwaarden die de rechter verbindt aan de opschorting of schorsing van de voorlopige hechtenis. De rechter is vrij in de voorwaarden die hij daarbij stelt. Zo kunnen deze voorwaarden vrijheidbeperkend zijn – zoals een locatieverbod – of de verplichting tot deelname aan zekere activiteiten of programma's inhouden. Overigens ben ook ik een voorstander van uitbreiding van de alternatieven. Daarom heb ik al eerder aangekondigd het voorstel inzake de aan de verdachte in het vooronderzoek op te leggen vrijheidbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen. Dat voorstel maakt inmiddels onderdeel uit van het wetgevingsprogramma Versterking

Prestaties Strafrechtketen, dat thans in overleg met de praktijk nader wordt uitgewerkt. Verder wijs ik in dit verband nog op de Wet wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtsmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (Stb. 2013, 250). Deze wet is op 1 november 2013 in werking getreden (Stb. 2013, 309).

Dan kom ik nu toe aan een bespreking van de onschuldpresumptie. Het vermoeden van onschuld wordt als fundamenteel recht beschermd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In artikel 6, tweede lid, EVRM, staat: «Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.» Dat betekent niet dat voorlopige hechtenis nooit mogelijk is, maar aan bepaalde bij de wet vastgestelde voorwaarden moet voldoen. Bij de wijze waarop het dwangmiddel van voorlopige hechtenis mag worden aangewend wordt in het Nederlandse strafprocesrecht dan ook rekening gehouden met de onschuldpresumptie. Zo is de toepassing van de voorlopige hechtenis onderworpen aan strikte, cumulatieve vereisten ten aanzien van het geval waarin en de gronden waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast. De ingrijpendheid van het dwangmiddel en de onherstelbare schade die toepassing van vrijheidsbeneming kan veroorzaken komen hierin tot uitdrukking. Een van de hiervoor bedoelde voorwaarden is het anticipatiegebod (artikel 67a, derde lid, Sv). Dat houdt in dat een bevel voorlopige hechtenis achterwege moet blijven wanneer de verwachting is dat de rechter geen of een zeer korte gevangenisstraf zal opleggen. Ook het openbaar ministerie heeft hiernaar te handelen. Als het openbaar ministerie bijvoorbeeld slechts een week gevangenisstraf wil eisen, zal de zaak uiterlijk binnen een week op zitting moeten worden behandeld. Tot slot merk ik in dit verband nog op dat de voorlopig gehechte op grond van artikel 89 e.v. Sv een schadevergoeding kan worden toegekend, als zijn zaak eindigt zonder oplegging van straf of maatregel.

Op de motivering van beslissingen tot voorlopige hechtenis ben ik hierboven al uitgebreid ingegaan naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of er extra motiveringseisen worden gesteld aan de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis. Daarom volsta ik hier met een verwijzing naar mijn hierboven gegeven antwoord op die vraag.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis in het licht van de eisen die het EHRM aan het op artikel 5 EVRM gebaseerde recht op vrijheid stelt. Artikel 5, derde lid, EVRM, bevat het recht, dat een ieder die is gearresteerd of gedetineerd overeenkomstig het eerste lid, onder c, van artikel 5 EVRM, binnen een redelijke termijn wordt berecht of hangende het proces in vrijheid wordt gesteld. In de jurisprudentie over deze bepaling gelden het recht op vrijheid en de onschuldpresumptie als belangrijke uitgangspunten. Er moeten bijzonder goede redenen zijn wil een inbreuk op deze uitgangspunten gerechtvaardigd zijn. De leden van de SP-fractie noemen de voorlopige hechtenis dan ook terecht een *ultimum remedium*. Volgens het EHRM kan een voortdurende detentie alleen worden gerechtvaardigd op grond van een zwaarwegend publiek belang, dat moet worden vastgesteld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Dat belang moet zwaarder wegen dan het individuele recht op vrijheid. Bij de toets van de redelijke duur van de voorlopige hechtenis hanteert het EHRM de volgende standaardformule: «*The persistence of reasonable suspicion that the person arrested has committed an offence is a condition sine qua non for the validity of the continued detention, but, after a certain lapse of time, it no longer suffices; the Court must then establish whether the other grounds cited by the judicial authorities continue to justify the deprivation of liberty. Where such grounds are «relevant» and «sufficient», the Court must also ascertain whether the competent national*

*authorities displayed «special diligence» in the conduct of the proceedings.»* (zie onder meer: EHRM 26 juni 1991, NJ 1991, 575 (Letellier v. France) en meer recent: EHRM 31 oktober 2013, nr. 20824/09 (Perica Oreb v. Croatia), rov. 109 en EHRM 13 februari 2013, nr. 34421/09 (J.M. v. Denmark), rov. 54). Het bestaan van een verdenking is – aldus het EHRM – derhalve een conditio sine qua non voor het rechtvaardigen van voorlopige hechtenis. Maar na het verstrijken van een bepaalde periode is die verdenking niet meer voldoende en moet de detentie ook worden gebaseerd op andere gronden die relevant en toereikend zijn. In het kader van de beoordeling van de redelijkheid van de duur van de voorlopige hechtenis worden – zo blijkt uit de formulering van het EHRM – niet alleen de redenen voor detentie getoetst. Ook moet worden vastgesteld of de autoriteiten bijzondere zorg («special diligence») hebben betracht in het afdoen van de zaak. Dit laatste – die bijzondere zorg – ziet op de voortvarendheid waarmee de autoriteiten de zaak behandelen. Wat betreft de redenen die voorlopige hechtenis kunnen rechtvaardigen; die kunnen volgens het EHRM worden gecategoriseerd in vier toegestane gronden. Het gaat om: vluchtgevaar, recidivegevaar, collusiegevaar en gevaar voor «public disorder». Zowel de leden van de SP-fractie als de leden van de D66- en de CDA-fractie vragen wat onder het begrip «public disorder» moet worden verstaan. Gevraagd wordt tevens hoe het begrip «maatschappelijke onrust» zich verhoudt tot het begrip «public disorder». Het EHRM heeft in het Letellier-arrest (EHRM 26 juni 1991, NJ 1991, 575) bepaald dat public disorder alleen kan worden aangenomen als uit de feiten blijkt dat de maatschappelijke rust of openbare orde zal worden verstoord door vrijlating van de verdachte. Het gaat daarbij niet alleen om de ernst van het feit. Al eerder – bij de beantwoording van vragen over de invulling van het begrip «maatschappelijke onrust» van de zijde van de PvdA, CDA, GroenLinks en SP – heb ik opgemerkt dat het begrip «maatschappelijke onrust», evenals overigens het begrip «geschokte rechtsorde, is ontleend aan het begrip «public disorder». Weliswaar roept de term «geschokte rechtsorde» de associatie op met de zeer ernstige delicten als moord en doodslag, omdat geschokte rechtsorde in artikel 67a, tweede lid, Sv is gekoppeld aan de ernst van het feit, maar de feiten waarop dit wetsvoorstel ziet worden in het huidige maatschappelijke klimaat naar hun aard ook als zeer ernstig beschouwd. De maatschappij is immers afhankelijk van hulpverleners. Als die hulpverleners hun taken niet naar behoren kunnen uitvoeren omdat zij moeten terugwijken voor geweld, doet dat afbreuk aan het gevoel van veiligheid. Overigens is het zo dat het EHRM bij een korte duur van de voorlopige hechtenis minder strenge eisen stelt aan de onderbouwing van de gronden dan naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt. Dat blijkt uit de uitspraken van het EHRM in de zaken Kanzi en Hendriks tegen Nederland, waarin de grond «public disorder» eveneens centraal stond (EHRM 5 juli 2007, NJ 2007, 632, m.nt. Schalken (Kanzi) en EHRM 5 juli 2007, NJ 2007, 633 (Hendriks)).

Ik keer terug naar de voorgestelde hechtenisgrond. Die ziet op de toepassing van snelrecht naar aanleiding van (vijf) bepaalde geweldsdelicten als gevolg waarvan maatschappelijke onrust is ontstaan. Toepassing van die grond zou betekenen dat (i) de voorlopige hechtenis kort is, te weten maximaal 17 dagen en 15 uur en (ii) dat de voorlopige hechtenis (nuttig) wordt gebruikt om het onderzoek naar de zaak zo spoedig af te ronden. Immers, als de zaak niet binnen de termijn van 17 dagen en 15 uur op zitting kan worden behandeld, dan zal de voorlopige hechtenis in beginsel moeten worden opgeheven. Nu de redelijkheid van de duur van de voorlopige hechtenis volgens vaste rechtspraak van het EHRM niet alleen afhangt van de redenen voor detentie, maar ook van de voortvarendheid waarmee de procedure is gevoerd, ben ik er van overtuigd dat de voorgestelde grond voldoet aan de door het EHRM op grond van artikel 5, derde lid, EVRM, gestelde eisen. Hiermee heb ik tevens de vraag

van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie of de voorgestelde grond – kort samengevat – wel «EVRM- en EHRM-proof» is bevestigend beantwoord.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het verkeer meer doden en gewonden vallen dan tijdens uitgaansgeweld, in de horeca of het openbaar vervoer. Tegen deze achtergrond spreken zij hun verontwaardiging uit over de verhoging van de maximumsnelheid op veel plaatsen in Nederland. Dit wetsvoorstel ziet volgens deze leden op veel minder ernstige gevallen. Zij stellen daarom de vraag waarom het kabinet dit wetsvoorstel heeft ingediend. Op het nut en de noodzaak van de voorgestelde grond ben ik reeds uitgebreid ingegaan in paragraaf 1 van deze memorie van antwoord. Ik volsta hier daarom met een verwijzing naar de aldaar door mij gegeven antwoorden. Anders dan de leden van de SP-fractie denk ik niet dat een wetsvoorstel als het onderhavige de suggestie wekt dat ons land thans onveilig is. Waar het om gaat, is dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd om naar aanleiding van geweld dat is gepleegd tegen hulpverleners of in de publieke ruimte als gevolg waarvan maatschappelijke onrust is ontstaan altijd lik op stuk moet kunnen worden gereageerd, omdat deze feiten het veiligheidsgevoel in de samenleving aantasten. Op dit moment kan een dergelijk signaal richting een bepaalde categorie verdachten, waaronder first offenders, niet worden gegeven. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in deze mogelijkheid. Dit is iets anders dan dat het kabinet «roept» dat het Nederland veiliger gaat maken omdat ons land nu onveilig is, zoals de leden van de SP-fractie betogen.

#### **4. Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel I, Onderdeel B*

De leden van de SP-fractie stellen een vraag naar de reikwijdte van het begrip «voor het publiek toegankelijke plaats.» Zo willen zij weten of de voorgestelde grond ook van toepassing is op de situatie waarin er na een feestje bij iemand thuis ruzie ontstaat die op de stoep wordt voortgezet. Belangrijke voorwaarde van het wetsvoorstel is dat het gepleegde geweldsdelict maatschappelijke onrust veroorzaakt. Of daarvan sprake is, is – zoals ik eerder in deze memorie heb opgemerkt – afhankelijk van de omstandigheden. Een uit een uit de hand gelopen ruzie die op de stoep wordt voortgezet zal daartoe denk ik niet snel aanleiding geven. Mocht de verdachte het slachtoffer echter ernstig letsel hebben toegebracht onder het toezien van vele onschuldige omstanders en het slachtoffer is bijvoorbeeld een kind, dan zou de rechter-commissaris wellicht tot een ander oordeel kunnen komen.

##### *Artikel I, onderdeel 2*

De leden van de SP-fractie stellen tot slot nog een vraag over de omschrijving van «personen met een publieke taak». Zij menen dat de voorgestelde omschrijving te ruim is en stellen voor te volstaan met «de mensen van 112, ambulance, politie en brandweer.» Onder personen met een publieke taak zijn begrepen: personen die ten behoeve van het publiek en in het algemeen belang een hulp- of dienstverlenende taak vervullen. Het gaat om personen die zich minder dan een doorsnee burger kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van het misdrijf dreigen te worden. De door de leden van de SP-fractie voorgestelde omschrijving van «personen met een publieke taak» strookt niet met het – breed gedragen – regeringsbeleid op dit punt. Hun voorstel zou er bovendien toe leiden dat geweld tegen tramconducteurs of buschauffeurs buiten de reikwijdte van de voorgestelde grond zou vallen, terwijl er

regelmatig maatschappelijke onrust wordt veroorzaakt als gevolg van geweld gepleegd in het openbaar vervoer. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld parkeerwachters. Ook zij zijn met enige regelmaat doelwit van agressie en geweld. Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding om te tornen aan de huidige omschrijving van «personen met een publieke taak».

Met het voorgaande hoop ik ook de laatste vraag van deze leden voldoende te hebben beantwoord.

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