

Wie past de schoen? De snelrechtgrond in de praktijk

Evaluatie van de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis

Mr. dr. J.M.W. Lindeman

Mr. dr. L. van Lent

Mr. dr. B. van der Vorm

Mr. I.C. Smits



Universiteit Utrecht

Montaigne Centrum
voor
Rechtsstaat en Rechtspleging

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging, Departement Rechtsgeleerdheid, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO) van de Universiteit Utrecht, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2020, WODC, Auteursrechten voorbehouden.

Vooraf

Op 1 januari 2015 is de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis in werking getreden. In art. IA van die wet is aangekondigd dat een evaluatie van de wet zou plaatsvinden. De opdracht om dit onderzoek uit te voeren is in de zomer van 2019 aan het Montaigne centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht verstrekt. Het onderzoek voor dit rapport is verricht tussen oktober 2019 en juni 2020. Het rapport is opgeleverd in juli 2020. Het uitbreken van de Coronacrisis heeft van alle betrokkenen het nodige improvisatievermogen gevergd, maar de flexibiliteit bleek groot.

Uiteraard was het onderzoek niet mogelijk geweest zonder de bereidwillige medewerking van de vele respondenten die ons te woord hebben gestaan. Onze dank aan deze rechters, rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten is groot. Een woord van dank aan de medewerkers van het Parket-Generaal en de Rechtspraak die de organisatie van het onderzoek mede hebben gefaciliteerd is hier ook op zijn plaats. De begeleidingscommissie (Prof.mr. G.P.M.F. Mols (voorzitter), mr. dr. Y.N. van den Brink, mr. dr. N.L. Holvast, mr. W.M. de Jongste en mr. N. Tielmans danken wij voor de waardevolle opmerkingen en suggesties.

Een aantal collega's van het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Montaigne centrum heeft soms een helpende hand toegestoken en/of de meer administratieve kant van de organisatie gefaciliteerd: ook hen willen we nadrukkelijk bedanken. Met name noemen wij hier nog Isabel Smits (junior docent/onderzoeker) en Chiem Peters (student-assistent).

Wij hopen met dit onderzoek een waardevolle bijdrage te leveren aan het debat rond de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland.

De onderzoekers,

Joep Lindeman (universitair hoofddocent straf(proces)recht)

Leonie van Lent (universitair docent straf(proces)recht)

Benny van der Vorm (universitair docent straf(proces)recht)

Inhoudsopgave

Vooraf	3
Samenvatting	7
Inleiding	15
Probleemstelling, centrale vraag, doelstelling en context.....	15
Onderzoeksvragen.....	16
Onderzoeksopzet- en methodologie	17
Het onderzoeksteam	19
Begeleidingscommissie.....	19
1 Voorlopige hechtenis in Nederland	21
1.1 De wettelijke regeling.....	21
1.2 Proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie	24
1.3 Schorsing van de voorlopige hechtenis: wederom subsidiariteit.....	27
1.4 Voorlopige hechtenis in de praktijk.....	28
2 Met de Wugvh samenhangende processen en beleidsregels	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Snelrecht en supersnelrecht	33
2.3 ZSM	35
2.4 Eenduidige Landelijke Afspraken en Veilige Publieke Taak	36
2.5 Beleidsregels OM	37
2.6 Recente ontwikkeling: wetsvoorstel taakstrafverbod veilige publieke taak.....	39
2.7 Afsluiting	42
3 De wetsgeschiedenis van de Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Het doel van het wetsvoorstel.....	43
3.3 De formulering van de ‘snelrechtgrond’	45
3.3.1 De relevante misdrijven.....	46
3.3.2 De voor het publiek toegankelijke plaats.....	46
3.3.3 De personen met een publieke taak.....	48
3.3.4 De gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid en de maatschappelijke onrust	49
3.3.5 De termijn van de berechting van het misdrijf: snelrecht	53
3.4 Overeenstemming met EVRM	55
3.5 De verhouding tot de andere voorlopige hechtenisgronden	56
3.6 De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer	58
3.7 De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer	60
3.8 Commentaar op het wetsvoorstel.....	64
3.9 Afsluitende opmerkingen.....	66

4	De snelrechtgrond in de praktijk.....	69
4.1	Inleiding.....	69
4.2	Literatuur, cijfermateriaal en beleidsregels over de praktijk van de snelrechtgrond.....	69
4.2.1	Wetenschappelijke literatuur over de praktijk van de snelrechtgrond.....	69
4.2.2	Cijfermateriaal.....	70
4.2.3	Richtlijnen, beleid etc.....	71
4.3	Interviews en enquête.....	75
4.3.1	Inleiding.....	75
4.3.2	Toepassing en toewijzing van de snelrechtgrond.....	76
4.3.3	De strafbare feiten waarvoor de snelrechtgrond kan worden toegepast.....	80
4.3.4	Op een voor het publiek toegankelijke plaats en/of tegen personen met een publieke taak.....	84
4.3.5	Maatschappelijke onrust.....	85
4.3.6	Berechting binnen zeventien dagen en achttien uur.....	90
4.3.7	De praktijk van het snelrecht.....	92
4.3.8	De persoon van de verdachte.....	94
4.3.9	Toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande gronden.....	96
4.3.10	Toegevoegde waarde van de snelrechtgrond voor het lik-op-stuk beleid.....	97
4.4	Expertmeeting.....	100
4.5	Afsluiting.....	103
5	Beantwoording onderzoeksvragen.....	105
6	Evaluatie en conclusies.....	111
6.1	Inleiding.....	111
6.2	De snelrechtgrond wordt weinig gebruikt.....	111
6.3	Snelrecht en voorlopige hechtenis.....	112
6.4	VPT en ELA en snelrecht.....	114
6.5	Paradoxe verhouding tussen snelrecht, voorlopige hechtenis, de VPT/ELA en geweld in voor het publiek toegankelijke plaats.....	115
6.6	Het begrip ‘maatschappelijke onrust’ is te onbepaald.....	117
6.7	De preventieve rechtscultuur rond de voorlopige hechtenis in Nederland.....	121
	Literatuur.....	125
	Summary.....	131
	Bijlage 1.....	139
	Tekst concept-wetsvoorstel vóór consultatie.....	139
	Tekst ontwerpregeling zoals voorgelegd aan RvS.....	139
	Tekst definitieve wetsvoorstel.....	139
	Bijlage 2.....	141
	Bijlage 3.....	145

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek naar de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis (hierna: Wugvh). De Wugvh is ingevoerd na toezeggingen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) in het kader van de bestrijding van geweld tegen hulpverleners. Het doel van de wet is om 'bij geweld in de publieke ruimte en geweld tegen personen met een publieke taak de mogelijkheden voor de toepassing van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een snelle berechting van de verdachte' (memorie van toelichting, p. 1). De evaluatie is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd aan Tweede Kamer (art. IA Wugvh).

Het doel van het onderzoek was om na te gaan in hoeverre de middels deze wet ingevoerde 'snelrechtgrond' bijdraagt aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag op een voor het publiek toegankelijke plaats of jegens personen met een publieke taak. Het onderzoek bestond uit: (i) literatuuronderzoek, (ii) deskresearch, (iii) semi-gestructureerde interviews onder rechters-commissarissen, politierechters, officieren van justitie en advocaten, (iv) een online enquête onder rechters-commissarissen en (v) een expertmeeting met een rechter en drie officieren van justitie.

De snelrechtgrond wordt weinig gebruikt: belangrijkste redenen

Uit het onderzoek is gebleken dat de snelrechtgrond weinig wordt gebruikt. Hoewel wij niet konden beschikken over concreet cijfermateriaal, kan op basis van extrapolatie van de in ons onderzoek verkregen gegevens een ruwe schatting worden gemaakt, die oplevert dat in de periode van januari 2018 t/m mei 2020 (dus in 29 maanden) tussen 187 en 274 vorderingen tot bewaring zijn beoordeeld waaraan de snelrechtgrond (mede) ten grondslag lag. Niet al deze vorderingen zijn toegewezen. Bovendien wijzen de onderzoeksresultaten uit dat naast de snelrechtgrond meestal nog een of meer andere gronden worden toegepast, en dat dus zaken waarin de snelrechtgrond als enige grond voorkomt op een vordering bewaring, zelden voorkomen. Afgezet tegen het feit dat in de afgelopen jaren in totaal steeds meer dan 13.000 voorlopig gehechten per jaar zijn ingestroomd in de huizen van bewaring, is onze conclusie dat de snelrechtgrond een zeer marginaal bestaan leidt. De inschatting in de memorie van toelichting bij de Wugvh dat de grond toch nog wel in enkele honderden gevallen per jaar concreet toepassing zou vinden, lijkt niet te zijn waarheid.

De feiten passen niet door de mal van de snelrechtgrond

Snelrecht is weliswaar een veelgebruikt en breed geaccepteerd en gewaardeerd fenomeen, maar de in de snelrechtgrond bedoelde strafbare feiten zijn *niet de idealtypische snelrechtfeiten*. Dat komt omdat het feiten betreft die deels als *te gecompliceerd* of *te ernstig* worden beschouwd voor een snelrechtzitting. Voor andere feiten

geldt juist weer dat de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting geen vrijheidsstraffen indiceren, waardoor, vanwege het *anticipatiegebod* (art. 67a lid 3 Sv), toepassing van voorlopige hechtenis niet mogelijk wordt geacht. In veel situaties is bovendien vaak sprake van verdachten die op grond van de *reeds bestaande gronden* in voorlopige hechtenis genomen kunnen worden, omdat zij relevante antecedenten hebben en/of er nader onderzoek moet worden gedaan. Zelfs zonder antecedenten kan volgens onze respondenten in zulke gevallen op grond van de zogenoemde grote recidivegrond de voorlopige hechtenis worden bevolen.

Kortom: de *situatie die de wetgever voor ogen had komt in de praktijk nauwelijks voor*. Er is zelden sprake van een zogenoemde *first offender*, die een relatief makkelijk te bewijzen strafbaar feit heeft gepleegd dat binnen de parameters van de snelrechtgrond valt, maar waarop geen andere gronden voor voorlopige hechtenis van toepassing zijn en waarvoor wel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te verwachten is. Ons onderzoek bevestigt hiermee veel van de praktische bedenkingen die ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel zijn opgeworpen.

Ten tijde van ons onderzoek bleek van één uitzondering die de regel leek te bevestigen: de coronacrisis brak uit en in het kielzog daarvan kwamen ‘coronaspuigers’ in beeld. Juist ten aanzien van hen kon de snelrechtgrond volgens de respondenten meerwaarde hebben: het zijn relatief eenvoudige zaken waarvoor ook *first offenders* vrijheidsstraffen kunnen krijgen. Uiteindelijk bleek de snelrechtgrond ook in deze gevallen lang niet altijd te worden toegepast, bijvoorbeeld omdat de verdachte antecedenten had of de zaak via het supersnelrecht kon worden afgedaan.

De maatschappelijke onrust is een onduidelijk criterium

Ons onderzoek bevestigt ook de vrees dat het begrip ‘maatschappelijke onrust’ in de praktijk moeilijk te hanteren zou zijn. Dat lijkt tot een zekere willekeur in de toepassing van de grond te kunnen leiden. In de memorie van toelichting bij de Wugvh werd in dit verband een Aanwijzing van het openbaar ministerie in het vooruitzicht gesteld, die de geconstateerde onduidelijkheid wellicht het hoofd had kunnen bieden. Deze Aanwijzing is er echter nooit gekomen.

De maatschappelijke onrust moet, op grond van grammaticale interpretatie, vastgesteld worden op basis van de aard van de gepleegde feiten. Wetshistorische interpretatie leert echter dat de onrust bij dit soort feiten en omstandigheden tot op zeker hoogte mag worden verondersteld. Bovendien leert wetshistorische interpretatie dat de maatschappelijke onrust aanwezig wordt verondersteld bij een als prematuur beleefde vrijlating van de verdachte en dat het snel reageren op deze misdrijven tegemoet komt aan de gevoelens van maatschappelijke onrust. Deze caleidoscopische benadering van het begrip heeft het gevaar in zich als een selffulfilling prophecy te werken en blijkt in de praktijk uitermate lastig te operationaliseren. Zaken als media-aandacht, onrust blijkend uit activiteiten op sociale media (Facebook, Twitter, Instagram), de hoeveelheid omstanders, de locatie van de voor het publiek toegankelijke plaats en/of de functie van de persoon van het slachtoffer lijken allemaal omstandigheden te zijn die in de besluitvorming omtrent de maatschappelijke

onrust een rol kunnen spelen, terwijl zij nauwelijks kunnen worden gekwantificeerd en door verschillende respondenten ook verschillend worden gewaardeerd. Ook hier bleek dat de respondenten vonden dat ten aanzien van de ‘coronaspugers’ de maatschappelijke onrust vaak wel te beargumenteren was.

Respondenten relateren de uitleg veelal aan die van de ernstig geschokte rechtsorde: sommigen spreken van de ‘ernstig geschokte rechtsorde *light*’. Daarbij lijkt uit het oog te worden verloren dat de ernstig geschokte rechtsorde in samenhang met de aard en de (grotere) ernst van de zogenoemde twaalfjaars-feiten moet worden gezien. De in dat kader vrij breed geaccepteerde redenering dat het ‘niet uit te leggen is’ als een verdachte zou worden vrijgelaten, is onzes inziens in de memoerie van toelichting te makkelijk analoog van toepassing verklaard op de snelrechtgrond. Bovendien is zij in het licht van recentere jurisprudentie van het EHRM niet meer houdbaar. In het *Buzadji*-arrest¹ heeft het EHRM duidelijk gemaakt dat het slechts gedurende een paar dagen mogelijk is om enkel op basis van de redelijke verdenking de preventieve hechtenis te laten voortduren. Na die termijn moet een van de in de EHRM-jurisprudentie erkende gronden voor voorlopige hechtenis worden toegepast. Bovendien moet elke vrijheidsbeneming, hoe kortdurend ook, gerechtvaardigd zijn én moet die rechtvaardiging overtuigend onderbouwd worden. In het arrest *Geisterfer t. Nederland*² heeft het EHRM bovendien benadrukt dat concreet onderbouwd moet worden dat de invrijheidstelling van de verdachte tot daadwerkelijke ‘*public disorder*’ zal leiden. De redenering moet dus méér behelzen dan enkel een verdenking en het onderbouwen van ‘*public disorder*’ met een algemene, abstracte aanname.

Met de snelrechtgrond samenhangende fenomenen: snelrecht en de Veilige Publieke Taak (VPT)

De bevindingen in dit rapport moeten worden gezien tegen de achtergrond van twee belangrijke fenomenen die aan de snelrechtgrond ten grondslag liggen: snelrecht en de met het programma ‘Veilige Publieke Taak’ samenhangende Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA). Beide fenomenen zijn deels gebaseerd op aannames die niet altijd even solide zijn onderbouwd.

In de Nederlandse strafrechtketen is het toepassen van snelrecht gemeengoed geworden. Een zeer belangrijke, maar eigenlijk nooit concreet onderzochte en onderbouwde, veronderstelling daarbij is dat met een lik-op-stuk reactie wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte. Feiten gepleegd in de openbare ruimte (uitgaansgeweld, voetbalgeweld, geweld tijdens oud en nieuw) waren altijd al bij uitstek feiten die men bij snelrechtprocedures voor ogen had. Hetzelfde geldt voor geweld tegen de politie en andere personen met een publieke taak. Het snelrecht levert bovendien vanuit instrumenteel oogpunt winst op: de doorlooptijden worden drastisch bekort en de executie van de straf vindt onmiddellijk plaats. De keerzijde van de medaille is dat snelrecht op gespannen voet staat met de

¹ EHRM (GC) 5 juli 2016, nr. 23755/07, EHRC 2017/30 m.nt. Crijns (*Buzadji t. Moldavië*).

² EHRM 9 december 2014, nr. 15911/08, EHRC 2015/57 m.nt. v/d Brink (*Geisterfer t. Nederland*).

onschuldpresumptie: een belangrijke impliciete veronderstelling is immers dat de verdachte ook de dader is: snelrecht moet aan de *verdachte* en de samenleving duidelijk maken dat het gedrag onaanvaardbaar is, terwijl het in het belang van de samenleving is dat *daders* na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf, aldus de Menukaart (super)snelrecht van het College van procureurs-generaal.³

Intussen is niet concreet onderbouwd dat snellere berechting zonder de verdachte in vrijheid het proces te laten afwachten ook echt effectiever is en/of het beste tegemoetkomt aan de behoeften van de maatschappij. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd al duidelijk gemaakt dat vooral de *wens* om snel op te treden ten grondslag lag aan het wetsvoorstel. Respondenten in ons onderzoek geven dan ook aan dat ook voor niet-gedetineerden een snelrechtprocedure toegevoegde waarde kan hebben. Deze boodschap lijkt over te komen: pilots waarin gebruik wordt gemaakt van snelrecht voor niet-gedetineerden (SR-NG), blijken intussen volgens de Minister van Justitie & Veiligheid een waardevolle en betekenisvolle toevoeging: in alle arrondissementen zullen afspraken worden gemaakt om SR-NG als reguliere afdoeningsmodaliteit in te voeren.⁴

Het is de vraag of die ontwikkeling iets verandert aan de veronderstelling dat geweldsmisdrijven tegen de personen met een publieke taak bij uitstek vragen om een lik-op-stuk reactie en derhalve in de snelrechtmolen terecht moeten komen. In de zogenoemde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen de politie en het OM is onder meer afgesproken dat – waar mogelijk – snelrecht en voorlopige hechtenis zullen worden toegepast. Bovendien is er afgesproken om driedubbel zo hoge straffen te eisen. De praktijk is op dit punt een stuk weerbarstiger dan het beleid wil doen geloven: zaken zijn minder makkelijk op te lossen, verdachten kampen niet zelden met gedragskundige problematiek en/of met verslavingen, waardoor de rechttoerechtaan mal van snelrecht helemaal niet past. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden in dit kader door onze respondenten niet als een soort heilige graal gezien en met name de respondenten aan OM-zijde geven aan graag maatwerk te leveren in voorkomende zaken. Dat strookt ook met het gepubliceerde beleid van het OM, dat vrijwel nergens concreet tot uitdrukking brengt dat bij alle vormen van geweld tegen personen met een publieke taak meteen aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en/of voorlopige hechtenis moet worden gedacht. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt juist ten aanzien van dergelijke misdrijven gerefereerd aan ‘betekenisvolle interventies’. De bevindingen in de laatste evaluatie van de ELA laten dan ook zien dat van OM-zijde wordt aangegeven dat de afspraken waarin wordt beloofd dat de zaken snel worden afgehandeld en dat waar mogelijk voorlopige hechtenis zal worden gevorderd, eigenlijk verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt: die afspraken zouden beter geschrapt kunnen worden.

³ Menukaart (super)snelrecht.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 558, p. 3-4.

Zo doet zich een paradoxale situatie voor. Juist de sterk met de snelrechtgrond geassocieerde situaties van rellen en opstootjes rond oud en nieuw, evenementen en/of geweld tegen mensen met een publieke taak worden genoemd als zaken waar de snelrechtgrond *niet* goed bij past: er is politieonderzoek voor nodig dat het raamwerk van het snelrecht te buiten gaat en first offenders plegen zelden zomaar een ernstiger geweldsmisdrijf tegen een persoon met een publieke taak. De zaak van de zogenoemde Trouwstoetmepper is in dit verband illustratief: er was sprake van fors geweld tegen een politieagent dat de gemoederen landelijk flink bezig heeft gehouden. Het heeft evenwel meer dan een half jaar geduurd voor de zaak op zitting stond en de verdachte bleek al een strafblad te hebben en is bovendien verminderd toerekeningsvatbaar verklaard.

Draagt de snelrechtgrond bij aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag in een voor het publiek toegankelijke plaats of jegens personen met een publieke taak?

Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek is dat de snelrechtgrond in zeer beperkte mate bijdraagt aan een snelle reactie op het bedoelde strafbare gedrag. De grond blijkt een 'mal' te zijn waar maar een zeer beperkt aantal van de beoogde gevallen daadwerkelijk doorheen past. Daarnaast speelt de cultuur rondom de voorlopige hechtenis in Nederland een belangrijke rol. Voorlopige hechtenis wordt tamelijk ruimhartig toegepast en in de loop van de jaren is een systeem van interpreteren en toepassen van gronden ontstaan, waarin vrijwel alle zaken kunnen worden meegenomen en waarin alle partijen gesocialiseerd zijn en worden. Er was eigenlijk weinig behoefte aan een nieuwe grond en kennelijk zijn officieren noch rechters geneigd om in dit speelveld veel verandering aan te brengen. Dat laat onverlet dat in de zeldzame gevallen dat de snelrechtgrond zelfstandig wordt opgevoerd, hij meestal wordt toegekend, zo stellen de respondenten. Van principiële afwijzing van de grond was slechts bij enkele respondenten sprake. Getalsmatig kan de toegevoegde waarde van de snelrechtgrond desalniettemin (zeer) gering genoemd worden.

De opkomst van de ZSM-procedure mag voorts niet onbenoemd blijven. In het kader daarvan is ingezet op een stelsel waarin 'kale' straffen (of het nou geldboetes of vrijheidsstraffen betreft) niet zonder meer worden nagestreefd. De 'betekenisvolle interventie' speelt een belangrijke rol – niet zelden in een buitengerechtelijke context, waarbij nadrukkelijk ook aan gedragsaanwijzingen (als voorwaarde bij een strafbeschikking of op grond van artikel 509hh Sv) kan worden gedacht. Dergelijke gedragsaanwijzingen zouden in sommige gevallen een heel effectief middel kunnen zijn om de veronderstelde onrust die door vrijlating van de verdachte zou kunnen worden veroorzaakt te temperen.

Ongewenste neveneffecten en onduidelijkheden

Het onderzoek levert geen aanwijzingen op dat van ongewenste neveneffecten (zoals bijvoorbeeld een verhoogde kans van onterechte toepassing van voorlopige

hechtenis) sprake is. Het verdient aanbeveling om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of de snelrechtgrond ook van toepassing blijft indien de (super)snelrechtzitting wordt aangehouden of als de verdachte na veroordeling door de (super)snelrechter niet direct afstand doet van het recht om in hoger beroep te gaan. Op dit moment lijkt de consensus onder respondenten van de Rechtspraak te zijn dat het, na een veroordeling die nog niet onherroepelijk is, niet mogelijk is om de voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond te laten voortduren. Dat brengt de wat paradoxale situatie met zich dat een verdachte die enkel op de snelrechtgrond in voorlopige hechtenis zit en die tot een gevangenisstraf van bijvoorbeeld één maand wordt veroordeeld, het restant van die straf op een later moment moet uitzitten, omdat de rechter geen bevel gevangenhouding kan geven. In vergelijkbare zin is er onduidelijkheid over het laten voortduren van de voorlopige hechtenis na aanhouding van de strafzaak.

Uitleiding: enige afsluitende opmerkingen

De snelrechtgrond lijkt door de staande en zittende magistratuur zuinigjes te zijn ontvangen, maar van breed gedragen weerstand tegen de grond is geen sprake, hoewel enkele respondenten de grond zien als een politiek vehikel. De toch grote discretionaire ruimte die OM en ZM hebben om wel of niet tot vorderen en bevelen van voorlopige hechtenis over te gaan, lijkt het effect te hebben dat de grond weinig van stal wordt gehaald. Ook op basis van wat wij in de interviews en de expertmeeting hebben gehoord kunnen wij vaststellen dat de betrokken magistraten er weloverwogen mee omgaan.

Die grote discretionaire ruimte is in dit verband geen rustig bezit. Onlangs is het wetsvoorstel Uitbreiding taakstrafverbod ingediend,⁵ dat betrekking heeft op gevallen waarin geweld wordt gebruikt tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Mocht dat wetsvoorstel tot wet worden, dan zal in ieder geval het ‘filter’ van het anticipatiegebod in sommige gevallen wegvallen. Daarmee is echter niet gezegd dat dat tot meer toepassing van voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond zou moeten leiden. De ‘snelrechtmaal’ zal in veel van de bedoelde zaken nog steeds niet passen omdat de onderzoeken te complex zijn. De aangekondigde opkomst van snelrecht voor niet-gedetineerden kan leiden tot een relativering van de aanname dat lik-op-stuk en snelrecht onlosmakelijk zijn verbonden met voorlopige hechtenis. Bovendien brengen wij in herinnering dat in de conceptvoorstellen ten behoeve van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering door de Minister van Justitie & Veiligheid nadrukkelijk is ingezet op een stelsel dat ‘dwingender dan in de huidige regeling van de voorlopige hechtenis tot uitdrukking [brengt] dat de rechter zal moeten nagaan of aan een verdachte vrijheidsbeperkende verplichtingen en verboden kunnen worden opgelegd en

⁵ *Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 2.*

dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.’⁶

Het is duidelijk dat geweld tegen mensen met een publieke taak en/of in de openbare ruimte serieus moet worden aangepakt. Het één hoeft het ander echter niet uit te sluiten en het is onzes inziens maar net hoe je het aankleedt. Het is in dat kader goed uit te leggen dat een ‘kale’ (relatief korte) vrijheidsstraf echt niet zaligmakend is, zeker niet in geval van *first offenders*. In plaats daarvan kan ook worden gekozen voor een dadergerichte aanpak die focust op zorgvuldige afdoening waarin ook voldoende oog is voor de belangen van het slachtoffer. Initiatieven als het snelrecht voor niet-gedetineerden, mediation en voorlopige vrijheidsbeperking kunnen wellicht een veel betekenisvollere reactie teweegbrengen dan het lik-op-stuk beleid dat op dit terrein in feite nooit heeft gewerkt zoals het beoogd was.

⁶ Concept-memorie van toelichting bij het Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over het opsporingsonderzoek in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 35.

Inleiding

In dit rapport doen wij verslag van het evaluatieonderzoek naar de Wet Uitbreiding Gronden Voorlopige Hechtenis (hierna: Wugvh). Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging: een van de onderzoekszwaartepunten van het departement Rechtsgeleerdheid van de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO) van de Universiteit Utrecht. Het onderzoek is verricht door onderzoekers die eveneens zijn verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen (de afdeling strafrecht, criminologie en forensische psychiatrie en psychologie van het departement Rechtsgeleerdheid).

Probleemstelling, centrale vraag, doelstelling en context

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de middels de Wugvh ingevoerde nieuwe grond voor voorlopige hechtenis bijdraagt aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak. De evaluatie is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd aan Tweede Kamer (art. IA Wugvh).

De Wugvh is ingevoerd na toezeggingen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) in het kader van de bestrijding van geweld tegen hulpverleners. Het doel van de wet is, aldus de Memorie van Toelichting (p. 1), ‘bij geweld in de publieke ruimte en geweld tegen personen met een publieke taak de mogelijkheden voor de toepassing van voorlopige hechtenis te verruimen met het oog op een snelle berechting van de verdachte.’ Met de wet is de volgende grond toegevoegd aan art. 67a lid 2 Sv, die nu als volgt is geformuleerd:⁷

‘4° indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uur na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden;’

⁷ In de Wet van 17 november 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (Stb. 2016, 476) is de zinsnede ‘17 dagen en 15 uren’ vervangen door: ‘zeventien dagen en achttien uur’, dit mede in verband met de verruiming van de termijn voor de inverzekeringstelling (artikel 57 Sv).

Invoering van de wet sloot enerzijds aan bij gevoelens dat slagvaardiger moest kunnen worden opgetreden tegen deze strafbare gedragingen. De wet riep ook weerstand op. Vertegenwoordigers van de rechtspraak en advocatuur alsmede wetenschappers waren kritisch op de beoogde uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis. Zo zou deze niet aansluiten bij de gronden die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in zijn jurisprudentie worden genoemd en zou zij (daardoor) op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat de verdachte in beginsel zijn berechting in vrijheid mag afwachten en met de onschuldpresumptie. Bovendien zou de toegevoegde waarde van de nieuwe grond (zeer) beperkt zijn.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland,⁸ maar een specifiek op de nieuwe grond toegespitst onderzoek is niet verricht. Wel komt uit beschikbare literatuur naar voren dat de grond niet veel gebruikt lijkt te worden. In dit rapport wordt op basis van onderstaande vragen het gebruik en de werking van de nieuwe grond geëvalueerd.

Onderzoeksvragen

In het onderstaande zetten wij de onderzoeksvragen uiteen. Een belangrijke beperking die wij op voorhand willen aanbrengen is dat wij jeugdstrafzaken buiten beschouwing hebben gelaten. Binnen het jeugdstrafrecht is vrijheidsbeneming (en al helemaal de voorlopige hechtenis) nog veel meer dan in het strafrecht voor volwassenen *ultimum remedium*. De bijzondere dynamiek van het jeugdstrafprocesrecht met zijn eigen doelstellingen en aanpalend beleid inzake afdoening en straftoemeting moet, voor een zuivere beantwoording van de gestelde vragen, onzes inziens hier buiten beschouwing blijven.

1. In hoeveel en in welke gevallen (type misdrijven) is gebruik gemaakt van de 'snelrechtgrond' voor het vorderen van voorlopige hechtenis?
2. In hoeveel en in welke gevallen is deze vordering door de rechter toegewezen?
3. In hoeverre lenen de voor toepassing van deze grond aangewezen misdrijven zich in de praktijk voor afdoening binnen de termijn van het snelrecht (=14 + 3 dagen + 18 uur)?

⁸ Boone, Jacobs & Lindeman 2019, Van den Brink 2018, College voor de Rechten van de Mens 2017; Crijns, Leeuw & Wermink 2016, Stevens 2012.

4. In hoeverre en in welke gevallen is de zaak niet binnen de wettelijke termijn behandeld en kan de verdachte niet langer op de hier bedoelde grond in voorlopige hechtenis worden gehouden?
5. Hoe beoordelen de direct betrokkenen (officieren van justitie, rechters-commissarissen, politierechters, advocaten en andere rechtshulpverleners) deze nieuwe grond voor voorlopige hechtenis?
6. In hoeverre draagt de wet bij aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie (lik op stuk: toepassen van voorlopige hechtenis gevolgd door snelrecht) op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak?
7. Is sprake van een meerwaarde van deze extra grond voor de voorlopige hechtenis, bovenop de reeds bestaande gronden?
8. In hoeveel en in welke gevallen heeft de verdachte (achteraf gezien) na toepassing van deze nieuwe grond ten onrechte in voorlopige hechtenis gezeten?
9. Is sprake van andere ongewenste neveneffecten? Zo ja, welke zijn dat?

Onderzoeksopzet- en methodologie

In het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Literatuuronderzoek;
- Deskresearch;
- Empirisch onderzoek
 - o Enquête onder rechters-commissarissen (n = 41);
 - o Semi-gestructureerde interviews, met rechters-commissarissen, politierechters, officieren van justitie, advocaten (n = 22: zes rechters-commissarissen, vier politierechters, zes officieren en zes advocaten);
 - o Expertmeeting (n=4).

Jurisprudentieonderzoek is hierboven niet nadrukkelijk genoemd. Uiteraard hebben wij de beschikbare jurisprudentiedatabanken doorzocht op relevante uitspraken met betrekking tot de snelrechtgrond. Dit heeft niets opgeleverd: beslissingen van de rechter-commissaris over de bewaring worden vrijwel nooit gepubliceerd en ook gepubliceerde beslissingen van raadkamers zijn schaars.

Aanvankelijk was het de bedoeling om ook kwantitatief onderzoek te doen teneinde te kunnen tellen hoeveel gevallen van toepassing van de snelrechtgrond er zijn geweest. Het bleek echter zonder disproportionele inspanning niet mogelijk om een

cijfermatig beeld te krijgen van de toepassing van de snelrechtgrond (zie nader hierover paragraaf 4.2). Bovendien bevestigden de eerste interviews die in het kader van dit onderzoek werden gehouden het beeld dat de grond slechts incidenteel wordt gebruikt. Om die reden is besloten om – in ieder geval voorlopig – af te zien van een steekproeftrekking. Tegen de tijd dat het onderzoeksteam hierover echt een knoop moest doorhakken, was de coronacrisis volop uitgebarsten, wat een dossieronderzoek nagenoeg onmogelijk maakte. De overige onderzoeksresultaten wezen op dat moment uit dat de toegevoegde waarde van cijfermatig onderzoek ten behoeve van de te beantwoorden vragen nihil zou zijn.

De nadruk is dus uiteindelijk gelegd op kwalitatief onderzoek. In (semi-gestructureerde) interviews met politierechters, rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten is naar de ervaringen in de praktijk gevraagd, waarbij ook nadrukkelijk is gevraagd naar de redenen waarom in de praktijk deze grond al dan niet geschikt blijkt te zijn. Op deze wijze kon ook worden ingeschat of de aanvankelijk geuite kritiek bewaarheid is of niet. De interviews zijn (in overleg met de Rechtspraak) afgenomen in de arrondissementen Den Haag, Midden-Nederland en Gelderland: parketten van verschillende omvang en met zowel zeer dichtbevolkte als dunbevolkte gebieden. Bij ieder van de drie geselecteerde rechtbanken zijn twee politierechters, twee rechters-commissarissen, twee officieren van justitie en twee advocaten geïnterviewd. Alleen in Rechtbank Den Haag is het, ondanks vele inspanningen, niet gelukt om twee politierechters te spreken te krijgen. In totaal zijn dus 22 interviews afgenomen. Deze interviews zijn verbatim uitgewerkt. In hoofdstuk 4 is de werkwijze nader toegelicht en is te zien dat de opgehaalde informatie is onderverdeeld in een aantal thema's. Ten aanzien van elk thema zijn de interviews door de betrokken onderzoeker doorgelopen en zijn de voor dat thema relevante uitspraken uitgelicht.

De online-enquête is via het landelijk netwerk van rechters-commissarissen verspreid onder de 97 in Nederland werkzame rechters-commissarissen. 41 respondenten hebben de enquête ingevuld. Alle rechtbanken zijn in de respons vertegenwoordigd, zij het niet evenredig. In hoofdstuk 4 wordt de werkwijze nader toegelicht.

In juni 2020 is online een expertmeeting belegd. Daarbij waren een rechter en drie officieren van justitie aanwezig, uit vier arrondissementen. Op een officier na, zijn al deze respondenten bovendien werkzaam (geweest) op een ander parket dan de drie parketten die in de interviews zijn betrokken. Tijdens deze expertmeeting zijn de bevindingen van ons onderzoek aan de respondenten voorgehouden en is hun gevraagd daarop te reflecteren. Ook is gevraagd naar de eigen ervaringen van deze respondenten met de nieuwe snelrechtgrond. Zie hoofdstuk 4 voor nadere toelichting.

De onderzoeksopzet en de uitvoering is afgestemd met de Ethische Toetsingscommissie van de Faculteit REBO van de UU.

Het onderzoeksteam

mr. dr. J.M.W. Lindeman – projectleider/onderzoeker
mr. dr. L. van Lent – onderzoeker
mr. dr. B. van der Vorm – onderzoeker
mr. I.C. Smits – junior onderzoeker
C. Peters – student-assistent

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, die als volgt was samengesteld:

Prof.mr. G.P.M.F. Mols (voorzitter)

Em. hoogleraar Strafrecht en strafprocesrecht, Universiteit Maastricht

mr. dr. Y.N. van den Brink

Universitair docent Jeugdrecht en strafrecht, Universiteit Leiden

mr. dr. N.L. Holvast

Universitair docent Rechtssociologie, rechtstheorie en methodologie, Erasmus Universiteit Rotterdam

mr. W.M. de Jongste

Projectbegeleider WODC

mr. N. Tielemans LLM

Wetgevingsjurist Ministerie van Justitie en Veiligheid

1 Voorlopige hechtenis in Nederland

1.1 De wettelijke regeling

De voorlopige hechtenis wordt geregeld in Titel IV van het Wetboek van Strafvordering en is een dwangmiddel dat strekt tot voorlopige vrijheidsbeneming van de verdachte. Aan de voorlopige hechtenis gaat vaak ophouden voor onderzoek en/of in- verzekeringstelling door de politie (hulpofficier van justitie) vooraf (art. 56a Sv resp. art. 57 Sv). Inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis worden samen onder de term preventieve hechtenis gebracht. De term voorarrest wordt gebezigd voor de preventieve hechtenis en het ophouden voor onderzoek.⁹

Voortdurend van het voorarrest in de vorm van voorlopige hechtenis is alleen mogelijk op initiatief van de officier van justitie na tussenkomst van de rechter. De rechter-commissaris kan op vordering van de officier van justitie op grond van art. 63 Sv een bevel tot bewaring geven voor de duur van maximaal veertien dagen. Daarna kan de officier van justitie de raadkamer van de rechtbank vragen om de gevangenhouding van de verdachte te bevelen gedurende maximaal 90 dagen.

Het bevel tot voorlopige hechtenis is geregeld in de artikelen 67 e.v. Sv. Om voorlopige hechtenis te kunnen bevelen moet sprake zijn van:

- (1) een geval van voorlopige hechtenis (art. 67 lid 1 en 2 Sv);
- (2) ernstige bezwaren (art. 67 lid 3 Sv);
- (3) een (of meer) van de gronden voor voorlopige hechtenis (art. 67a Sv);
- (4) inachtneming van het anticipatiegebod (art. 67a lid 3 Sv).

Als gronden voor voorlopige hechtenis noemt de wet (1) het ernstig gevaar dat de verdachte zal vluchten of (2) een *gewichtige reden* van maatschappelijke veiligheid welke de *onverwijld*e vrijheidsbeneming vordert (onze curs.). Van dat laatste is sprake, indien ten minste één van de gronden genoemd in art. 67a lid 2 Sv aanwezig is: (sub 1) de twaalfjaars-grond in samenhang met de geschokte rechtsorde; (sub 2) de zogenoemde grote recidivegrond; (sub 3) de kleine recidivegrond; (sub 4) de zogenoemde snelrechtgrond en als laatste (sub 5) gevaar voor collusie.

Van een *geval van voorlopige hechtenis* is sprake bij verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, of bij verdenking van een van de misdrijven genoemd in art. 67 lid 1 sub b of c Sv. Ook indien een verdachte geen vaste woon- en verblijfplaats in Nederland heeft, is volgens lid 2 sprake van een geval van voorlopige hechtenis.

Het derde lid van art. 67 Sv bepaalt dat uit feiten en omstandigheden moet blijken van *ernstige bezwaren* tegen de verdachte. Hiermee wordt bedoeld dat een

⁹ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 463.

gewone verdenking niet voldoende is: er moet meer zijn dan enkel een redelijk vermoeden van schuld in de zin van art. 27 Sv. Er moet sprake zijn van een stevige verdenking,¹⁰ of anders gezegd: er moeten sterke aanwijzingen zijn dat de verdachte het strafbare feit daadwerkelijk heeft begaan.¹¹

Een op art. 67 Sv gegrond bevel kan daarnaast enkel worden gegeven, indien tevens een (of meerdere) *grond(en) voor voorlopige hechtenis* aanwezig is/zijn. Deze gronden zijn limitatief opgesomd in art. 67a Sv. Allereerst kan het bevel worden gegeven, indien ofwel uit bepaalde gedragingen van de verdachte, of uit bepaalde, hem persoonlijk betreffende omstandigheden, blijkt van een *ernstig gevaar voor vlucht* (lid 1 onder a). Daarnaast kan de voorlopige hechtenis aan de verdachte worden bevolen, indien een *gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid* bestaat, welke de *onverwijldde vrijheidsbeneming* van de verdachte vordert (lid 1 onder b). Van zo'n gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die onverwijldde vrijheidsbeneming vordert, is sprake indien één of meer van de gronden, genoemd in art. 67a lid 2 Sv, van toepassing is/zijn.

Allereerst kan de zogenoemde *twaalffaars-grond* worden aangewend (art. 67a lid 2 onder 1° Sv). Hiervan is sprake als een verdenking bestaat van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld én de rechtsorde door dat feit ernstig is geschokt, zoals doodslag/moord (art. 287/289 Sr), verkrachting (art. 242 Sr), zware mishandeling met voorbedachten rade (art. 303 Sr), brandstichting (art. 157 Sr) of mensenhandel (art. 273f Sr).

Daarnaast kan een verdachte voorlopig worden gehecht, indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat hij – opnieuw – een misdrijf zal begaan. Dit wordt de *recidivegrond* genoemd. In het Wetboek van Strafvordering worden binnen de recidivegrond twee categorieën onderscheiden (de 'grote' en de 'kleine' recidivegrond). De *grote* recidivegrond (art. 67a lid 2 onder 2° Sv) kan worden aangewend als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan:¹²

1. Waarop een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld, of
2. Waardoor (ongeacht de strafmaat):
 - i. De veiligheid van de staat in gevaar kan worden gebracht (vgl. Tweede Boek, Titel I van het Wetboek van Strafrecht)
 - ii. De gezondheid van personen in gevaar kan worden gebracht (zoals bedreiging (art. 285 Sr), dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld (art. 307/308 Sr), art. 6 WVV 1994).

¹⁰ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 471-472.

¹¹ Reijntjes 1994, p. 43. Vgl. ook *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 669, nr. 3, p. 5, waarin het begrip 'ernstige bezwaren' in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de Wet BIG wordt toegelicht.

¹² De voorbeelden zijn ontleend aan Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 479.

- iii. De veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht (vgl. Tweede Boek, Titel VII van het Wetboek van Strafrecht, bedreiging, delicten uit de Wet Wapens en Munitie)
- iv. Algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan (zie eveneens Tweede Boek, Titel VII van het Wetboek van Strafrecht).

Wanneer sprake is van een situatie waarin ‘ernstig rekening moet worden gehouden’ met de mogelijkheid dat opnieuw een van de genoemde strafbare feiten zal moeten worden begaan is door de wetgever in het middel gelaten. Aldus is in art. 67a lid 2 onder 2° Sv een grond beschreven met een zeer breed toepassingsbereik, waarvan in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt (zie hieronder).

De *kleine* recidivegrond is van toepassing indien sprake is van verdenking van een van de limitatief opgesomde misdrijven in art. 67a lid 2 onder 3° Sv en de verdachte binnen vijf jaar opnieuw eenzelfde soort feit heeft gepleegd en er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat hij opnieuw eenzelfde soort feit zal plegen. In een dergelijk geval is sprake van ‘voortzetting van criminaliteit’.¹³ Deze grond is aanvankelijk toegevoegd om recidivisten van zogenoemde ‘verwervingscriminaliteit’ sneller in voorlopige hechtenis te kunnen nemen.¹⁴ In 2004 zijn de misdrijven bedreiging (art. 285 Sr), eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr) en zaaksbeschadiging (art. 350 Sr) toegevoegd, teneinde een effectievere aanpak van ‘stelselmatige daders’ mogelijk te maken – een toevoeging die het OM destijds overigens ‘niet opportuun’ achtte.¹⁵ In de loop der jaren zijn ook andersoortige misdrijven (bijvoorbeeld art. 323a Sr) aan de catalogus toegevoegd, waardoor de aanvankelijke bedoeling van de wetgever wat lijkt te zijn verwaterd.

De volgende grond voor voorlopige hechtenis – de grond die in dit evaluatieonderzoek centraal staat – wordt beschreven in art. 67a lid 2 onder 4° Sv. De grond is van toepassing indien sprake is van verdenking van (tenminste) een van de limitatief opgesomde misdrijven, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden. In dit geval is de toepassingsmogelijkheid van *snelrecht* de grond voor voorlopige hechtenis, waardoor deze grond ook de ‘snelrechtgrond’ wordt genoemd.¹⁶ De grond zal verder worden uitgelicht in hoofdstuk 3.

Tot slot kan de verdachte volgens art. 67a lid 2 onder 5° Sv voorlopig worden gehecht op grond van het gevaar voor *collusie* (ook wel de onderzoeksgrond genoemd). Hiervan is sprake indien de voorlopige hechtenis in redelijkheid noodzakelijk is voor het aan de dag brengen van de waarheid, *anders* dan door verklaringen

¹³ Morra 2017a.

¹⁴ Silvis 2019.

¹⁵ Wet plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, *Stb.* 2004, 351; *Kamerstukken II* 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 5, p. 9-10.

¹⁶ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 482.

van de verdachte. Het (nader) horen van de verdachte valt dus in het geheel niet onder deze grond.¹⁷

Een bevel tot voorlopige hechtenis blijft op grond van art. 67a lid 3 Sv achterwege, indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij bij tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de uiteindelijk op te leggen straf of maatregel. Deze verplichting voor de rechter wordt ook wel het *anticipatiegebod* genoemd: de rechter-commissaris (of de raadkamer van de rechtbank) moet anticiperen op het toekomstig vonnis van de zittingsrechter.¹⁸

1.2 Proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie

De hierboven geschetste wetgeving laat een aantal belangrijke drempels zien voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Dat is niet voor niets: de volledige vrijheidsbeneming van een persoon die nog als verdachte (en dus niet als dader) wordt aangemerkt, is het ingrijpendste dwangmiddel dat de Nederlandse strafvordering kent en is alleen aangewezen als *ultimum remedium*.¹⁹ Met de eis dat alleen in geval van ernstigere misdrijven en in geval van ernstige bezwaren sprake kan zijn van voorlopige hechtenis, wordt onder meer uitdrukking gegeven aan de terughoudende toepassing die de wetgever bij de toepassing van de voorlopige hechtenis voor ogen heeft. De onschuldpresumptie en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit liggen hieraan ten grondslag. Met name de gronden voor voorlopige hechtenis brengen de proportionaliteit van de toepassing tot uitdrukking. Onder proportionaliteit wordt verstaan: het dwangmiddel moet een redelijk middel zijn om een redelijk doel te bereiken.²⁰ Het tegengaan van vluchtgevaar of maatschappelijke onrust (recidive tegengaan, tegemoetkomen aan de ernstig schok die zware misdrijven met zich brengen, het tegengaan van collusiegevaar) worden al sinds jaar en dag erkend als doelen die in redelijkheid met toepassing van voorlopige hechtenis kunnen worden gediend: een verdachte die vast zit, kan niet ontsnappen, kan niet recidiveren en/of kan niet de voortgang van het onderzoek frustreren. Ook vrijheidsbeneming om de geschokte rechtsorde te dempen wordt als een redelijk doel erkend. Hiervoor is wel een meer abstracte redenering nodig, waarin argumenten als de bijzondere ernst van het gepleegde misdrijf en de te verwachten reactie op de vrijlating van de

¹⁷ Morra 2017a.

¹⁸ Morra 2017a.

¹⁹ Zie o.a. Uit Beijerse 2008, p. 479, Boone, Jacobs & Lindeman 2019, Martufi & Peristeridou 2020.

²⁰ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 63.

verdachte een rol spelen.²¹ Uiteraard geldt ook de eis van subsidiariteit: het moet vaststaan dat die doelen niet kunnen worden bereikt aan de hand van andere, minder ingrijpende, (dwang)middelen.²² In concreto kan daarbij gedacht kan worden aan toepassing van de gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv) of een tijdelijk huisverbod (Wet tijdelijk huisverbod). Het subsidiariteitsbeginsel speelt voorts een belangrijke rol bij eventuele schorsing van de voorlopige hechtenis (zie hierna).

De onschuldpresumptie en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit klinken ook nadrukkelijk door in art. 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op vrijheid is gewaarborgd. Uitzonderingen op dit recht zijn mogelijk, maar het verdrag verbindt daar strenge eisen aan, die nader zijn uitgewerkt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Alleen een rechter mag voorlopige hechtenis bevelen en alleen in gevallen waarin sprake is van recidivegevaar, vluchtgevaar of gevaar voor ‘public disorder’. Standaardjurisprudentie schrijft voor:

‘58. A person charged with an offence must always be released pending trial unless the State can show that there are “relevant and sufficient” reasons to justify the continued detention’²³

‘87. According to the Court’s established case-law under Article 5 § 3, the persistence of a reasonable suspicion 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 (1) whether other grounds cited by the judicial authorities continue to justify the deprivation of liberty and (2), where such grounds were “relevant” and “sufficient”, whether the national authorities displayed “special diligence” in the conduct of the proceedings (...). The Court has also held that justification for any period of detention, no matter how short, must be convincingly demonstrated by the authorities. When deciding whether a person should be released or detained, the authorities are obliged to consider alternative means of ensuring his or her appearance at trial (...).

88. Justifications which have been deemed “relevant” and “sufficient” reasons (in addition to the existence of reasonable suspicion) in the Court’s case-law, have included such grounds as the danger of absconding, the risk of pressure being brought to bear on witnesses or of evidence being tampered with, the risk of collusion, the risk of reoffending, the risk of causing public disorder and the need to protect the detainee (...).

²¹ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 478.

²² Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 63.

²³ EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99 en 48183/99, NJ 2005/550, m.nt. Schalken; EHRC 2003/84, m.nt. Brems (*Smirnova t. Rusland*).

89. The presumption is always in favour of release. [T]he second limb of Article 5 § 3 – that is release pending trial – does not give the judicial authorities a choice between either bringing an accused to trial within a reasonable time or granting him provisional release pending trial. It is the provisional detention of the accused which must not be prolonged beyond a reasonable time (...); even if the duration of the preliminary investigation is not open to criticism, that of the detention must not exceed a reasonable time (...). Until conviction, he or she must be presumed innocent, and the purpose of the provision under consideration is essentially to require his or her provisional release once his or her continuing detention ceases to be reasonable (...).

102. (...) [T]he requirement on the judicial officer to give relevant and sufficient reasons for the detention – in addition to the persistence of reasonable suspicion – applies already at the time of the first decision ordering detention on remand, that is to say “promptly” after the arrest.’²⁴

‘239. The Court further notes that it has always emphasised that pre-trial detention is a temporary measure and that its duration must be as short as possible. It has also found that the detention of an individual is such a serious measure that it is only justified where other, less severe measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the individual or public interest which might require that the person concerned be detained (...).’²⁵

In *Geisterfer t. Nederland* heeft het EHRM nog het volgende uitgemaakt:²⁶

‘38. (...) It follows that continuing, or resuming, detention pending trial can be justified in a given case only if there are specific indications of a genuine requirement of public interest which, notwithstanding the presumption of innocence, outweighs the rule of respect for individual liberty laid down in Article 5 of the Convention (...).

39. The Court accepts that, by reason of their particular gravity and public reaction to them, certain offences may give rise to a social disturbance capable of justifying pretrial detention, at least for a time. In exceptional circumstances this factor may therefore be taken into account for the purposes of the Convention, in any event in so far as domestic law recognises – as does Article 67a of the Netherlands Code of Criminal Procedure – the notion of disturbance to public order caused by an offence. However, this ground can be regarded as relevant and sufficient only provided that it is based on facts capable of showing that the accused’s release would actually disturb public

²⁴ EHRM (GC) 5 juli 2016, nr. 23755/07, EHRC 2017/30, m.nt. Crijns (*Buzadji t. Moldavië*).

²⁵ EHRM 20 november 2018, nr. 14305/07, EHRC 2019/36, m.nt. Tan (*Selahattin Demirtaş t. Turkije*).

²⁶ EHRM 9 december 2014, nr. 15911/08, EHRC 2015/57 m.nt. v/d Brink (*Geisterfer t. Nederland*).

order. In addition detention will continue to be legitimate only if public order remains actually threatened; its continuation cannot be used to anticipate a custodial sentence. More generally, the need to continue the deprivation of liberty cannot be assessed from a purely abstract point of view, taking into consideration only the gravity of the offence (...).²⁷

In de literatuur vlamt bij tijd en wijle de discussie op of (en in hoeverre) de Nederlandse praktijk van de voorlopige hechtenis wel in de pas loopt met de eisen die in Straatsburg worden gesteld. Hoewel terechte kanttekeningen worden geplaatst bij de vaak (zeer) summiere motivering van de beslissingen,²⁷ de wel zeer onduidelijke invulling van het begrip ‘geschokte rechtsorde’²⁸ en de extensieve toepassing – die op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie²⁹ – is de slotsom doorgaans dat de verschillen tussen de Nederlandse praktijk en de Straatsburgse uitgangspunten niet zodanig zijn dat er van een met het EVRM strijdige praktijk sprake zou zijn.³⁰ Daarbij is een belangrijke factor dat de duur van de voorlopige hechtenis in Nederland, in vergelijking tot veel andere landen in Europa, relatief kort is. Uit de jurisprudentie volgt immers dat naarmate de vrijheidsbeneming langer voortduurt, steeds kritischer moet worden gekeken naar de noodzaak.

1.3 Schorsing van de voorlopige hechtenis: wederom subsidiariteit

Nadat de voorlopige hechtenis aan de verdachte is bevolen, bestaat op grond van art. 80 Sv nog de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis al dan niet onder voorwaarden te schorsen. Uit de hiervoor geciteerde rechtspraak van het EHRM volgt nadrukkelijk dat de mogelijkheid van het schorsen van de voorlopige hechtenis (*alternative measures, less severe measures*) altijd moet worden overwogen.

De voorlopige hechtenis kan alleen worden geschorst als de verdachte zich bereid heeft verklaard de aan de schorsing te verbinden voorwaarden na te komen. Door schorsing wordt geen einde gemaakt aan de voorlopige hechtenis: de vrijheidsbeneming wordt enkel tijdelijk onderbroken.³¹ Schorsing verschilt derhalve van opheffing van de voorlopige hechtenis, in die zin dat bij een schorsing verondersteld wordt dat de ernstige bezwaren en de gronden voor voorlopige hechtenis nog altijd aanwezig zijn.

Hier komt nogmaals (en nadrukkelijker) het subsidiariteitsbeginsel om de hoek kijken. Dit beginsel schrijft voor dat de schorsingsvoorwaarden worden toegepast, zodra aannemelijk is dat daarmee het doel van de voorlopige hechtenis

²⁷ College voor de Rechten van de Mens 2017, Docter & Baar 2017.

²⁸ Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 476-479, met verdere verwijzingen.

²⁹ Uit Beijerse 2008.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Lestrade 2018, Robroek 2017 en Crijns, Leeuw & Wermink 2016.

³¹ Morra 2017b.

(bijvoorbeeld: het tegengaan van vluchtgevaar) kan worden bereikt.³² Daarom moeten de schorsingsvoorwaarden ook een relatie hebben met de grond(en) voor voorlopige hechtenis die zijn toegepast: een enkelband kan bijvoorbeeld vluchtgevaar en soms recidivegevaar tegengaan. Het verplicht meewerken aan reclasseringscontact en urinetests kan een probaat middel zijn om middelengebruik te voorkomen en kan daarmee recidivegevaar tegengaan. Het ligt minder voor de hand om deze voorwaarde toe te passen in geval van vluchtgevaar of collusiegevaar.

1.4 Voorlopige hechtenis in de praktijk

Naar de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland is in de afgelopen jaren veel onderzoek verricht.³³ De in Nederland weinig terughoudende toepassing – waarin de wettelijke gronden (vooral de recidivegrond) zeer extensief worden uitgelegd – gecombineerd met een gebrekkige onderbouwing van de bevelen tot voorlopige hechtenis worden in deze literatuur geproblematiseerd. Voorlopige hechtenis zou regelmatig dienen als een instrument ter ‘voorbstraffing’ en daarmee voorzien in een ‘preliminaire vergelding’.³⁴ In dat verband is (door rechters zelf) ook van ‘schaduwdoelen van voorlopige hechtenis’ gesproken.³⁵ Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zou te veel afhangen van de verdediging, die de informatie die nodig is om de autoriteiten te overtuigen van de mogelijkheid de voorlopige hechtenis te schorsen veelal zelf moet aandragen terwijl contact tussen cliënt en raadsman in voorlopige hechtenis niet altijd goed wordt gefaciliteerd.³⁶ Rechters en officieren van justitie zouden niet actief op zoek gaan naar deze informatie. De reclassering zou niet overal voldoende middelen hebben om snel en volledig te informeren over alternatieven. Hoewel hiervoor in paragraaf 1.2 al is aangegeven dat de Nederlandse praktijk niet flagrant in strijd is met het EVRM, blijft men er in de literatuur op aandringen om de onschuldpresumptie en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (zoals uitgewerkt door het EHRM) niet uit het oog te verliezen.

In absolute termen is het aantal voorlopig gehechten in Nederland in vergelijking met de meeste landen in Europa gemiddeld. Daarmee wordt niet het volledige beeld geschetst. Nederland heeft namelijk een zeer lage detentiegraad en van dat relatief lage aantal gedetineerden zit ruim 40% in voorlopige hechtenis (in 2019 bestond

³² Uit Beijerse 2008, p. 481 e.v.; Boone, Jacobs & Lindeman 2019, p. 177.

³³ Een greep uit de literatuur: Uit Beijerse 2008; Berghuis, Linckens & Aanstoot 2016; Boone, Jacobs & Lindeman 2019; Van den Brink 2018, Crijns, Leeuw & Wermink 2016; Janssen, Van den Emster & Trotman 2013; Haveman & Van Lent 2012; Jacobs & Lindeman 2019, Klip 2012, Mols 2014; Robroek 2017, Stevens 2012.

³⁴ Boone, Jacobs & Lindeman 2019.

³⁵ Janssen, Van den Emster & Trotman 2013.

³⁶ Jacobs & Lindeman 2019.

44,4 % van de instroom uit voorlopig gehechten).³⁷ Dat lijkt in vergelijking met andere Europese landen weer erg veel.³⁸ In het verleden is door sommigen gesteld dat Nederland een van de koplopers zou zijn als het gaat om de toepassing van voorlopige hechtenis.³⁹ De Algemene Rekenkamer stelt dat de bewering dat Nederland de koploper zou zijn niet kan worden onderbouwd of ontkracht met de voorhanden zijnde statistische gegevens: een zinvolle kwantitatieve internationale vergelijking van de statistieken is, vanwege de te grote variatie in de samenstelling van die statistieken, niet mogelijk.⁴⁰ Ook zonder de internationale cijfers te verabsoluteren kunnen, gezien de uitkomsten van vrijwel alle onderzoeken in de afgelopen jaren en in het licht van de proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie, vraagtekens worden gezet bij het zo hoge percentage van voorlopig gehechten in Nederland.

Kwalitatieve rechtsvergelijking binnen de EU leverde enkele jaren geleden nog enkele interessante perspectieven op.⁴¹ In geen van de andere in het onderzoek participerende landen⁴² was de geschokte rechtsorde een zelfstandige grond voor de voorlopige hechtenis, terwijl collusiegevaar, vluchtgevaar en recidivegevaar wel overal werden gebruikt. Bij die verder grotendeels gelijke inrichting van de regelgeving was een onderscheid zichtbaar tussen landen waarin de voorlopige hechtenis vooral wordt gebruikt om de (ongehinderde) loop van de strafrechtspleging te waarborgen, met vluchtgevaar en collusiegevaar als belangrijkste gronden enerzijds (bijvoorbeeld Duitsland en Ierland), en anderzijds landen (zoals Nederland, België en Oostenrijk) waar preventie (recidivegevaar) juist een belangrijke rol speelt. Het lijkt dus niet zozeer de wetgeving te zijn, maar een bepaalde rechtscultuur die bepalend is voor de wijze waarop voorlopige hechtenis wordt toegepast. Dit onderscheid ten spijt werd in vrijwel alle landen uiteindelijk toch een cultuur waargenomen waarin

³⁷ Boone, Jacobs & Lindeman 2019, op basis van cijfers t/m 2017. Raadpleging van cijfers t/m 2019 (op basis van de cijfers van de Factsheet Strafrechtketenmonitor 2019 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid) laten een iets stijgende trend in het percentage zien: in 2019 bestond 44,4% van de totale instroom van de DJI uit 'preventieve hechtenis' (waarmee overigens 'voorlopige hechtenis' wordt bedoeld aangezien de in verzekeringstelling in het leeuwendeel van de gevallen op het politiebureau plaatsvindt).

³⁸ Martufi & Peristeridou (2020, p. 154) noemen een gemiddelde van 22% in Europa, waarbij zij verwijzen naar de zgn. SPACE-statistieken van de Raad van Europa.

³⁹ Uit Beijerse 2008, p. 465-487; Klip 2012, p. 83-93.

⁴⁰ Algemene Rekenkamer 2017. Ook de SPACE-statistieken zouden volgens de Algemene Rekenkamer niet geschikt zijn voor die 'zinvolle' vergelijking. Zie ook *Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, nr. 397.

⁴¹ Het navolgende is gebaseerd op Boone, Jacobs & Lindeman 2019, waarin verslag wordt gedaan van het zgn. *DETOUR*-onderzoek. Dat (door de EU gefinancierde) vergelijkende onderzoek in zeven EU-landen, waaraan door onderzoekers van het Moutaigne Centrum is deelgenomen, heeft geleid tot een tweetal landenrapporten en een rechtsvergelijkend rapport: Hammerschick e.a. 2017 (zie www.irks.at/detour/publications.html waar ook een versie in het Engels is gepubliceerd).

⁴² België, Duitsland, Ierland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk en Roemenië.

het op voorhand aanpakken van de verdachte (voorbstraffing – vaak om tegemoet te komen aan maatschappelijke verwachtingen, speciale en generale preventie) een belangrijke rol speelt. Een belangrijke constatering was ook dat het gebruik van alternatieven voor voorlopige hechtenis er vaak bekaaid vanaf komt: het verzamelen van relevante informatie en het inventariseren van de beschikbare mogelijkheden schiet er vaak bij in.

Nederland blijkt dus een verhoudingsgewijs nadrukkelijke oriëntatie te hebben op een preventieve toepassing van de voorlopige hechtenis, waarin het beveiligen in concreto (recidivegevaar) en in abstracto (dempen van de geschokte rechtsorde) een belangrijke rol speelt. Dat gaat gepaard met een extensieve toepassing van de voorlopige hechtenis. Na een kortstondige daling in aantallen tussen 2012 en 2014 kan sinds 2015 getalsmatig van een stabiele (of zelfs licht stijgende) trend worden gesproken, met een onveranderd hoog percentage van voorlopig gehechten ten opzichte van de totale detentiepopulatie (zie voetnoot 37 hiervoor).

Ondanks de kritiek op deze situatie is er een schijnbaar grote maatschappelijke en rechterlijke acceptatie van deze toepassing van voorlopige hechtenis. Kritische geluiden in de media over de Nederlandse praktijk van voorlopige hechtenis zijn er bijvoorbeeld vrijwel niet (of betreffen juist een te terughoudende toepassing) en kritische jurisprudentie ontbreekt goeddeels. Tot op heden is ook door het EHRM de Nederlandse praktijk niet fundamenteel geïnterrogatiseerd.⁴³

Er is dus een wat ambigu beeld van de Nederlandse praktijk. Enerzijds wordt, zelfs door rechters, volmondig erkend dat de voorlopige hechtenis in Nederland zonder veel omhaal wordt toegepast en dat daartoe de wettelijke regels soms worden opgerekt.⁴⁴ Anderzijds lijkt dat, buiten de hiervoor aangehaalde literatuur, die goeddeels uit de hoek van de wetenschap en de advocatuur afkomstig is, niet als een wezenlijk probleem te worden gezien.

Desalniettemin heeft de Minister van Justitie en Veiligheid gemeend in het project Modernisering Strafvordering te moeten aansturen op een wettelijke regeling die meer recht doet aan het subsidiariteitsbeginsel.⁴⁵ In het eerste concept-wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt een systeem geïntroduceerd van voorlopige vrijheidsbeperking. Deze beperkingen zouden vooraf moeten gaan aan daadwerkelijke toepassing van voorlopige hechtenis. De voorstellen stuiten op veel kritiek⁴⁶ en uit de vijfde voortgangsrapportage blijkt dat op dit punt een nieuw voorstel wordt voorbereid.⁴⁷ De kritiek betrof echter niet het voorstellen om het subsidiariteitsbeginsel nadrukkelijker tot uiting te laten komen. Tot

⁴³ Crijns, Leeuw & Wermink 2016; Robroek 2017.

⁴⁴ Janssen, Van den Emster & Trotman 2013.

⁴⁵ Zie de concept-memorie van toelichting bij het Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over het opsporingsonderzoek in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 34 e.v.

⁴⁶ Zie Lestrade 2018, p. 343-346.

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 29 279, nr. 501, p. 14.

op heden is niet duidelijk op welke wijze de minister invulling gaat geven aan het streven om ‘dwingender dan in de huidige regeling van de voorlopige hechtenis tot uitdrukking [te brengen] dat de rechter zal moeten nagaan of aan een verdachte vrijheidsbeperkende verplichtingen en verboden kunnen worden opgelegd en dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.’⁴⁸

⁴⁸ Concept-memorie van toelichting bij het Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over het opsporingsonderzoek in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 35.

2 Met de Wugvh samenhangende processen en beleidsregels

2.1 Inleiding

Alvorens wij in hoofdstuk 3 de totstandkoming van de Wugvh bespreken, staan wij in dit hoofdstuk stil bij een aantal op zichzelf staande processen die een belangrijke rol spelen bij de toepasbaarheid en de toepassing van de zogenaamde snelrechtgrond.

Allereerst wordt het snelrecht besproken (paragraaf 2.2). Vervolgens bespreken wij de ZSM-werkwijze, die ten tijde van de totstandkoming van de Wugvh het licht zag (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 bespreken we het programma Veilige Publieke Taak (hierna: VPT) en de daarmee samenhangende Eenduidige Landelijke Afspraken (hierna: ELA). Deze bestonden al ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel en een belangrijke doelstelling van het de Wugvh is het slagvaardig aanpakken van geweld tegen personen met een publieke taak.

De genoemde processen en afspraken hangen op hun beurt weer samen met door het OM uitgevaardigde beleidsregels, die ervoor moeten zorgen dat in de dagelijkse praktijk op alle parketten zoveel mogelijk op dezelfde wijze op vergelijkbare gevallen wordt gereageerd en de prioriteiten die zijn gesteld worden herkend (paragraaf 2.5). Zoals gezegd bestonden al deze processen en beleidsregels al in meer of mindere mate ten tijde van het tot stand komen van de Wugvh. Een laatste ontwikkeling die wij in dit hoofdstuk bespreken is juist van zeer recente datum, namelijk het aangekondigde taakstrafverbod in gevallen van geweld tegen personen met een publieke taak (paragraaf 2.6).

2.2 Snelrecht en supersnelrecht

Dit onderzoek ziet op de nieuw ingevoerde grond voor voorlopige hechtenis die al snel de naam ‘snelrechtgrond’ kreeg. Alleen in het geval van een op handen zijnde snelrechtzitting kan de grond toepassing vinden. Het begrip snelrecht is niet wettelijk omschreven. Het College van procureurs-generaal heeft in 2009 de Menukaart (super)snelrecht⁴⁹ vastgesteld. Daarin wordt snelrecht gedefinieerd als het berechten van de verdachte binnen de termijn van de bewaring (art. 63/64 Sv). In de praktijk zal de verdachte eerst gedurende maximaal achttien uur kunnen worden opgehouden voor verhoor (art. 56a Sv), waarna gedurende maximaal drie dagen in verzekeringstelling kan volgen (art. 57 Sv). Het bevel tot voorlopige hechtenis in de vorm van bewaring kan voor maximaal veertien dagen worden gegeven. Dat betekent dus dat de berechting van de verdachte uiterlijk zeventien dagen en achttien

⁴⁹ Zie de *Menukaart (super)snelrecht* (bijlage bij *Kamerstukken II 2009/10*, 32 123-VI, nr. 84. Zie ook Kwakman 2012, p. 189, Van Weerden e.a. 2016, p. 8 e.v.

uren na zijn aanhouding moet plaatsvinden. In de Menukaart (super)snelrecht is expliciet gemaakt dat snelrecht is bedoeld voor verdachten die in bewaring hun berechting afwachten. Tijdens de zitting kan de rechter de voortdurende van de voorlopige hechtenis bevelen (door een bevel gevangenhouding) als een vrijheidsstraf wordt opgelegd die de reeds in preventieve hechtenis doorgebrachte tijd overstijgt (art. 66 lid 2 Sv).

Snelrecht moet niet worden verward met supersnelrecht: de berechting van de verdachte, voordat de termijn van de inverzekeringstelling is verstreken (dus: uiterlijk drie dagen en achttien uur na de aanhouding van de verdachte). In plaats van een voorgeleiding aan de rechter-commissaris ten behoeve van een bevel bewaring, wordt de verdachte in een supersnelrechtprocedure na ommekomst van de inverzekeringstelling meteen berecht. Bij een veroordeling tot een vrijheidsstraf (langer dan de reeds in preventieve hechtenis doorgebrachte tijd) kan de supersnelrechter een bevel gevangenneming geven.

Snelrecht en supersnelrecht hebben gemeen, dat de verdachte in preventieve hechtenis zijn berechting afwacht. Als de rechter vervolgens tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeelt, is die straf deels dus al tenuitvoergelegd en een eventueel restant kan direct worden tenuitvoergelegd. Om de termijn van hoger beroep te overbruggen blijft het regime van voorlopige hechtenis nog enige tijd van toepassing; vandaar dat in die gevallen op de zitting een bevel gevangenhouding resp. gevangenneming wordt gegeven.

Een belangrijke doelstelling van (super)snelrecht is het snel en zichtbaar bestraffen van onrust veroorzakende criminaliteit: 'lik op stuk'. (Super)snelrecht is bekend van evenementen, voetbalwedstrijden en de jaarwisseling, maar wordt in verschillende arrondissementen structureel toegepast. De toepassing van supersnelrecht is een aantal jaren geleden geëvalueerd door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam.⁵⁰ Het bleek vooralsnog vooral in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam veel te worden toegepast. Een dergelijke evaluatie van de snelrechtprocedure is niet gedaan, maar verschillende projecten laten zien dat deze procedure ook niet op alle rechtbanken in dezelfde omvang wordt gebruikt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid streeft er wel naar dat in het hele land gebruik wordt gemaakt van (super)snelrecht en wil nadrukkelijk ook dat er meer wordt ingezet op snelrecht voor verdachten die in vrijheid hun berechting afwachten.⁵¹

Wat precies de status is van de reeds genoemde Menukaart (super)snelrecht is overigens onduidelijk. De menukaart is nooit gepubliceerd in de Staatscourant (alleen als bijlage bij een kamerstuk) en is ook niet terug te vinden tussen de beleidsregels op de website van het OM. Dit is verwonderlijk, aangezien de menukaart op zich concrete normatieve instructies bevat. In de systematiek van de beleidsregels van

⁵⁰ Van Weerden e.a. 2016.

⁵¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 31 753, nr.153, *Kamerstukken II 2019/20* 29279. nr. 558.

het OM zou een Aanwijzing (art. 130 lid 6 Wet RO) in de rede hebben gelegen.⁵² Zo bepaalt de menukaart dat (super)snelrecht met name in de rede ligt ‘wanneer het strafbare feit en/of de persoon vraagt om een lik-op-stuk-reactie om aan verdachte en maatschappij duidelijk te maken dat het betreffende gedrag als onaanvaardbaar wordt beschouwd, terwijl het tevens in het belang van de samenleving is dat daders [sic] na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf.’ Bovendien worden bijvoorbeeld ‘evenementen en demonstraties’ en ‘geweld tegen personen met een publieke functie’ nadrukkelijk genoemd als situaties en typen delicten die voor (super)snelrecht in aanmerking komen.

Waarop de aanname is gebaseerd dat een snelle berechting en het in de tussentijd niet vrijlaten van de verdachte in dit soort gevallen te prefereren is, of waarom snelrecht in zulke situaties het best tegemoet zou komen aan bepaalde maatschappelijke behoeften, blijkt evenwel niet uit de menukaart en is ook overigens nooit concreet onderwerp geweest van onderzoek.

2.3 ZSM

Ten tijde van het voorbereiden van het wetsvoorstel werden tevens de eerste initiatieven ontplooid met betrekking tot de zogenoemde ZSM-werkwijze: een werkwijze waarin strafzaken zodra ze bij het parket worden aangemeld door een officier van justitie worden bekeken, waarbij deze zich laat adviseren door de politie, de reclasering en slachtofferhulp.⁵³ De doelstelling is dat op deze wijze snel wordt besloten wat een betekenisvolle en zinvolle afdoeningsmodaliteit is. Nadat de officier van justitie de zogenoemde routeringsbeslissing heeft genomen, wordt vervolgens zo snel mogelijk uitvoering aan deze beslissing gegeven. Dat kan enerzijds een buitengerechtelijke afdoening betreffen, veelal in vorm van een strafbeschikking bestaande uit een geldboete of een taakstraf, al dan niet gecombineerd met de verplichting om schadevergoeding te betalen. Anderzijds kan de officier van justitie beslissen dat de zaak op zitting door een rechter moet worden beoordeeld. Hier kan, als de zaak zich ervoor leent, de snelrechtprocedure weer in beeld komen. Dat zal (gezien hetgeen hiervoor al besproken werd) vooral aan de orde zijn in gevallen waarin de officier van justitie meent dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan de orde is.

Inmiddels is de ZSM-werkwijze in het hele land ingevoerd en is het, zeker in het geval van verdachten die op het politiebureau in verzekering zijn gesteld,

⁵² Een aanwijzing in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO is ‘een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve beleidsregels, afkomstig van het College van procureurs-generaal, die wordt gericht tot de hoofden van de parketten.’, zie verder: Lindeman 2017, p. 71 e.v.

⁵³ Zie onder meer Kwakman 2012; Haverkate 2015; Simon Thomas e.a. 2016; Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016; Lindeman 2017, p. 257; Salet & Terpstra 2017a; Salet & Terpstra 2017b.

nadrukkelijk de bedoeling dat binnen de termijn van die inverzekeringstelling een beslissing over de verdere afdoening wordt genomen. Hoewel de veronderstelling was dat deze ZSM-werkwijze in combinatie met het steeds breder beschikbaar komen van snelrecht wellicht een aanzuigende werking zou kunnen hebben op de voorlopige hechtenis, is dat vooralsnog niet onomstotelijk vastgesteld.⁵⁴ De ZSM-werkwijze biedt namelijk ook andere zinvolle en betekenisvolle interventies.⁵⁵

2.4 Eenduidige Landelijke Afspraken en Veilige Publieke Taak

Het zorgdragen voor veiligheid van personen die een publieke taak uitoefenen is al geruime tijd een belangrijk speerpunt van het overheidsbeleid. Geweld tegen dergelijke 'kwalificerende' slachtoffers wordt reeds lange tijd beschouwd als een vorm van misdaad die stevig moet worden aangepakt.⁵⁶ Van 2007 tot en met 2016 heeft onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het programma 'Veilige Publieke Taak' gelopen, waarin veel uiteenlopende maatregelen zijn genomen om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak aan te pakken.⁵⁷ Voor dit onderzoek zijn vooral de in het kader van het programma tussen het OM en de politie gemaakte Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) van belang. Daarin werd een dadergerichte aanpak afgesproken met een sterke repressieve component in de aanpak van geweld en agressie. Deze ELA zijn nog steeds van toepassing, niettegenstaande de beëindiging van het programma VPT. Belangrijke afspraken die onderdeel zijn van de ELA betreffen een flinke verhoging van de strafeis wanneer bepaalde strafbare feiten jegens werknemers met een publieke taak zijn gepleegd. Ook is afgesproken dat de vervolging en berechting voortvarend zal worden aangepakt, waar mogelijk met (super)snelrecht.

Voor wat betreft het effect van deze verhoging van de strafeis is in een aantal evaluatieonderzoeken⁵⁸ gebleken dat de afspraak om de strafeis met 200% te verhogen (dus: een verdriedubbeling) in de praktijk heeft geleid tot significante verhogingen in de strafeisen, maar dat de eis lang niet altijd op precies 200% uitkomt in verband met andere relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het feit en de persoon van de verdachte. Een door het OM intern uitgevoerd onderzoek uit 2014 heeft dit beeld nog eens bevestigd.⁵⁹ Hierbij is ook relevant te vermelden dat het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht in zijn Oriëntatiepunten voor

⁵⁴ Boone, Jacobs & Lindeman 2019.

⁵⁵ Zie de hierna nog te bespreken Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (*Strc.* 2019, 14890).

⁵⁶ Van der Vorm, Van der Aa & Pemberton 2010; Pemberton & Bosmans 2013.

⁵⁷ Zie o.a. *Kamerstukken II* 2017/17, 28 684, nr. 513, p. 2. *Kamerstukken II* 2018/19, 28 684 nr. 568.

⁵⁸ Van der Aa e.a. 2008; Jacobs e.a. 2009; Lodewijks e.a. 2010; Bosmans & Pemberton 2012; Flight 2012.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 28 684, 406.

strafvoemeting⁶⁰ een minder verstrekkende strafverzwaring (33% tot 100%) heeft opgenomen.

Buiten de onderzoeken naar de beoogde strafverzwaring voor gekwalificeerde slachtoffers zijn de overige ELA ook regelmatig object van onderzoek geweest. Begin 2020 is het meest recente evaluatierapport uitgekomen over de toepassing en naleving door politie en OM van de ELA en de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA.⁶¹ Uit die evaluatie blijkt onder meer dat de beoogde ‘lik-op-stuk’-aanpak en (super)snelrecht in de praktijk lastig zijn toe te passen, mede doordat de zaken in de praktijk te complex blijken.⁶² Ook wordt geconstateerd dat de 200%-eis op zich tussen de oren zit bij het OM, maar dat er nog steeds vaak andere factoren meespelen die matigend kunnen werken en dat bovendien de te verwachten lagere straf van de rechter een mitigerend effect heeft.

2.5 Beleidsregels OM

Zoals bekend hanteert het OM op grote schaal beleidsregels. Hiermee wordt landelijk en eenvormig invulling gegeven aan de vele afspraken (al dan niet binnen het regeeringsbeleid) die het OM in het kader van zijn rechtshandhavende taken maakt.⁶³ De ‘aanwijzingen’ en ‘richtlijnen’ van het College worden in de Staatscourant gepubliceerd en hebben daarmee een relatief grote formele status.⁶⁴

Het hiervoor besproken VPT-beleid is gedeeltelijk geconcretiseerd in de gepubliceerde beleidsregels van het OM. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen⁶⁵ wordt weliswaar specifiek aandacht besteed aan de VPT en de ELA, maar daarbij wordt de toepassing van (super)snelrecht of voorlopige hechtenis niet concreet genoemd. Sterker nog: de laatste alinea van onderstaand citaat lijkt zelfs nadrukkelijk niet-vrijheidsbenemende sancties voor te staan.

‘De opsporing en vervolging na incidenten van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is een belangrijke prioriteit van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) en een politiek speerpunt van het Kabinet. Werknemers met een publieke taak dienen hun werk onbelemmerd te kunnen uitoefenen. Geweld tegen deze werknemers wordt niet getolereerd. Ten behoeve van de opsporing en vervolging van geweldszaken tegen

⁶⁰ Dit zijn dus oriëntatiepunten voor de strafvoemeting door rechters.

⁶¹ Kuppens e.a. 2020.

⁶² *Kamerstukken II 2019/20*, 28 684, nr. 596.

⁶³ Lindeman 2017, p. 70 e.v.

⁶⁴ Aanwijzingen zijn ‘recht’ in de zin van artikel 79 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

⁶⁵ *Stcr.* 2019, 14890. Tot 1 april 2019 was de Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-aftoeningen van toepassing (*Stcr.* 2015, 4952), waarin de hierna geciteerde passage ook voorkwam.

werknemers met een publieke taak zijn Eenduidige Landelijke Afspraken gemaakt. (...)

Bij een aantal misdrijven is sprake van een wettelijke strafverzwaringsgrond indien het feit is gepleegd tegen een ambtenaar tijdens de rechtmatige uitoefening van zijn/haar beroep. (...)

Het OM kiest juist hier voor effectieve en betekenisvolle interventies. Interventies die de dader confronteren met de gevolgen van zijn daad en bijdragen aan gedragsverandering. Denk hierbij aan (eventueel combinaties van) gerichte werkstraffen, leerstraffen als bijzonder voorwaarde, gedragsaanwijzingen en het maken van excuses aan het slachtoffer. Het uitgangspunt van de sanctie in de richtlijn wordt met 200% verhoogd als signaal dat dit soort crimineel gedrag niet wordt getolereerd.'

Los van de VPT en de ELA geeft deze aanwijzing ten aanzien van 'Evenementen en Oud & Nieuw' het volgende aan:

'Met betrekking tot een aantal delicten, zoals mishandeling, openlijk geweld, vernieling en discriminatie, dient het eventuele feit dat dit rond een evenement plaatsvindt een strafverzwarende rol bij de beoordeling te spelen. Naast verstoring van het evenement spelen hier de veiligheidsrisico's, zoals gevaar voor escalatie, paniek en aantasting van het veiligheidsgevoel. Een verhoging van 75% op het uitgangspunt in de richtlijnen is hier geïndiceerd almede het toepassen van instrumenten om recidive te voorkomen (bijvoorbeeld stadionverbod of huisarrest bij de volgende jaarwisseling). (...) Lokaal kan worden afgesproken dat zal worden gedagvaard en dat de strafverzwaring bestaat uit het vorderen van gevangenisstraf en justitiële voorwaarden in het kader van het toepassen van (super)snelrecht, waarbij het streven erop gericht is de verdachte zo mogelijk vast te houden tot aan de rechtszitting'.

De Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld⁶⁶ bevat een concretere instructie:

'Omdat het bij voetbalvandalisme veelal gaat om (dreiging van) geweld tegen personen en/of (grootschalige) vernielingen, geven politie en OM een hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van de daders van dergelijke delicten. (...) In elk arrondissement geldt een (lokale) voetbalsnelrechtprocedure. Uitgangspunt daarbij is dat waar mogelijk (super)snelrecht met voorlopige hechtenis wordt toegepast; in andere gevallen wordt aan voetbalvandalen een strafbeschikking, transactie of dagvaarding terstond uitgereikt, zoveel als mogelijk via ZSM.'

⁶⁶ *Stcr.* 2015, 41059.

In aansluiting op deze aanwijzingen bevat een aantal voor dit onderzoek relevante richtlijnen voor strafvordering (bijvoorbeeld die voor brandstichting,⁶⁷ bedreiging,⁶⁸ mishandeling,⁶⁹ poging tot zware mishandeling,⁷⁰ zware mishandeling⁷¹ en openlijke geweldpleging⁷²) inderdaad de instructie om een 200% hogere straf te eisen indien de misdrijven zijn begaan jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen, en/of een 75% hogere straf in geval van evenementen. Vergelijkbare beleidsregels bestonden reeds ten tijde van het indienen van de Wugvh.

2.6 Recente ontwikkeling: wetsvoorstel taakstrafverbod veilige publieke taak

In oktober 2019 is een concept-wetsvoorstel ter uitbreiding van het taakstrafverbod bij geweld tegen personen met een publieke taak in consultatie gebracht.⁷³ In juli 2020 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.⁷⁴ Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie van een aantal leden van de Tweede Kamer.⁷⁵ In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een taakstraf geen passende reactie is op geweld tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Daarom wordt voorgesteld om het reeds bestaande taakstrafverbod (art. 22b Sr) uit te breiden tot de misdrijven in de artikelen 300 t/m 303 Sr (eenvoudige en gekwalificeerde mishandeling), indien het misdrijf is begaan tegen (i) een ambtenaar van politie, (ii) een medewerker van brandweer of ambulance of (iii) een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of (iv) tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent. Over ‘een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent’ wordt in de memorie van toelichting het volgende gezegd:

‘(O)ok andere personen met een publieke taak lopen in de taakuitoefening snel risico op een gewelddadige bejegening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een jeugdbeschermer die het gesprek aangaat met een ouder over de opvoeding van een minderjarige, aan een deurwaarder die uitvoering geeft aan een beslagbeslissing en aan een conducteur die de reiziger verzoekt een

⁶⁷ *Stcr.* 2015, 4414.

⁶⁸ *Stcr.* 2019, 14881.

⁶⁹ *Stcr.* 2019, 14883.

⁷⁰ *Stcr.* 2019, 14886.

⁷¹ *Stcr.* 2019, 14887.

⁷² *Stcr.* 2019, 14876.

⁷³ Zie <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010552> en de daarin opgenomen verwijzing naar de internetconsultatie met betrekking tot het wetsvoorstel: <https://www.internetconsultatie.nl/1537>.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 528, nrs. 1–3.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000–VI, nr. 24.

geldig vervoersbewijs te tonen. Ook gevangenisbewaarders, beveiligers en verkeersregelaars kunnen onderwerp zijn van dit wetsvoorstel aangezien zij in de uitoefening van hun werkzaamheden eenvoudig in een situatie verzeild kunnen raken waarin niet meer de mogelijkheid bestaat zich aan geweld te onttrekken (...)’⁷⁶

‘Tot deze groep personen met een publieke taak kunnen in het verband van dit wetsvoorstel ook worden gerekend zij die, anders dan op grond van een ambtelijke aanstelling, in het openbaar en ten behoeve van de orde of veiligheid, taken vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan, al dan niet private, toezichthouders in het openbaar vervoer. Voorbeelden van personen waarop het wetsvoorstel zo verder betrekking heeft, zijn het voornoemde ov-personeel – onder wie: chauffeurs, machinisten, controleurs en conducteurs –, personeel in de zorgsector – onder wie: artsen, psychologen, psychiaters en verplegend personeel –, jeugdbeschermers, rechters, griffiers, officieren van justitie en advocaten, inspecteurs van de inspectiediensten, beveiligers en bewakers, verkeersregelaars, defensieambtenaren, deurwaarders en reddingszwemmers.

(...)

De herleidbaarheid tot een publieke taak of opdrachtgever vloeit voort uit de in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr opgenomen verwijzing naar ‘een publieke taak’. Een dergelijke taak kan uit de wet voortvloeien maar bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van de voorwaarden die aan een vergunning zijn verbonden. Een voorbeeld hiervan is de verplichting te voorzien in de inzet van verkeersregelaars bij een vergunningplichtig evenement dat verkeer aantrekt. De verkeersregelaars voeren in die situatie een tot een publieke opdrachtgever herleidbare taak uit.’⁷⁷

Deze voorbeelden zijn niet limitatief en de reikwijdte van het voorgestelde verbod lijkt dan ook behoorlijk ruim. In de memorie van toelichting wordt echter benadrukt dat voor extensieve interpretatie niet hoeft te worden gevreesd.⁷⁸ Uit het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State komt voorts naar voren dat de minister kennelijk toch een nadere afbakening van de groep ‘kwalificerende slachtoffers’ beoogt. Daarin staat namelijk dat, ten opzichte van artikel 67a lid 5 Sv, ‘de beschrijving van de bijzondere kwalificatie van het slachtoffer, die ertoe leidt dat geen taakstraf kan worden opgelegd, strikter bepaald [dient] te zijn’.⁷⁹

In de literatuur is vooralsnog afwijzend op het voorstel gereageerd.⁸⁰ In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het College van procureurs-generaal geen aanleiding heeft gezien voor het maken van op- of aanmerkingen. De politie en de Koninklijke Marechaussee zijn blijkens de memorie van toelichting positief.

⁷⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 1.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 11–12.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 13.

⁷⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 4, p. 11. Zie ook Hoving 2020, p. 309.

⁸⁰ Hoving 2020, Reijneveld & Sijtsma 2020.

Enkele andere vaste consultatiepartners als Reclassering Nederland, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak toonden zich geen voorstander van het voorstel, terwijl een aantal belangenorganisaties⁸¹ zich juist achter het voorstel heeft geschaard en sommigen zelfs hebben aangegeven dat ook de door hen vertegenwoordigde beroepen (bijvoorbeeld deurwaarders) nadrukkelijk onder de groep van gekwalificeerde slachtoffers zouden moeten worden gebracht.⁸² Zoals uit het voorgaande is af te leiden, heeft de minister gehoor gegeven aan de oproep om bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders nadrukkelijk als voorbeeld te noemen, maar de aangevoerde bedenkingen goeddeels naast zich neergelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ook een aantal bedenkingen geuit tegen het voorstel.⁸³ Ze vraagt zich af op welke wijze de thans al toepasbare mogelijkheden om te reageren op geweld tegen personen met een publieke taak te kortschieten. Daarnaast stelt zij dat het reeds geldende taakstrafverbod op een aantal manieren door de rechter gerelativeerd kan worden (door bijvoorbeeld een zeer korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen, hetgeen door de Hoge Raad is gesauveerd⁸⁴). De vraag is dan hoe effectief de voorgestelde uitbreiding in de praktijk zal zijn. De Afdeling plaatst verder kanttekeningen bij de categorische uitsluiting van de taakstraf voor een breed palet aan strafbare gedragingen, waaronder ook de eenvoudige mishandeling. Ze geeft de minister in overweging nog eens stil te staan bij de vraag of het voorstel wel proportioneel is en om na te denken over alternatieve wijzen om zijn streven nader invulling te geven. Deze vragen heeft de minister niet bewogen om wijzigingen in het voorstel aan te brengen. Wel geeft hij expliciet aan dat de mogelijkheid om de taakstraf te combineren met een zeer korte vrijheidsstraf blijft bestaan, waardoor de rechter dus nog steeds over voldoende straftoemingsvrijheid beschikt.

Met het wetsvoorstel wordt gepoogd om een punitiever klimaat te bewerkstelligen als het gaat om geweld tegen personen met een publieke taak. Het voorstel ligt daarmee rechtstreeks in het verlengde van de hiervoor in dit hoofdstuk besproken ontwikkelingen. Het ligt, aldus de memorie van toelichting, in de verwachting dat eventuele invoering van dit wetsvoorstel zal leiden tot een verschuiving van taakstraffen naar vrijheidsstraffen. Getalsmatig verwacht de minister echter verschuiving in een gering aantal zaken. Het voorstel zou ook een effect kunnen hebben op het gebruik van de in dit onderzoek besproken snelrechtgrond. Over een dergelijk verband wordt in de memorie van toelichting echter niet gerept.

⁸¹ Nederlandse Veiligheidsbranche en de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland, politievakbond ACP, De gecertificeerde instellingen (jeugdzorg), de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders.

⁸² Zie de reacties op de internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/taakstrafverbod/reacties/datum>.

⁸³ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 4.

⁸⁴ HR 20 februari 2018, NJ 2018/219, ECLI:NL:HR:2018:202 (Valkenburgse zedenzaak).

2.7 Afsluiting

Het voorgaande laat de achtergrond zien waartegen de snelrechtgrond moet worden geplaatst. Reeds op het moment van invoering van de Wugvh was sprake van een praktijk binnen de strafrechtsketen waarin ruimhartig werd omgegaan met de toepassing van voorlopige hechtenis en waarin de 'lik-op-stuk'-aanpak veel draagvlak had. De (super)snelrechtprocedure werd ook toen al door het OM gezien als een mogelijkheid om ten aanzien van bepaalde doelgroepen, situaties en typen delicten een lik-op-stuk-reactie te geven. In een aantal situaties wordt (met name in de Menukaart (super)snelrecht), nadrukkelijk gestreefd naar die lik-op-stuk aanpak, waarin de verdachte direct zijn vrijheid ontnomen wordt, opdat de samenleving ziet 'dat daders [sic] zo snel als mogelijk is na aanhouding worden berecht en na bestraffing deze straf aansluitend ondergaan.' Een dergelijke lik-op-stuk reactie wordt in die menukaart in ieder geval wenselijk geacht in geval van geweld tegen personen met een publieke taak en/of bepaald strafbaar gedrag rondom evenementen. Ten aanzien van de personen met een publieke taak zijn, in het kader van het programma VPT, afspraken gemaakt (ELA). In deze afspraken wordt eveneens benadrukt dat een snelle strafrechtelijke reactie nodig is, dat er hogere straffen geëist moeten worden en dat waar mogelijk (super)snelrecht en (dus) voorlopige hechtenis wordt toegepast. Waar een deel van deze in de menukaart geformuleerde uitgangspunten in meer of mindere mate concreet is vertaald in aanwijzingen en/of richtlijnen van het OM (met name als het gaat om de hogere strafeisen), zijn met name ten aanzien van het VPT-beleid (de ELA) concrete instructies met betrekking tot (super)snelrecht en/of voorlopige hechtenis minder duidelijk. Er is verder geen formele regeling voor (super)snelrecht en/of voor de ELA.

Geweld tegen personen met een publieke taak (en dan vooral de politie en de hulpdiensten) staat onverkort in de politieke en publieke belangstelling, waardoor een volgende stap (uitbreiding van het taakstrafverbod) alweer op de agenda staat. Tegelijk leert de evaluatie van de ELA dat de vaak hooggespannen verwachtingen niet altijd makkelijk waar te maken zijn. Bovendien is ten aanzien van het reeds bestaande taakstrafverbod gebleken dat in de praktijk (binnen de ruimte die de wet daarvoor geeft) nog steeds regelmatig voor andere sanctiemodaliteiten wordt gekozen. Wetgeving en beleid leveren dus niet direct het beoogde resultaat op.

3 De wetsgeschiedenis van de Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het wetgevingsproces inzake de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in het kader van de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis met de ‘snelrechtgrond’. Tijdens het overleg over geweld tegen hulpverleners op 20 januari 2011 deed de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Kamer de toezegging om de gronden van de toepassing van voorlopige hechtenis uit te breiden.⁸⁵ Medio 2011 werd een concept-wetsvoorstel in consultatie gebracht.⁸⁶ Na deze consultatieronde is een gewijzigd voorstel⁸⁷ voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, na wier advies⁸⁸ een wederom gewijzigd voorstel in september 2012 bij de Tweede Kamer werd ingediend.⁸⁹

Dit hoofdstuk vangt aan met een blik op de inhoud van de ‘snelrechtgrond’, waarbij aandacht wordt besteed aan het doel van de snelrechtgrond (3.2) en de formulering ervan (3.3.). In dit overzicht worden ook de desbetreffende adviezen uit de consultatieronde en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State besproken. Na dit overzicht wordt ingegaan op de overeenstemming met het EVRM (3.4) en de relatie tot de andere gronden voor voorlopige hechtenis en de over deze onderwerpen gevoerde discussie (3.5), waarna de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer volgt (3.6 en 3.7). In paragraaf 3.8 wordt besproken hoe in de literatuur tegen de voorstellen en de invoering van de snelrechtgrond wordt aangekeken. Tot slot worden in paragraaf 3.9 enkele afsluitende opmerkingen gemaakt bij het wetgevingsproces.

3.2 Het doel van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt het aantal gronden waarop voorlopige hechtenis aan een verdachte kan worden bevolen, verruimd. Volgens de memorie van toelichting (hierna: MvT) heeft het wetsvoorstel ten doel om bij geweld in de publieke ruimte en geweld tegen personen met een publieke taak

⁸⁵ *Handelingen II* 2010/11, 42-5-25.

⁸⁶ Haveman & Van Lent 2012, p. 94, zie ook Bijlage 1 bij dit rapport.

⁸⁷ Te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/publish/pages/100204/w-03-11-0505.pdf> (laatst geraadpleegd op 1 juli 2020), zie ook bijlage 1 bij dit rapport.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 4.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 1-2.

voorlopige hechtenis te kunnen bevelen in situaties waarin de reeds bestaande gronden voor voorlopige hechtenis niet van toepassing zijn.⁹⁰ Er is, aldus de MvT, een behoefte ontstaan om verdachten van misdrijven die zijn gepleegd tijdens evenementen, zoals oudejaarsvieringen en voetbalwedstrijden, met het oog op de toepassing van snelrecht in voorlopige hechtenis te nemen. ‘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.’⁹¹ In de MvT wordt er nadrukkelijk op gewezen dat met name in het geval van *first offenders* de traditionele gronden voor voorlopige hechtenis (vooral de kleine en grote recidivegrond) lang niet altijd van toepassing zijn.⁹²

De behoefte aan de voorgestelde verruiming wordt als volgt beschreven. Geweld op openbare plaatsen en gericht tegen personen met een publieke taak veroorzaakt gevoelens van onveiligheid bij het publiek. De openbare orde wordt door dergelijke vormen van geweld verstoord.⁹³ Het is van belang dat burgers, wanneer zij aanwezig zijn bij dergelijke (grote) evenementen, ongehinderd gebruik kunnen maken van de publieke ruimte. Daarnaast dienen functionarissen hun publieke taak zonder hinderlijke interventies van omstanders te kunnen uitoefenen.⁹⁴ Gelet op de maatschappelijke veiligheid is het daarom nodig aan verdachten zo snel mogelijk duidelijk te maken dat ongewenst gedrag onaanvaardbaar is.⁹⁵ Een voorwaarde voor de toepassing van de grond is dan ook dat sprake moet zijn van een voornemen om de verdachte via snelrecht op zitting te brengen; de verdachte moet volgens het wetsvoorstel binnen de termijn van de bewaring worden berecht. Na invoering van de nieuwe grond kan de verdachte tot die tijd in voorlopige hechtenis worden gehouden. Hierdoor wordt – aldus nog altijd de MvT – de rechtshandhaving versterkt.⁹⁶

De onveiligheid en onrust ontstaan volgens de minister door het plegen van de hier bedoelde gedragingen (ernstige verstoringen van de openbare orde en belemmering van het functioneren van openbare diensten, terwijl deze gedragingen een extra gevaarzettend karakter kunnen hebben als er veel mensen op de been zijn), en onbegrip en nieuwe maatschappelijke onrust kan ontstaan als de verdachten snel kunnen terugkeren op de plek van de misdrijven.⁹⁷ Vooral *first offenders* of verdachten die voor een eerder feit nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld, zullen bij deze

⁹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 1 en 4.

⁹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2.

⁹² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 1 en 4.

⁹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2.

⁹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 1.

⁹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2.

⁹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 3.

⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2 en 9.

feiten dikwijls niet op grond van de bestaande gronden voor voorlopige hechtenis kunnen worden vastgehouden na ommekomst van de termijn van de inverzekeringstelling.⁹⁸ In die leemte moet de nieuwe snelrechtgrond dus voorzien: enerzijds gericht op een lik-op-stuk reactie met voorarrest direct gevolgd door toepassing van snelrecht, anderzijds het bieden van een termijn lang genoeg om de zaak zittingsklaar te maken.⁹⁹

3.3 De formulering van de ‘snelrechtgrond’

Met ingang van 1 januari 2015 levert de toepassing van snelrecht een zelfstandige grond op voor voorlopige hechtenis, neergelegd in art. 67a lid 2 onder 4° Sv. De grond wordt aangemerkt als een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid welke de onverwijldde vrijheidsbeneming van de verdachte vordert, zoals neergelegd in de aanhef van art. 67a lid 2 Sv. De voorwaarden voor toepassing van de snelrechtgrond zijn cumulatief en nevenschikkend.¹⁰⁰ De formulering is als volgt:¹⁰¹

Art. 67a Sv

1. Een op artikel 67 gegrond bevel kan slechts worden gegeven:
(...)
b. indien uit bepaalde feiten en omstandigheden blijkt van een **gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid**, welke de **onverwijldde vrijheidsbeneming** vordert.
2. Een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid kan voor de toepassing van het vorige lid slechts in aanmerking worden genomen:
(...)
4°. indien er sprake is van verdenking van **een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht**, begaan op een voor het **publiek toegankelijke plaats**, dan wel gericht tegen **personen met een publieke taak**, waardoor **maatschappelijke onrust** is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk **binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uren na aanhouding van de verdachte** zal plaatsvinden;
(...)

⁹⁸ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 4.

⁹⁹ Berechting via het supersnelrecht (in aansluiting op de inverzekeringstelling) acht de minister ‘vaak niet haalbaar’ gelet op het nader onderzoek naar feit, verdachte en schade(claim), *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 5.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 12.

¹⁰¹ De WUGVH voegde abusievelijk nog een ‘lid 4’ toe aan artikel 67a Sv. Artikel XXXI, onderdeel oA van Verzamelwet Veiligheid en Justitie (Stb. 2014, 540) heeft het door de Wugvh toegevoegde lid vernummerd tot het vijfde lid.

5. 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.

3.3.1 De relevante misdrijven

In art. 67a lid 2 onder 4° Sv is het aantal strafbare feiten waarvoor toepassing van de snelrechtsgrond is toegestaan, limitatief opgesomd. Het gaat daarbij om openlijke geweldpleging (art. 141 Sr), brandstichting (art. 157 Sr), (gekwalificeerde) mishandeling (artikelen 300 tot en met 303 Sr), bedreiging (art. 285 Sr) en vernieling (art. 350 Sr). Dit zijn, aldus de memorie van toelichting, ‘de meest voorkomende en de meest belastende misdrijven als het gaat om misdrijven tegen personen met een publieke taak en uitgaansgeweld’.¹⁰²

De bepaling is, gezien de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en het anticipatiegebod, bedoeld voor ‘de ernstiger varianten’ van de opgesomde delicten.¹⁰³ Uitgangspunt is dat het moet gaan om feiten van een zodanige ernst dat het Openbaar Ministerie een vrijheidsstraf geïndiceerd acht en waarvan het ook in de lijn der verwachting ligt dat de rechter deze zal opleggen.¹⁰⁴ In de MvT wordt op een aantal plaatsen in het vooruitzicht gesteld dat het OM in een Aanwijzing zal uitwerken in welke gevallen de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis met het oog op de toepassing van snelrecht zal worden toegepast.¹⁰⁵ Een dergelijke Aanwijzing is evenwel nooit vastgesteld.

3.3.2 De voor het publiek toegankelijke plaats

De limitatief opgesomde feiten hebben, volgens de MvT, met elkaar gemeen dat ze, indien ze gepleegd worden op een voor het publiek toegankelijke plaats, de openbare orde ernstig kunnen verstoren en een ernstig gevaarzettend karakter hebben voor personen en goederen. Door openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) wordt vrijwel altijd de openbare orde verstoord, maar ook brandstichting (art. 157 Sr), mishandeling (art. 300 Sr), bedreiging (art. 285 Sr) en (grote) vernielingen (art. 350 Sr) zullen vrijwel altijd een ernstige verstoring van de openbare orde opleveren, vooral wanneer deze feiten worden gepleegd in de openbare ruimte.¹⁰⁶ Onder ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’ worden in de memorie van toelichting, naast de openbare

¹⁰² *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹⁰³ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 3, zie ook p. 16 ‘Weliswaar kunnen ook gedragingen van minder ernstige aard onder deze delictomschrijvingen vallen, maar daarvoor is de voorgestelde uitbreiding niet bedoeld’.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 123 VI, nr. 84, p. 9.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 12, p. 16.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 16.

ruimte, plaatsen verstaan die ‘feitelijk voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk zijn’.¹⁰⁷ Als voorbeelden worden genoemd grootschalige evenementen in concertzalen en voetbalstadions, maar ook winkels, stations, parkeergarages en het openbaar vervoer. Ook wanneer toegang tot een plaats afhankelijk is van een toegangsbewijs dat door eenieder kan worden gekocht (zoals bij het openbaar vervoer), is sprake van een voor het publiek toegankelijke plaats. Plaatsen die enkel toegankelijk zijn met een persoonlijke toegangspas, zoals bijvoorbeeld kantoorgebouwen, vallen niet onder het toepassingsbereik van art. 67a lid 2 onder 4° Sv.¹⁰⁸

In dit verband is het goed om te constateren dat de minister in het ter consultatie voorgelegde voorstel een meer beperkte reikwijdte voor ogen leek te hebben. In dat voorstel werd nog de terminologie ‘begaan tijdens evenementen, bij winkels, horeca- of andere uitgaansgelegenheden’ gebezigd. Het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten vonden deze terminologie onvoldoende duidelijk. Het College van procureurs-generaal meende ook dat het een gemiste kans was om misdrijven gepleegd in de context van het openbaar vervoer niet onder de nieuwe grond te laten vallen. In het aan de Raad van State voorgelegde voorstel is vervolgens aansluiting gezocht bij het voorstel van het College van procureurs-generaal om ‘publieke ruimte’ op te nemen.¹⁰⁹ Uiteindelijk is naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State gekozen voor het begrip ‘voor het publiek toegankelijke plaats’, dat ook elders in het strafrecht wordt gebezigd.¹¹⁰ In de MvT wordt nadrukkelijk nogmaals benoemd dat het van belang werd geacht ook geweld tegen reizigers in het openbaar vervoer – die beperkte mogelijkheden hebben om te vluchten – en vernieling van goederen in het openbaar vervoer binnen de reikwijdte van het wetsartikel te brengen.¹¹¹

Volgens de MvT zijn in omstandigheden waarin publieke diensten worden belemmerd of waarin veel mensen op de been zijn, geweldsmisdrijven extra gevaarzettend voor de veiligheid van personen en goederen.¹¹² Optreden door de politie wordt bemoeilijkt, juist omdat zoveel mensen aanwezig zijn. Daarnaast kan op plaatsen waar mensen zich niet gemakkelijk uit de voeten kunnen maken, snel paniek uitbreken.¹¹³ De omstandigheid dat die misdrijven op een voor het publiek toegankelijke plaats zijn gepleegd, kan op grond van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM strafverhogend werken, waardoor, aldus de MvT, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in beeld kunnen komen.¹¹⁴ Het wordt wenselijk geacht dat een verdachte van een

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 16.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 16-17.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 12.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 4 en 7.

¹¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 3.

¹¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹¹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 16.

¹¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 6, p 15.

misdrijf, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats en waarvoor een vrijheidsstraf wordt geïndiceerd, in voorlopige hechtenis wordt genomen tot aan de snelrechtzitting.

3.3.3 De personen met een publieke taak

De snelrechtgrond is niet alleen toepasbaar indien strafbaar gedrag wordt vertoond op een voor het publiek toegankelijke plaats, maar ook indien het gedrag is gericht jegens personen met een publieke taak belast. Geweld tegen werknemers met een publieke taak was reeds ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel, zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, door het ‘Programma Veilige Publieke Taak’ een speerpunt van het overheidsbeleid. In art. 67a lid 5 Sv is het begrip ‘personen met een publieke taak’ nu gedefinieerd. Deze wettelijke afbakening is opgenomen op advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State die zich aansloot bij de kritiek van de NOvA en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), die stelden dat de term de groepen in kwestie te weinig afbakende. De RvdR achtte het bovendien ongewenst dat richtlijnen nadere invulling zouden geven. De term ‘personen met een publieke taak’ kwam niet eerder in wetgeving voor. De Afdeling adviseerde daarom een omschrijving van dit begrip toe te voegen, aan welk advies ook gehoor is gegeven.¹¹⁵

In de MvT wordt de terminologie als volgt toegelicht:¹¹⁶

‘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 betreft onder andere politieagenten, toezichthouders, ambulancepersoneel, brandweerlieden, functionarissen in het openbaar vervoer, zoals buschauffeurs en tramconducteurs, advocaten, deurwaarders en onderwijzend personeel. Deze personen hebben met elkaar gemeen dat zij zich vanwege hun beroepsuitoefening niet of moeilijk kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van een misdrijf dreigen te worden, en dat het een publiek belang is dat zij hun taak onbelemmerd kunnen vervullen.’

Hoewel niet nadrukkelijk benoemd in de MvT, is het volgende hierbij van belang (zie ook Hoofdstuk 2). Personen met een publieke taak die slachtoffer worden van geweld, worden aangemerkt als ‘kwalificerende slachtoffers’. Zij worden immers in het kader van hun beroep bedreigd, beledigd of mishandeld.¹¹⁷ In strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn, in het kader van de ELA (zie hoofdstuk 2), hogere strafeisen van toepassing. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat uit onderzoek is gebleken dat bij misdrijven tegen kwalificerende slachtoffers vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd dan bij (dezelfde) misdrijven tegen niet-

¹¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 7.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 17.

¹¹⁷ Van der Aa e.a. 2008, p. 9.

kwalificerende slachtoffers, hetgeen betekent dat het anticipatiegebod er niet aan in de weg staat dat voorlopige hechtenis in dergelijke gevallen wordt aangewend.¹¹⁸

3.3.4 De gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid en de maatschappelijke onrust

De nieuwe grond voor voorlopige hechtenis is geplaatst in art. 67a lid 2 Sv. Daaruit volgt dat in geval van een verdenking van een of meer van de limitatief opgesomde, maatschappelijke onrust veroorzakende misdrijven – begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats of tegen personen met een publieke taak – uit feiten en omstandigheden kan worden afgeleid dat blijkt van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, die de onverwijldde vrijheidsbeneming vordert, mits de zaak in een snelrechtprocedure zal worden behandeld.

Het bestanddeel ‘maatschappelijke onrust’ is wellicht het grootste discussiepunt geweest bij de totstandkoming van de wet. Het bestanddeel was in het ter consultatie voorgelegde conceptvoorstel niet opgenomen, maar werd in de concept-MvT wel genoemd als relevante omstandigheid voor het toepassen van de nieuw voorgestelde grond:¹¹⁹

‘Bij de beoordeling van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis is in dit licht van belang dat deze beperkt is tot de toepassing van snelrecht en slechts van toepassing is in geval van verdenking van bepaalde delicten, gepleegd in bepaalde omstandigheden *waardoor zich ernstig gevaar voor personen en verstoring van de openbare orde kan voordoen en waardoor veel maatschappelijke onrust kan ontstaan*. Onder deze omstandigheden is de toepassing van snelrecht gewenst en kan de vrijlating van de verdachte de maatschappelijke rust verstoren. Deze grond kan begrepen worden onder het gevaar voor public disorder [onze curs.]’

De RvdR pleitte in zijn consultatieadvies voor het opnemen van dit bestanddeel in de bepaling, zodat duidelijk onder woorden zou worden gebracht dat het oogmerk van de voorgestelde grond onder meer is gelegen in de maatschappelijke onrust die zal ontstaan met de vrijlating van de verdachte.¹²⁰ In het voorstel dat vervolgens aan de Afdeling Advisering van de Raad van State is gestuurd, was het bestanddeel als volgt opgenomen:

‘indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven (...), begaan in de publieke ruimte, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, en de berechting van het misdrijf *in verband met de maatschappelijke onrust*

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 7, Van der Aa e.a. 2008, p. 102.

¹¹⁹ MvT bij het Concept wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis, p. 7.

¹²⁰ Consultatieadvies RvdR, bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 5.

uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden. [onze curs.]’

De Afdeling constateert dat volgens de toelichting de maatschappelijke onrust zowel kan ontstaan door het plegen van het misdrijf als door het op vrije voeten stellen van de verdachte die de orde eerder heeft verstoord. Ze constateert verder dat de wettekst juist suggereert dat de maatschappelijke onrust wordt verbonden met de noodzaak van een snelle berechting. Het begrip is volgens de Afdeling echter te onbepaald en het rechtvaardigt mede daardoor de nieuwe grond onvoldoende. De Afdeling dringt erop aan om de grond zo te formuleren dat hij van toepassing is op situaties waardoor de maatschappelijke veiligheid in het geding kan komen – waarvan sprake is in geval van ‘ernstige situaties van geweld tegen, of bedreiging van openbare (hulp)diensten, waardoor zij worden belemmerd in de uitoefening van hun werk’.¹²¹ Zij acht het derhalve noodzakelijk de voorgestelde grond te beperken ‘tot gevallen waarin de maatschappelijke veiligheid in het geding komt vanwege geweld tegen en bedreiging van openbare (hulp)diensten’.¹²²

De minister heeft dit advies slechts ten dele ter harte genomen. In het uiteindelijke wetsvoorstel is de door Afdeling bedoelde relatie tussen de maatschappelijke onrust en de snelle berechting weggenomen door te formuleren dat de maatschappelijke onrust moet zijn ontstaan door de genoemde strafbare feiten. In het Nader rapport n.a.v. het advies stelt de minister verder dat de Afdeling met haar opmerkingen in feite de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis onderschrijft: er wordt met de grond immers invulling gegeven aan de bestaande grond ‘maatschappelijke veiligheid’ die door art. 67a lid 1 sub b jo lid 2 Sv nader wordt gedefinieerd. De minister stelt verder het volgende: ‘[D]e grond van de maatschappelijke veiligheid [kan] aan de orde [...] zijn in geval van geweldsmisdrijven in de publieke ruimte, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waarbij toepassing van snelrecht plaatsvindt in verband met de maatschappelijke onrust. De uitwerking zit hem niet alleen in het gevaar van de gepleegde misdrijven maar ook in de maatschappelijke onrust die daardoor is ontstaan en die opnieuw kan ontstaan als de verdachte zijn berechting in vrijheid mag afwachten.’ De minister merkt voorts op dat het begrip ‘maatschappelijke onrust’ is ontleend aan het begrip ‘public disorder’ zoals dit door het EHRM wordt gebruikt en dat dit een aanvulling vormt op de zeer concrete aanduiding van de typen delicten, gepleegd in concreet aangeduide omstandigheden. In paragraaf 2.1 van de MvT wordt volgens de minister in dit verband ‘verhelderd dat in deze gevallen opnieuw maatschappelijke onrust en gevaar kan ontstaan als verdachten al snel terugkeren op de plek waar zij werden aangehouden voor vernieling of mishandeling.’¹²³

Hoewel paragraaf 2.1 van de MvT op dit punt niet per se de kwalificatie ‘verhelderend’ verdient, menen wij de volgende gedachtegang te kunnen destilleren:

¹²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 6.

¹²² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 6.

¹²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 7.

bepaalde misdrijven kunnen in bepaalde omstandigheden ernstig gevaarzettend of verstorend voor de openbare orde zijn. Daarvan is sprake bij uitgaansgeweld¹²⁴ en/of bij misdrijven die zijn gericht tegen personen met een publieke taak. De misdrijven krijgen dan een andere lading en kunnen onvoorziene en wellicht ongewilde gevolgen hebben. Deze misdrijven kunnen namelijk deel uitmaken van een zodanige samenloop van omstandigheden dat zij uiteindelijk leiden tot gevoelens van grote onveiligheid bij het publiek, ernstige openbare ordeverstoringen, belemmering van de openbare diensten en – daarmee – tot veel maatschappelijke onrust. Er kan opnieuw maatschappelijke onrust ontstaan als verdachten snel terugkeren op de plek waar zij werden aangehouden. Indien deze misdrijven middels snelrecht kunnen worden afgedaan, is toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk, waarmee dus gefaciliteerd kan worden dat de verdachte de periode in afwachting van de berechting in detentie doorbrengt.

Die gedachtegang is deels navolgbaar. Uit eerder onderzoek (voorafgaand aan het wetsvoorstel) was al gebleken dat verschillende incidenten waarbij personeel uit de publieke sector slachtoffer is van agressie, bedreiging en geweld, inderdaad een gevoel van onveiligheid kunnen veroorzaken. Noordegraaf e.a. noemen in hun onderzoek het leegroven van ambulances, het bekladden van het huis van de burgemeester en het slaan van huisartsen en politieagenten. Dat deze slachtoffers zich onveilig voelen, blijkt uit de berichtgeving: ambulancepersoneel gaat staken en buschauffeurs willen niet meer door specifieke wijken rijden.¹²⁵ Maar niet alleen vernoemde personen ervaren een gevoel van onveiligheid: ook burgers voelen zich onveilig wanneer agressief gedrag wordt geuit tegen personen met een publieke taak. Deze personen vertegenwoordigen handhavende, ordenende en regulerende instituties en oefenen democratisch gelegitimeerd gezag uit. Geweld tegen hen staat volgens Noordegraaf e.a. gelijk aan aantasting van gezag. Indien niet wordt opgetreden tegen geweld tegen gezagsdragers, werkt dat gezagsondermijnd. Daarmee komt, stellen Noordegraaf e.a., het functioneren van ons staatsapparaat in gevaar, waardoor burgers zich op hun beurt onveilig voelen.¹²⁶

Hoewel in de MvT niet nadrukkelijk naar het hierboven aangehaalde onderzoek wordt verwezen, lijkt de minister vooral dergelijke bevindingen in het achterhoofd te hebben bij de invulling die nu aan ‘de gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid’ wordt gegeven. Daarbij merkt hij op dat dan met name aan de ernstigere verschijningsvormen van de genoemde misdrijven moeten worden gedacht.¹²⁷ In de MvT stelt de minister verder nogmaals dat de grond is ‘beperkt tot de toepassing van snelrecht en slechts van toepassing is in geval van verdenking van bepaalde delicten, waardoor zich gevaar voor personen of verstoring van het

¹²⁴ ‘Waaronder wordt verstaan misdrijven begaan tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden, concerten, dansfeesten en oudejaarsvieringen, in het openbaar vervoer, op stations, of in de directe nabijheid van winkels, horeca – of andere uitgaansgelegenheden’

¹²⁵ Noordegraaf e.a. 2009, p. 13.

¹²⁶ Noordegraaf e.a. 2009, p. 14.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 15.

publieke leven kan voordoen en waardoor veel maatschappelijke onrust kan ontstaan. Onder deze omstandigheden is de toepassing van snelrecht gewenst en kan het gegeven dat de verdachte zijn berechting in vrijheid mag afwachten opnieuw maatschappelijke onrust veroorzaken.¹²⁸

Uit de hiervoor beschreven discussie die naar aanleiding van de consultatieronde en de advisering door de Raad van State is ontstaan, is al duidelijk dat het begrip ‘maatschappelijk onrust’ veel vragen oproept. De gegeven uitleg in de MvT levert op dat punt onvoldoende duidelijkheid op, waarna de minister in de Nota naar aanleiding van het verslag nog een aantal concrete voorbeelden geeft:¹²⁹

‘Laat ik vooropstellen dat duidelijk is dat niet elk strafbaar feit, dat wordt gepleegd op een voor publiek toegankelijke plaats of tegen een persoon met een publieke taak, tot maatschappelijke onrust leidt. Zo kan ik mij voorstellen dat de vernieling van een vuilnisbak op een dunbevolkt bedrijventerrein veel ergernis bij eigenaar en gebruikers opwekt, maar niet per se maatschappelijke onrust veroorzaakt. Datzelfde geldt als er twee mensen in een café zitten, ruzie krijgen en de ene persoon daarbij de ander een droge klap uitdeelt. Dit soort feiten zullen over het algemeen niet een zodanig ordeverstoring karakter hebben dat de verdachte in verband met de maatschappelijke onrust beter in voorlopige hechtenis kan blijven tot aan zijn snelrecht-zitting. Het wetsvoorstel ziet echter op die gevallen waarin het gepleegde strafbare feit, vanwege het ordeverstoring karakter daarvan, wél tot grote maatschappelijke verontwaardiging en gevoelens van onveiligheid leidt. Gedacht kan worden aan een geweldsdelict dat ‘s ochtends vroeg tijdens de spits in de tram tegen de bestuurder of een controleur wordt gepleegd of aan ernstige vernielingen op een schoolplein op een moment dat ouders net hun jonge kinderen naar school brengen. Een ander voorbeeld is dat van een drukbezocht buurt-café waarin voor het oog van de stamgasten een barman wordt mishandeld en/of een bezoeker in een nauwe ruimte met een barkruk rondzwaait en vervolgens het meubilair kort en klein slaat. Het gaat stuk voor stuk om strafbare feiten die tot veel overlast leiden en die het veiligheidsgevoel van de betrokkenen of omstanders ernstig aantasten. Het zou in mijn ogen zeer onwenselijk zijn als de verdachten van die strafbare feiten zich de volgende dag weer in of bij de plek des onheils kunnen ophouden.’

De wetsgeschiedenis biedt op dit punt uiteindelijk weinig concrete aanknopingspunten voor de wijze waarop moet worden vastgesteld dat van maatschappelijke onrust sprake is. De minister beschouwt deze maatschappelijke onrust als gegeven,

¹²⁸ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 9. Wat hierbij overigens nog opvalt is dat, in vergelijking met de concept-MvT, ‘ernstig gevaar’ is vervangen door ‘gevaar’, wat op een verruimde toepassing duidt. Dit zonder dat een van de consultatieadviezen hiertoe aanleiding had gegeven.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 360, nr. 7, p. 7-8.

enerzijds door de aard van de delicten en de omstandigheden waarin ze zijn begaan en anderzijds door de mogelijk te vroegtijdige terugkeer van de verdachte in de samenleving. Daarbij komt wisselend expliciet of impliciet naar voren dat met snelle berechting en veroordeling van de verdachten tegemoet wordt gekomen aan de maatschappelijke onrust en deze als zodanig kan worden gedempt. De kritiek van de NVvR, dat onvoldoende objectief is vastgesteld dat er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte aan de hier geformuleerde grond,¹³⁰ is in het wetgevingsproces uiteindelijk niet concreet weerlegd.

3.3.5 De termijn van de berechting van het misdrijf: snelrecht

Voor een termijn van berechting binnen zeventien dagen en achttien uren na aanhouding van de verdachte is volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gekozen in het kader van het 'lik-op-stuk'-beleid van politie en justitie.¹³¹ De toepassing van snelrecht mag daarbij geen afbreuk doen aan de zorgvuldigheid van het strafproces. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting gaat het bij de toepassing van snelrecht daarom om zaken waarbij naar aard en omvang door de politie in korte tijd een volledig opsporingsonderzoek kan worden uitgevoerd en afgesloten. Ook is het van belang dat het zaken betreft die geen uitvoerige deskundigenrapporten of voorlichtingsrapportages betreffen. Hierdoor zijn ook grenzen gesteld aan het toepassingsbereik en de toepassingsmogelijkheden van de snelrechtgrond.¹³² Indien het niet lukt de zaak binnen de termijn van zeventien dagen en achttien uren op zitting te brengen, dient de voorlopige hechtenis te worden beëindigd, tenzij andere gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn.¹³³

De NOvA was het in haar advies niet eens met de opname van de afbakening van de duur van de voorlopige hechtenis in de regeling van de gronden. Volgens de NOvA hoort een termijn daar namelijk niet thuis.¹³⁴ Daarnaast bleek volgens de NOvA niet ondubbelzinnig dat de rechter-commissaris ervoor moet zorgen dat de duur van het gehele voorarrest beperkt blijft tot de termijn in art. 67a lid 2 onder 4° Sv. Ook wordt aangegeven dat de officier van justitie de inverzekeringstelling kan verlengen, waardoor de termijn wordt overschreden.¹³⁵ Dit argument wordt echter volgens de minister weerlegd door de duidelijke formulering: berechting binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uren *na aanhouding van de verdachte*.¹³⁶

De RvdR constateert in zijn advies dat de onderbouwing ontbreekt van de aanname dat snelrecht in de door de minister beoogde gevallen ook daadwerkelijk

¹³⁰ Consultatieadvies NVvR, p. 1-2.

¹³¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 7.

¹³² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 7.

¹³³ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 17.

¹³⁴ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 9.

¹³⁵ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 9.

¹³⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 17.

een effectievere aanpak van criminaliteit inhoudt.¹³⁷ In de MvT reageert de minister hierop door te stellen dat de grondslag voor het wetsvoorstel niet zozeer ligt in die veronderstelde aannahme maar vooral gezocht moet worden in de wens om snel op te treden tegen de bedoelde misdrijven.¹³⁸

De Afdeling Advisering van de Raad van State stelt dat ontoereikend is gemotiveerd waarom de toepassing van snelrecht slechts effectief zou zijn als de verdachte tot aan de berechting in voorlopige hechtenis verblijft.¹³⁹ De minister verwijst in reactie hierop naar paragraaf 2.1 van de aan de kamer toegestuurde MvT. Daarbij doelt hij kennelijk op de hiernavolgende (door ons gecursiveerde) nieuw toegevoegde passage:¹⁴⁰

‘Een dergelijke benadering is eerder door het College van procureurs-generaal bepleit, zoals het College ook vermeldt in zijn advies bij het wetsvoorstel. Het College is van mening dat het in bepaalde gevallen ten behoeve van het efficiënt toepassen van snelrecht wenselijk is dat de verdachte tot aan de zitting in voorlopige hechtenis verblijft. *Dit draagt eraan bij dat het onderzoek snel kan plaatsvinden, onder andere doordat (nadere) verhoren zonder tijdverlies kunnen worden afgenomen. Indien meer verdachten zijn aangehouden, kan de tijd worden benut door het opnemen en omschrijven van het precieze aandeel van ieder van die verdachten in de ordeverstoringende feiten, waarvoor zij zullen worden berecht. In het proces-verbaal kan dan een zo volledig mogelijk verslag worden gedaan van de vaak snel opeenvolgende en complexe gebeurtenissen. In aansluiting daarop kan de bewijsvergaring worden voltooid en kunnen waar nodig afspraken met de reclassering snel worden gemaakt. Door het in voorlopige hechtenis nemen van de verdachte kunnen maatschappelijke onveiligheid en onrust worden voorkomen. Dit is van belang in gevallen waarin het strafbare feit is begaan in bijzondere omstandigheden, zoals grootschalige evenementen, of geweldpleging tegen personen met een publieke taak.*’

Het is echter onduidelijk waar de minister deze passage, die hij dus aan het College van procureurs-generaal lijkt te ontleen, vandaan heeft. Het College schrijft in zijn advies weliswaar dat het heeft gepleit voor verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis, maar dat het daarbij met name dacht aan situaties waarin juist géén nader onderzoek nodig was: ‘Voor een aantal van deze zaken is het College van oordeel dat het ten behoeve van het efficiënt toepassen van snelrecht, wenselijk is dat de verdachte tot aan de zitting in voorlopige hechtenis verblijft.’, aldus het College.¹⁴¹ Waarom dat wenselijk is, wordt ook in het advies van het College niet onderbouwd.

¹³⁷ Consultatieadvies RvdR, p. 3.

¹³⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 13.

¹³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 5.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 3.

¹⁴¹ Consultatieadvies College van procureurs-generaal bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 1.

De Afdeling adviseerde voorts nader toe te lichten of de rechter-commissaris bij het beoordelen van de vordering tot bewaring daadwerkelijk zou moeten vaststellen dat er inderdaad binnen de termijn een snelrechtzitting op de agenda staat of niet, of dat hij kan volstaat met het vaststellen dat er een voornemen is de zaak op een snelrechtzitting te behandelen.¹⁴² De minister geeft in de MvT aan dat het laatste het geval is.¹⁴³

3.4 Overeenstemming met EVRM

In de ter consultatie verspreide concept-memorie van toelichting was de volgende passage opgenomen:

‘Dat sprake is van public disorder in de omstandigheden als opgenomen in de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis, is in beginsel door de wetgever bij de formulering van (de) wettelijke grond reeds afgewogen. De rechter-commissaris zal toetsen of wordt voldaan aan de wettelijke voorlopige hechtenis-grond. Hij zal toetsen of inderdaad sprake is van verdenking van een van de in de artikelen 141, 157, 285, 300-303 of 350 Sr omschreven 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.’

De NOvA leidde uit deze passage af dat de wetgever op voorhand definieerde dat in die gevallen dus sprake was van ‘public disorder’ en dat daarmee dus van een legitieme grond voor voorlopige hechtenis sprake was. De rechter zou dan niet meer mogen toetsen of die grond daadwerkelijk van toepassing zou zijn.¹⁴⁴ De NOvA stelde daarop dat het in strijd was met het EVRM om op voorhand te bepalen dat de in het wetsvoorstel opgenomen omstandigheden maken dat de vrijlating van een verdachte tot maatschappelijke onrust zal leiden.¹⁴⁵

De NOvA merkte voorts op dat met de gedachte dat de voorgestelde grond wordt gedekt door de EHRM-grond ‘public disorder’ wordt miskend dat *‘het belang van de openbare orde alleen een relevante en voldoende grond is indien uit feiten blijkt dat de invrijheidstelling van de verdachte daadwerkelijk tot verstoring van de openbare orde zou leiden’*.¹⁴⁶

De hiervoor aangehaalde passage is in de definitieve MvT niet meer opgenomen. De minister stelt verder dat, anders dan de NOvA lijkt te veronderstellen, er geen sprake is van een situatie waarin de rechter de voorlopige hechtenis zou *moeten* bevelen. Uit de wettekst blijkt immers dat een gewichtige reden van maatschappelijke

¹⁴² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 4, p. 8.

¹⁴³ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p.11.

¹⁴⁴ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2-3.

¹⁴⁵ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 6.

¹⁴⁶ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 5.

veiligheid *kan* worden aangenomen: de rechter-commissaris moet uiteindelijk de in het geding zijnde belangen afwegen.¹⁴⁷ De minister stelt zich verder op het standpunt dat de jurisprudentie van het EHRM, ruimte laat voor de nieuwe grond. Daarbij beroept hij zich op de uitspraken *Kanzi* en *Hendriks t. Nederland*,¹⁴⁸ waaruit zou volgen dat gedurende een korte periode de verdenking van een strafbaar feit een toereikende basis kan zijn voor voorlopige hechtenis en waaruit bovendien volgt dat de ‘public disorder’ niet heel concreet hoeft te worden uitgewerkt. Omdat de Nederlandse wet de eis van ‘ernstige bezwaren’ stelt (een strengere eis dan enkel verdenking) en omdat bovendien de wet voorschrijft dat de snelrechtgrond alleen bij bepaalde misdrijven mag worden gebruikt, is er volgens de minister geen strijd met het EHRM als de voorlopige hechtenis slechts van korte duur is: ‘Of de vrijlating van de verdachte in een concrete zaak daadwerkelijk ‘public disorder’, kan veroorzaken, kan – indien de voorlopige hechtenis slechts van korte duur is – worden beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria.’¹⁴⁹

De NOvA stelt in haar advies voorts dat de voorlopige hechtenis niet gebruikt mag worden om te anticiperen op een gevangenisstraf.¹⁵⁰ De NVvR en de RvdR vragen zich daarnaast af of voorlopige hechtenis met uitsluitend de toepassing van snelrecht als doel in overeenstemming is met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, waarbij de RvdR zich nadrukkelijk afvraagt of voorlopige hechtenis die het karakter van een vooruitgeschoven straf krijgt niet in strijd is met de onschuldpresumptie.¹⁵¹ De minister gaat op deze opmerkingen niet uitdrukkelijk in, maar verwijst naar de hiervoor al weergegeven passage, waarin hij uitlegt dat het voorstel in lijn is met het EVRM en de rechtspraak van het EHRM.¹⁵²

3.5 De verhouding tot de andere voorlopige hechtenisgronden

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kan door invoering van de toepassingsmogelijkheid van snelrecht als zelfstandige grond voor voorlopige hechtenis, de voorlopige hechtenis worden bevolen aan *first offenders* of verdachten die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld, wanneer deze worden verdacht van een

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 10–11.

¹⁴⁸ EHRM 5 juli 2007 (ontv.), nr. 28831/04 en nr. 43701/04, NJ 2007/ 632 en 633, m.nt. Schalken (*Kanzi t. Nederland* en *Hendriks t. Nederland*).

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 10.

¹⁵⁰ Consultatieadvies NOvA bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 7.

¹⁵¹ Consultatieadvies NVvR, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2; Consultatieadvies RvdR, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹⁵² Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 13.

feit zoals omschreven in art. 67a lid 2 onder 4° Sv.¹⁵³ Volgens de memorie van toelichting was dit in veel gevallen niet mogelijk vóór de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis.¹⁵⁴ De RvdR geeft aan dat het onduidelijk is waarop deze vaststelling is gebaseerd.¹⁵⁵ Ook de NOvA en de NVvR betwijfelen de meerwaarde van de bepaling ten opzichte van de andere gronden voor voorlopige hechtenis. Volgens de NOvA dringt zich namelijk de vraag op of de gevallen waarin misdrijven als bedreiging, mishandeling en vernieling worden gepleegd in, bijvoorbeeld, het uitgaansleven, niet reeds met de huidige mogelijkheden tot toepassing van voorlopige hechtenis kunnen worden en worden afgedaan. Voorlopige hechtenis is immers voor deze feiten reeds mogelijk met toepassing van de grote recidivegrond (art. 67a lid 2 onder 2° Sv).¹⁵⁶ De NVvR onderschrijft dit.¹⁵⁷ De minister van justitie stelt echter dat deze grond geen soelaas biedt en dat vooral *first offenders* of verdachten die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld na de inverzekeringstelling toch in vrijheid (moeten) worden gesteld.¹⁵⁸

De NOvA merkt voorts op dat, als iemand is aangehouden op verdenking van een strafbaar feit en er blijkt nog onderzoek nodig te zijn naar de aard van dat feit of de omstandigheden waaronder dat dat is begaan, automatisch de huidige in art. 67a lid 2 onder 5° Sv genoemde onderzoeksgrond van toepassing is. De NOvA merkt daarom op dat het 'onderzoeksbelang' als argument waarmee de minister van Veiligheid en Justitie mede een rechtvaardiging van de voorgestelde grond voor voorlopige hechtenis ziet, overbodig is.¹⁵⁹ Dit geldt volgens de NOvA overigens ook voor het argument dat gedurende de periode van voorlopige hechtenis een (vroeg)hulprapportage bij de reclassering kan worden aangevraagd.¹⁶⁰ Daarvoor hoeft de verdachte niet voorlopig te worden gehecht. Voorts wijst de RvdR op het feit dat, indien bijvoorbeeld sprake is van vluchtgevaar, dit een afzonderlijke grond is voor voorlopige hechtenis (art. 67a lid 1° Sv) en daarnaast dat in geval van bijvoorbeeld brandstichting in de meeste gevallen een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven op de twaalfjaars-grond (art. 67a lid 1 onder 1° Sv). De RvdR merkt daarbij nog op dat hierdoor überhaupt de noodzaak ontbreekt brandstichting in art. 67a lid 2 onder 4° Sv op te nemen.¹⁶¹

¹⁵³ In de Memorie van Antwoord voegt de minister hier nog een derde categorie aan toe: de verdachten die wel eerder onherroepelijk zijn veroordeeld, maar bij wie geen vrees voor recidive bestaat, *Kamerstukken I* 2013/14, 33 360 C, p. 3.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹⁵⁵ Consultatieadvies RvdR bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹⁵⁶ Consultatieadvies NOvA bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 3.

¹⁵⁷ Consultatieadvies NVvR bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 2.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

¹⁵⁹ Consultatieadvies NVvR bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 8.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 6.

¹⁶¹ Consultatieadvies RvdR bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 4.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert in dat verband – na bespreking van de reikwijdte van de bestaande gronden – dat de voorgestelde verruiming van de gronden met name toegevoegde waarde heeft, doordat verdachten die niet eerder (onherroepelijk) veroordeeld zijn voor een soortgelijk feit en voor wie geen herhalingsgevaar geldt, in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen. Gelet op het anticipatiegebod zal het bovendien gaan over ernstiger geweldplegingen, zodat de conclusie van de Afdeling is dat de grond ziet op een gering aantal zaken.¹⁶²

Deze argumenten worden in de memorie van toelichting niet concreet weerlegd. De Minister van Justitie heeft in het Nader Rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wel aangegeven dat hij zich ervan bewust is dat de nieuwe grond niet op een groot aantal personen van toepassing zal zijn; naar schatting gaat het, aldus de minister, om ‘niet meer dan enkele honderden gevallen per jaar’.¹⁶³ In de Memorie van Antwoord herhaalt de minister dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een beperkt aantal geweldsmisdrijven.¹⁶⁴

3.6 De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis is op 6 september 2012 bij de Tweede Kamer ingediend. Op 18 juni 2013 is het voorstel van wet aangenomen door de Tweede Kamer. De PVV, SGP, CDA, ChristenUnie, VVD, 50PLUS, PvdA en SP stemden voor.

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie bracht verslag uit op 19 december 2012. Daarin werd opgemerkt dat de VVD-fractie tevreden was met het wetsvoorstel, omdat mogelijk wordt gemaakt dat plegers van strafbare feiten in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak in hechtenis blijven tot het moment van berechting. Dit past goed bij het ‘lik-op-stuk’-beleid van politie en justitie.¹⁶⁵ Bovendien is de fractie van mening dat misdragingen in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak hard moeten worden aangepakt om duidelijk te maken dat dit soort gedrag niet wordt geaccepteerd.¹⁶⁶ Ook de PvdA-fractie hecht hieraan waarde, maar geeft aan ook waarde te hechten aan principes, zoals de onschuldpresumptie en aan wetgeving die effectief en proportioneel is met betrekking tot het doel en daarvoor te gebruiken middelen.¹⁶⁷ Bovendien vragen de leden van de PvdA-fractie zich af waarom voorlopige hechtenis tot aan de eerste

¹⁶² *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 4, p. 3-4.

¹⁶³ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 4, p. 6, zie ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33 360, nr. 3, p. 4-5 en p. 15.

¹⁶⁴ *Kamerstukken I 2013/14*, 33 360, nr. C.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 360, nr. 6, p. 1-2.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 360, nr. 6, p. 3.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 360, nr. 6, p. 2.

rechtszitting per se moet bijdragen aan een snelle berechting.¹⁶⁸ De SP-fractie voegt hieraan toe dat snelrecht ook zeer goed mogelijk is ten aanzien van een verdachte die niet in voorlopige hechtenis zit.¹⁶⁹ De fractieleden van het CDA beoordelen het wetsvoorstel positief, maar zij merken wel op dat nauwelijks wordt stilgestaan bij de risico's die het wetsvoorstel meebrengt. Het 'makkelijker' voorlopig kunnen hechten van verdachten, kan volgens het CDA ook zorgen voor meer schadevergoedingen aan personen die ten onrechte in de cel hebben gezeten.¹⁷⁰ Bovendien wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk waarom door geweld in de publieke ruimte altijd een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid ontstaat die de onverwijld vrijheidsbeneming van de verdachte vordert.¹⁷¹ De SP-fractie wijst erop dat de gronden voor voorlopige hechtenis al voor het wetsvoorstel ruim waren. De leden vragen zich, baserend op onder meer de consultatieadviezen van de NOvA en de NVvR af wat de meerwaarde is van het wetsvoorstel.¹⁷² De D66-fractie onderschrijft het belang van een voortvarende aanpak van misdrijven, maar zij is daarbij wel van mening dat de onschuldpresumptie door de snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis onder druk kan komen staan. Juist het idee van de regering dat een directie justitiële reactie gewenst is ('lik-op-stuk'), past niet bij dit beginsel. Hiermee wordt immers vooruitgekeken naar de straf die rechter zal opleggen. Hoewel de fractie erkent dat een maatschappelijke behoefte bestaat misdrijven snel ter zitting te brengen, mag dit niet ten koste gaan van een zorgvuldig proces.¹⁷³

De minister van Veiligheid van Justitie heeft op 8 maart 2013 gereageerd op bovenstaande vragen. Hij gaf onder meer aan dat het wetsvoorstel voorziet in een in de praktijk bestaande behoefte, omdat het de mogelijkheid biedt om verdachten in bepaalde gevallen in verband met de maatschappelijke onrust tot aan hun snelle berechting in voorlopige hechtenis te houden, ook al het gaat om *first offenders*.¹⁷⁴ Het gebrek aan deze mogelijkheid werd volgens de minister, die verwijst naar het advies van het College van Procureurs-Generaal, als een gemis ervaren.¹⁷⁵ De minister wijst daarbij op het gegeven dat strafbare feiten die het publieke leven in negatieve zin beïnvloeden, vragen om een snelle justitiële reactie. Voorts reageert de minister dat het belangrijk is dat een verdachte tot aan de snelle berechting in voorlopige hechtenis zit, omdat het onderzoek naar het strafbare feit sneller kan worden afgerond. Hij benadrukt daarbij wel dat het niet de voorkeur van de regering heeft dat verdachten tot aan de zitting zouden vastzitten. Voorlopige hechtenis is enkel onder bepaalde voorwaarden mogelijk en dat moet ook zo blijven.¹⁷⁶ De minister

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 3.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 7.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 2.

¹⁷¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 6.

¹⁷² Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 5.

¹⁷³ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 6, p. 7.

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 7, p. 8.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 7, p. 9.

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 7, p. 9.

reageert daarnaast op de leden die aangeven dat de nieuwe grond voor voorlopig hechtenis niet van meerwaarde is. Hij bevestigt dat de uitbreiding van de gronden niet van toepassing is op een grote groep personen. Dit neemt echter niet weg dat de snelrechtgrond van groot belang is, omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op geweldsdelicten die in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak worden gepleegd. Dit zijn volgens de minister feiten die tot grote maatschappelijke onrust kunnen leiden en waarop derhalve snel moet worden gereageerd door justitie. Oók in het geval van *first offenders*. Bovendien hoeft een verdenking van een misdrijf, begaan op een voor een publiek toegankelijke plaats of gericht tegen een persoon met een publieke taak, niet *altijd* te leiden tot een bevel tot voorlopige hechtenis. Het is slechts een mogelijkheid.¹⁷⁷ Daarom is de snelrechtgrond van toegevoegde waarde. Over de spanning die de snelrechtgrond kan opleveren met de onschuldpresumptie merkt de minister het volgende op. Het mag niet zo zijn dat personen worden vastgehouden enkel omdat zij verdacht worden van een strafbaar feit. De onschuldpresumptie staat echter niet in de weg aan voorlopige hechtenis, omdat het slechts onder bepaalde omstandigheden mogelijk is de vrijheid van een verdachte te beperken. Daarnaast is het zo dat de snelrechtgrond betrekking heeft op zaken die vanuit bewijstechnisch oogpunt relatief eenvoudig zijn. Hierdoor is het risico van onterechte hechtenis volgens de minister beperkt.¹⁷⁸

Naar aanleiding van de besprekingen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn twee amendementen ingediend. Met het eerste amendement is een evaluatiebepaling bij het wetsvoorstel ingevoegd. De minister zendt drie jaar na de inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk naar de Kamer.¹⁷⁹ Dit amendement is aangenomen. In het tweede amendement werd voorgesteld enkele termen in het wetsvoorstel te vervangen, waarmee een forse verruiming zou worden bewerkstelligd. Dit amendement is verworpen.¹⁸⁰

3.7 De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer

Op 6 mei 2014 werd de het wetsvoorstel plenair behandeld door de Eerste Kamer. Het voorstel is vervolgens op 13 mei 2014 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. PVV, VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie en SGP stemden voor. In het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 15 oktober 2013 kwam naar voren dat de leden van de VVD positief stonden tegenover het wetsvoorstel. De PvdA-fractie daarentegen steunde het doel om geweld in de publieke ruimte en/of tegen personen met een publieke taak tegen te gaan, maar zag ook het risico dat het wetsvoorstel op gespannen voet kan staan met de onschuldpresumptie.¹⁸¹ Met name door

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 7, p. 7.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 7, p. 7.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 8 en nr. 10.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 9, p. 1, .

¹⁸¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 1.

de passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel die ingaat op het doel van de verruiming: voorkomen dat verdachte van strafbare feiten weer op vrije voeten komen, vóórdat de snelrechtzitting heeft plaatsgevonden. Hierdoor wordt volgens de PvdA-fractie geanticipeerd op een gevangenisstraf.¹⁸² Bij de leden van de D66- en CDA-fractie riep het wetsvoorstel vooral de vraag op naar de noodzaak van de verruiming. Het wetsvoorstel richt zich immers met name op de categorie van verdachten die nog niet eerder (onherroepelijk) zijn veroordeeld voor een soortgelijk strafbaar feit en ten aanzien van wie geen gevaar voor recidive bestaat. Ook Groen-Links had twijfels, met name over de noodzaak en legitimiteit van het wetsvoorstel. Bovendien wordt volgens de leden fundamenteel het doel van voorlopige hechtenis gewijzigd, namelijk voorkomen dat een verdachte berechting ontloopt of eenzelfde feit opnieuw begaat. Volgens de leden van de SP-fractie leken de basisbeginselen van onze strafrechtspleging plaats te moeten maken voor een efficiëntere aanpak van dader. Het wetsvoorstel dreigt hierdoor in strijd te komen met internationale verplichtingen. De leden van de SP-fractie maakten zich dan ook ernstige zorgen.¹⁸³ Zij zagen wel het belang in van een ‘lik-op-stuk’-beleid, ‘*maar voor achttien dagen is geen smoes te bedenken*’. De leden maakten dan ook een kanttekening bij de proportionaliteit van het wetsvoorstel, zeker omdat deze termijn van achttien dagen een verdachte zijn baan kan kosten.¹⁸⁴ De VVD-fractie kaartte aan dat in de literatuur regelmatig het verwijt wordt gemaakt dat de motivering van de voorlopige hechtenis in het algemeen meer en meer is verworden tot een routinematig gebruik van verschillende standaardformulieren. Zo wordt in de praktijk een kruisjesformulier gebruikt waarop de gronden voor voorlopige hechtenis enkel aangekruist hoeven te worden. De VVD-fractie vroeg zich af of de regering extra motiveringseisen zou stellen als gevolg van de introductie van het bestanddeel ‘maatschappelijke onrust’.¹⁸⁵ Ook de leden van de PvdA-fractie struikelden over dit punt, verwijzend naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook volgens de D66-fractie en de leden van het CDA zou het begrip ‘maatschappelijke onrust’ onvoldoende bepaald zijn.¹⁸⁶ De SP-fractie voegde hier nog aan toe dat, naast ‘maatschappelijke onrust’, ook de bestanddelen ‘personen met een publieke taak’ en ‘publieke ruimte’ ruim omschreven zijn. Op zich is een ruime omschrijving van deze begrippen volgens de leden van de fractie geen probleem, maar het kan er wel toe leiden dat het OM ‘van alles en nog wat’ aan de rechter-commissaris zal voorleggen. Als de rechter-commissaris vervolgens veel vorderingen van de officier van justitie afwijst, kan het beeld ontstaan dat de rechterlijke macht te soft is.¹⁸⁷ De leden van de VVD-fractie stelden de vraag hoe het voorlopig hechten van *first offenders* op grond van art. 67a lid 2 onder 4 Sv zich verhoudt tot het strafvorderingsbeleid dat waar mogelijk niet

¹⁸² Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 2.

¹⁸³ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 2.

¹⁸⁴ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 3.

¹⁸⁵ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 3.

¹⁸⁶ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 4.

¹⁸⁷ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 4.

alleen gericht is op een snelle reactie op het strafbaar feit, maar ook op het voorkomen van recidive door bijvoorbeeld hulpverlening met reclasseringstoezicht. Bovendien wordt ernaar gestreefd het aantal korte gevangenisstraffen terug te dringen, met name ten aanzien van *first offenders*. Volgens de leden van de VVD-fractie strookt het wetsvoorstel niet met deze gedachte.¹⁸⁸ Ook de leden van de D66- en CDA-fractie onderschrijven dit.¹⁸⁹ Tot slot wordt door de verschillende fracties nog het volgende aangekaart: Het VN-Comité heeft in de periode van 2007–2011 zijn bezorgdheid uitgesproken over het hoge percentage voorlopig gehechten in Nederland en het gebrek aan toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Het VN-Comité heeft hierbij benadrukt dat de voorlopige hechtenis een uiterst redmiddel is. Een verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis wordt dan ook hevig bekritiseerd.¹⁹⁰ Bovendien komen het recht op vrijheid, zoals neergelegd in art. 5 EVRM en art. 15 Grondwet, en de onschuldpresumptie in het geding. Het wetsvoorstel zet volgens de SP deze beginselen opzij in het belang van een effectieve en efficiëntere rechtsgang.¹⁹¹

Op 10 februari 2014 reageerde de minister op de gestelde vragen. Allereerst kaartte de minister aan dat het zeker niet de bedoeling was de voorlopige hechtenis te gebruiken als voorschot op een op te leggen gevangenisstraf. Wel is het volgens de minister noodzakelijk om de vrijheid van een verdachte onmiddellijk te benemen in het kader van voorlopige hechtenis, wanneer tegen gezagsdragers en personen die een maatschappelijke functie uitoefenen geweld wordt gebruikt. Dit is met name het gevolg van het feit dat de ernst van deze feiten anders moet worden gewaardeerd dan in de vorige eeuw.¹⁹² Het is volgens de minister noodzakelijk om zichtbaar te maken dat dit soort feiten op korte termijn worden berecht. Om duidelijk te maken dat het bekogelen van politieagenten en brandweerlieden met flessen en het belagen van ambulancepersoneel niet wordt getolereerd, ook indien het wordt gedaan door een *first offender*, moet een ‘lik-op-stuk’-reactie volgen.¹⁹³ Als reactie op de leden van de SP-fractie noemt de minister dat de invoering van de snelrechtgrond proportioneel is. Het gaat volgens hem immers om zaken ‘die zó ernstig zijn dat het vorderen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geboden is’. In sommige gevallen weegt het belang van de maatschappij om hiertegen beschermd te worden zwaarder dan het belang van de verdachte om zijn berechting in vrijheid te mogen afwachten.¹⁹⁴ Het is aan de rechter-commissaris om die belangenafweging te maken. Hierbij is ook een rol voor de verdediging weggelegd: als de verdediging stukken kan aandragen waaruit blijkt dat de verdachte zijn baan zal verliezen, dan zal de rechter-commissaris dit meenemen bij zijn beoordeling. De twijfels bij de fracties

¹⁸⁸ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 5.

¹⁸⁹ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 7.

¹⁹⁰ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 6.

¹⁹¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B, p. 6.

¹⁹² Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 2.

¹⁹³ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 3.

¹⁹⁴ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 4.

over de nut en noodzaak van het wetsvoorstel trachtte de minister weg te nemen door aan te geven dat door het wetsvoorstel ook verdachten van bepaalde geweldsdelicten in voor het publiek toegankelijke ruimten of tegen personen met een publieke taak in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen, zonder dat sprake is van vlucht- of recidivegevaar. Dit vormde volgens de minister eerst nog een leemte.¹⁹⁵ Daarnaast geeft de minister aan dat het begrip ‘maatschappelijke onrust’ inderdaad onbepaald is, maar dat het hier ook niet gaat om een statisch en vastomlijnd begrip dat strikt gedefinieerd kan worden. Of maatschappelijke onrust door een bepaald delict veroorzaakt wordt, is volgens de minister afhankelijk van de omstandigheden van het geval.¹⁹⁶ Hij geeft daarbij enkele aanknopingspunten onder verwijzing naar het begrip ‘public disorder’ van het EHRM. Hij maakt daarbij nog een onderscheid tussen ‘geschokte rechtsorde’ en ‘maatschappelijke onrust’, omdat beide begrippen ontleend zijn aan ‘public disorder’. De minister geeft daarbij aan dat het bij ‘maatschappelijke onrust’ gaat om een meer ‘lokaal-gebonden’ onrust.¹⁹⁷ Als reactie op de vraag van de SP of het vaak afwijzen van vorderingen door de rechter-commissaris als gevolg van de ruim geformuleerde bestanddelen te verwachten is, noemt de minister dat de SP-leden over het hoofd zien dat ook het OM gebonden is aan de criteria van de snelrechtgrond. Ook zal de rechter-commissaris volgens de minister een vordering altijd zorgvuldig toetsen.¹⁹⁸ De minister suggereert vervolgens dat het wetsvoorstel zich goed verhoudt tot het strafvorderingsbeleid ten aanzien van *first offenders*. Hoewel dat beleid gericht is op het voorkomen van recidive en het terugdringen van het aantal kortdurende gevangenisstraffen, ziet het wetsvoorstel ‘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.’¹⁹⁹ Tot slot worden door de verruiming van de gronden het recht op vrijheid en de onschuldpresumptie volgens de leden van SP-fractie opzij gezet. De onschuldpresumptie blijft volgens de minister gewaarborgd, omdat het bevel tot voorlopige hechtenis onderworpen is aan strikte, cumulatieve eisen. Ook wordt niet afgedaan aan het recht op vrijheid, zoals neergelegd in art. 5 EVRM, omdat de voorgestelde grond volgens de minister voldoet aan de door het EHRM op grond van art. 5 lid 3 EVRM gestelde eisen.²⁰⁰

¹⁹⁵ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 5.

¹⁹⁶ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 7.

¹⁹⁷ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 7.

¹⁹⁸ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 8.

¹⁹⁹ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 8.

²⁰⁰ Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. C, p. 14-15.

3.8 Commentaar op het wetsvoorstel

In de wetenschappelijke literatuur is de introductie van de snelrechtgrond niet ongemerkt gebleven. Haveman en Van Lent concluderen naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel dat dit juridisch niet houdbaar is, omdat het voorstel in strijd is met het Nederlandse wettelijke stelsel van voorlopige hechtenis en met art. 5 EVRM. Volgens hen wordt de rechter de bevoegdheid onthouden een belangenafweging te maken voorafgaand aan zijn beslissing tot inbewaringstelling. Bovendien is het wetsvoorstel in strijd met de onschuldpresumptie, omdat het enige doel van de snelrechtgrond is ervoor te zorgen dat een verdachte vastzit tot aan de zitting.²⁰¹ Zij noemen het wetsvoorstel opmerkelijk, aangezien al ruim voor het wetsvoorstel de voorlopige hechtenispraktijk in Nederland ter discussie stond. Al in 2008 werd een verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis voorgesteld, maar dat voorstel werd door de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin afgewezen: *'feiten die thans niet ernstig genoeg zijn voor de toepassing van voorlopige hechtenis, behoren niet vanwege de wenselijkheid van snelrecht alsnog voor vrijheidsbeneming in aanmerking te worden gebracht.'*²⁰² Volgens Haveman en Van Lent wordt niet duidelijk waarom het nu opeens wel wenselijk zou zijn verdachten in afwachting van de snelrechtzitting in voorlopige hechtenis te houden. Berechting en bestraffing volgen immers binnen zeer korte tijd op het strafbare feit. Ook kan snelrecht worden toegepast zonder dat de verdachte voorafgaand aan de zitting heeft vastgezeten.²⁰³ Of het idee achter het wetsvoorstel dan is dat moet worden voorkomen dat verdachten in die korte periode zouden vluchten, blijft ook onbesproken in de memorie van toelichting. Bovendien zou, als dat de reden zou zijn, de grond *vluchtgevaar* kunnen volstaan.²⁰⁴ Volgens Haveman en Van Lent moet een verdachte dus enkel vastzitten om hem of haar uiteindelijk te kunnen berechten door middel van snelrecht. De voorgestelde grond is daarmee niet meer dan een anticipatie op de uiteindelijk op te leggen gevangenisstraf en daarmee in strijd met de onschuldpresumptie. Ook in het licht van art. 5 EVRM is het wetsvoorstel onbegrijpelijk. Het uitgangspunt van het recht op vrijheid is dat verdachten hun berechting in vrijheid mogen afwachten.²⁰⁵

Ook Mols is kritisch.²⁰⁶ Allereerst voegt het wetsvoorstel volgens hem niet zoveel toe, omdat het bedoeld is om *first offenders* vast te zetten. Die groep is niet zo groot. Vervolgens plaatst hij een aantal 'serieuze kanttekeningen'. Zo oordeelt hij dat het taalkundig nogal wat inspanning kost om maatschappelijke onrust, ontstaan door een gepleegd strafbaar feit, aan te merken als gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. Daarnaast zal de rechter-commissaris, telkens wanneer hij

²⁰¹ Haveman & Van Lent 2012, p. 94.

²⁰² Haveman & Van Lent 2012, p. 95 onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2009/10*, 31 700, nr. 9, p. 5.

²⁰³ Haveman & Van Lent 2012, p. 96.

²⁰⁴ Haveman & Van Lent 2012, p. 97.

²⁰⁵ Haveman & Van Lent 2012, p. 99.

²⁰⁶ Mols 2014.

een bevel tot bewaring overweegt, de (mate van) maatschappelijke onrust moeten toetsen. Deze term is nogal breed en vaag en zal er in de praktijk toe leiden dat het voor de verdachte haast onmogelijk wordt de rechter-commissaris ervan te overtuigen dat in zijn geval onvoldoende maatschappelijke onrust is ontstaan om de bewaring te kunnen bevelen. Ook noemt Mols dat het bij een verdenking van sommige misdrijven, genoemd in de snelrechtgrond, lastig is te bepalen wie welke rol heeft gespeeld. Dit is vooral het geval als het gaat om geweld binnen de publieke ruimte en dus om grote groepen personen. Deze zaken kenmerken zich door bewijsproblemen en lenen zich niet voor afdoening via snelrecht. Hij noemt het zelfs de paradox van het wetsvoorstel: *‘Men wil aan maatschappelijke onrust tegemoetkomen maar juist die zaken die onrust veroorzaken vallen wegens de omvang van het nader onderzoek – en derhalve vanwege het niet kunnen voldoen aan de voorwaarde van afdoening via snelrecht – niet onder de nieuwe wet.’*²⁰⁷ Een andere kanttekening die Mols maakt is nog niet eerder voorbij gekomen: hij vreest dat *first offenders* (‘personen die het klappen van de justitiële zweep nog niet kennen’) eerder geneigd zullen zijn om een bekennende verklaring af te leggen in de hoop de toepassing van voorlopige hechtenis nog te kunnen vermijden. Daarmee ontstaat het risico van valse bekentenissen, bijvoorbeeld in situaties waarin door plotselinge vrijheidsbeneming een baan op het spel kan komen te staan.²⁰⁸

Stevens benadrukt dat kritiek bestaat op de toepassingspraktijk van de voorlopige hechtenis.²⁰⁹ Het bestaande kader van de voorlopige hechtenis is gebaseerd op de onschuldpresumptie en gebiedt terughoudendheid bij de toepassing ervan. In de praktijk heeft zij echter een tegenstelde beweging gezien. Het geven van een snelle en zichtbare strafrechtelijke reactie is bepalend bij het al dan niet bevelen van de voorlopige hechtenis. De voorlopige hechtenis lijkt hierdoor een punitief karakter te krijgen: het bevel wordt enkel gegeven als een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geïndiceerd is. Een dergelijke benadering meent zij ook te zien in de nieuw voorgestelde snelrechtgrond.²¹⁰

Kwakman noemt het spanningsveld met de onschuldpresumptie als bezwaar tegen het wetsvoorstel. Het daderschap en de strafbaarheid lijken reeds op voorhand vast te staan, indien een verdachte gedurende zeventien dagen in voorarrest mag worden gehouden omdat er sterke indicaties zijn dat hem ook daadwerkelijk een vrijheidsstraf zal worden opgelegd.²¹¹ Ook Klip onderschrijft dit nadeel van de snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis.²¹² Bovendien kunnen volgens Kwakman de bezwaren tegen snelle afdoening van veel voorkomende criminaliteit worden

²⁰⁷ Mols 2014.

²⁰⁸ Mols 2014.

²⁰⁹ Stevens 2012.

²¹⁰ Stevens 2012, p. 394-395.

²¹¹ Kwakman 2012, p. 197.

²¹² Klip 2012, p. 90-91.

samengevat als ‘een onaanvaardbare en onverdedigbare verschuiving van rechtsbescherming naar instrumentaliteit’.²¹³

Janssen, Van den Emster en Trotman noemen nog het gevaar dat, mede gelet op het soort feiten en de daarmee samenhangende lastige dossiervorming, het aantal gevallen waarin ten onrechte voorlopig hechtenis wordt ondergaan zal toenemen. Daarnaast zal het reeds uitgezeten deel van de zeventien dagen voorlopige hechtenis gemakkelijk als straf kunnen worden opgelegd. Zo krijgt de voorlopige hechtenis het karakter van een vooruitgeschoven gevangenisstraf, terwijl juist de zaken waarvoor voorlopige hechtenis op grond van art. 67a lid 2 onder 4 Sv mogelijk is, in het algemeen met een taakstraf kunnen worden afgedaan, zeker als er sprake is van *first offenders*.²¹⁴

Ten slotte noemen Berghuis, Linckens en Aanstoot nog dat een explosieve toename zichtbaar is van het aantal toegekende schadevergoedingen na onterechte hechtenis. Deze toename zit hem vooral in de zeer korte hechtenis. De auteurs verklaren de toename door een grotere bekendheid met het krijgen van schadevergoeding en het actief daarop inspelen door advocaten, maar ook de wens om ‘lik op stuk’ te geven speelt waarschijnlijk een grote rol.²¹⁵ Zij doelen hiermee op kortdurende vrijheidsbeneming direct na de aanhouding (veelal in verzekeringstelling) die ook als bestraffend kan worden gezien. Het bekendste voorbeeld daarvan is het (door de HR uiteindelijk veroordeelde) ‘weekendje weg’: verdachten van uitgaansgeweld werden gedurende het resterende weekend in verzekering gesteld en, onder het mom van het onderzoeksbelang, pas maandag weer vrijgelaten, zogenaamd omdat dan pas de administratie met betrekking tot het afhandelen van hun zaak en het uitreiken van de dagvaarding of strafbeschikking zou kunnen plaatsvinden. Als gezegd heeft de HR deze (ook in de wetenschappelijke literatuur fel bekritiseerde²¹⁶) praktijk afgeschoten.²¹⁷ Het is in die zin opmerkelijk dat in de MvT (die in september 2012 aan de Tweede Kamer werd aangeboden) de snelrechtgrond nadrukkelijk wordt genoemd als een alternatief voor het ‘weekendje weg’ (p. 4).

3.9 Afsluitende opmerkingen

De toepassingsmogelijkheid van snelrecht heeft met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de verruiming van de gronden voor voorlopige hechtenis op 1 januari 2015 een eigen plek gekregen in de regeling van de gronden voor voorlopige hechtenis. Een uitbreiding van de gronden werd door de wetgever wenselijk geacht, zodat snel een

²¹³ Kwakman 2012, p. 199.

²¹⁴ Janssen, Van den Emster & Trotman 2013, p. 437.

²¹⁵ Berghuis, Linckens & Aanstoot 2016, p. 80.

²¹⁶ Zie o.a. Kierkels 2010 en Berndsens 2011.

²¹⁷ HR 12 november 2011, NJ 2012/299 m.nt. Reijntjes, zie ook de annotatie van Kooijmans 2012, p. 225-229.

passende justitiële reactie kan worden gegeven op ongewenst, strafbaar gedrag dat maatschappelijke onrust veroorzaakt en daarbij gericht is tegen personen met een publieke taak of vertoond wordt op een voor het publiek toegankelijk plaats. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de invoering van art. 67a lid 2 onder 4 Sv aan kritiek onderhevig is geweest. Niet alleen in de Tweede en de Eerste Kamer is de grond uitgebreid bediscussieerd (op basis van de kritische adviezen van de geconsulteerde instanties), ook in de wetenschappelijke literatuur is menig kanttekening bij de snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis geplaatst.

Kritische lezing van de MvT levert het vermoeden op dat de wens de vader van de gedachte is geweest. Als de RvdR zich afvraagt wat eigenlijk de onderbouwing is van de vooronderstelling dat snelrecht effectiever is dan berechting binnen bijvoorbeeld drie maanden, geeft de minister toe dat 'niet zozeer de genoemde vooronderstelling, maar vooral de wens om snel op te treden in bepaalde gevallen waarin maatschappelijke onrust is ontstaan, ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel.'²¹⁸ Deze wens gaat gepaard met een onbepaalde afbakening van het begrip 'maatschappelijke onrust' en met vooronderstellingen dat de bedoelde criminaliteit dergelijke onrust zal veroorzaken en/of dat de mogelijk vroegtijdige invrijheidstelling van de verdachte óók weer maatschappelijke onrust zal veroorzaken.

Los daarvan toont de minister zich ervan bewust dat het wetsvoorstel getalsmatig geen wereld van verschil zal maken: meer dan enkele honderden gevallen per jaar verwacht hij niet. Desalniettemin en ondanks de brede kritiek op vormgeving en argumentatie is het voorstel uiteindelijk aangenomen. Afgezien van de kritische kanttekeningen in de wetenschappelijke literatuur die hierboven is aangehaald is er, nadat het voorstel was aangenomen, eigenlijk geen aandacht meer aan besteed. Dat maakt uiteraard des te nieuwsgieriger naar de werking van de nieuwe grond in de praktijk.

²¹⁸ *Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 13.*

4 De snelrechtgrond in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van het onze bevindingen ten aanzien van de toepassing van de snelrechtgrond in de praktijk. In paragraaf 4.2 geven wij de resultaten van literatuuronderzoek en deskresearch weer. In paragraaf 4.3 worden de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek weergegeven, namelijk die van de interviews en van de online-enquête. Een kort verslag van de expertmeeting is opgenomen in paragraaf 4.4.

4.2 Literatuur, cijfermateriaal en beleidsregels over de praktijk van de snelrechtgrond

4.2.1 Wetenschappelijke literatuur over de praktijk van de snelrechtgrond

De eerste stap in het onderzoek naar de toepassing van de snelrechtgrond in de praktijk betrof onderzoek in wetenschappelijke literatuur, jurisprudentie, wetsgeschiedenis, beleidsstukken en overige beschikbare schriftelijke bronnen. Er is veel literatuur over voorlopige hechtenis beschikbaar (zie hoofdstuk 2), maar daarin is doorgaans weinig aandacht voor de snelrechtgrond.

Bij de aanvang van ons onderzoek konden wij gebruik maken van eerder onderzoek naar de praktijk van de voorlopige hechtenis waar een aantal leden van het onderzoeksteam bij betrokken is geweest en waarin de praktijk rondom voorlopige hechtenis in Nederland in kaart is gebracht.²¹⁹ In dat (rechtsvergelijkende) onderzoek is ook stilgestaan bij de snelrechtgrond. Nederland bleek het enige land te zijn, waarin een dergelijke grond voor voorlopige hechtenis kon worden toegepast. Slechts één van de circa 30 Nederlandse respondenten was de grond wel eens tegengekomen.²²⁰ Genoemd onderzoek wijst verder uit dat in de beleving van een deel van de respondenten de combinatie van ZSM en (super)snelrecht een katalysator voor voorlopige hechtenis kan zijn – ook met gebruik van de traditionele gronden voor voorlopige hechtenis. Tegelijk wees dat onderzoek uit dat de ZSM-werkwijze

²¹⁹ Dit betrof het project DETOUR (Towards Pre-Trial Detention as Ultima Ratio): een door de DG-Justice van de EU gefinancierd project waarin in zeven EU-landen rechtsvergelijkend onderzoek is gedaan naar de praktijk van de voorlopige hechtenis: <https://www.irks.at/de-tour/>. Zie ook paragraaf 1.4.

²²⁰ Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 48: respondenten waren afkomstig uit rechtspraak, OM, advocatuur en reclassering.

in bepaalde zaken juist het effect heeft, dat er niet meer wordt voorgeleid, omdat een snelle en zinvolle interventie langs een andere weg kan worden bereikt.²²¹

In overige door ons bestudeerde literatuur over voorlopige hechtenis komt niet het beeld naar voren dat de snelrechtgrond met enige regelmaat wordt toegepast. Het jurisprudentieonderzoek heeft ook niets opgeleverd. Dat zegt overigens niet alles, want beschikkingen van raadkamers in het kader van de voorlopige hechtenis worden zelden gepubliceerd en bevelen van de rechter-commissaris met betrekking tot de bewaring eigenlijk nooit. Desalniettemin is een zoekslag in rechtspraak.nl gedaan, die geen enkel relevant resultaat opleverde. Intussen is geprobeerd via informele contacten binnen het netwerk met leden van de rechtspraak, OM en advocatuur een beeld te krijgen van de toepassing van de snelrechtgrond. Ook deze rondvraag levert het beeld op dat de grond niet veel wordt gebruikt.

4.2.2 Cijfermateriaal

Het cijfermatige onderzoek leverde helaas niet de gewenste informatie op. Het is gebleken dat, zonder disproportionele inspanning, het niet mogelijk is om een cijfermatig beeld te krijgen van de toepassing van de snelrechtgrond. De Rechtspraak noch het OM registreren apart welke gronden voor voorlopige hechtenis worden gebruikt. Ook is het niet goed mogelijk om op basis van de systemen vast te stellen welke zaken in een snelrechtprocedure zijn afgedaan. Er is dus geen toegankelijke mogelijkheid geweest om zaken te selecteren.

Een tweede mogelijkheid zou zijn geweest om steekproeven te trekken: het idee was om een selectie te maken van dossiers van strafzaken, waarin voorlopige hechtenis is toegepast en waarin de strafbare feiten die in de snelrechtgrond worden genoemd ten laste zijn gelegd en waarvan het aannemelijk is dat zij in een snelrechtzitting zijn behandeld (gezien de korte doorlooptijd). Ook deze selectie bleek, ondanks de nodige inspanningen van de *Fact Factory* van het OM, niet zonder meer te maken te zijn. Het genereren van de parketnummers en het vervolgens inzien van alle dossiers, met de grote waarschijnlijkheid dat het aantal gevallen van de snelrechtgrond zeer beperkt zou zijn, was een resultaat dat niet opwoog tegen de te leveren inspanningen.²²² Bovendien bevestigden de eerste interviews die in het kader van dit onderzoek werden gehouden het beeld dat de grond slechts incidenteel wordt

²²¹ Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 31-33, p. 42, p. 48.

²²² Daarbij speelde overigens ook een rol dat in de periode die wij wensten te doorzoeken (het jaar 2018) niet in alle rechtbanken op dezelfde wijze werd gewerkt: in sommige rechtbanken werd al met het systeem GPS gewerkt voor voorlopige hechtenis-zaken terwijl in andere rechtbanken het systeem COMPAS nog werd gebruikt. GPS-zaken zouden digitaal geraadpleegd kunnen worden terwijl COMPAS-zaken op papier geraadpleegd zouden moeten worden, wat nog een aanzienlijke investering zijdens de Rechtspraak zou betekenen, terwijl de Rechtspraak had aangegeven in beginsel niet mee te kunnen werken aan het lichten van papieren dossiers.

gebruikt. Om die reden is besloten om – in ieder geval voorlopig – af te zien van een steekproeftrekking. Tegen de tijd dat het onderzoeksteam hierover echt een knoop moest doorhakken, was de coronacrisis volop uitgebarsten, wat een dossieronderzoek nagenoeg onmogelijk maakte. De overige onderzoeksresultaten wezen op dat moment uit dat de toegevoegde waarde van cijfermatig onderzoek ten behoeve van de te beantwoorden vragen nihil zou zijn.

Uiteindelijk kon uit de onder rechters-commissarissen afgenomen online enquête met een slag om de arm enkele gegevens worden afgeleid (zie verder paragraaf 4.3.1), die erop duiden dat de grond een marginaal bestaan leidt.

4.2.3 Richtlijnen, beleid etc.

Een volgende stap in het onderzoek betrof het onderzoeken van de beleidsregels van het OM om in kaart te brengen in hoeverre in de strafrechtsketen het toepassen van de snelrechtgrond geoperationaliseerd is. In paragraaf 2.4 en 2.5 is reeds besproken welke beleidsvoornemens, -afspraken en -regels relevant zijn voor snelrecht, de ZSM-werkwijze en de ELA. Deze materialen zijn nader bestudeerd om te kijken of en op welke wijze concreet toepassing wordt gegeven aan de snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis.

Op de toepassing van voorlopige hechtenis in het algemeen wordt door het OM heel beperkt beleid gevoerd. Officieren van justitie hebben hier een ruime discretionaire bevoegdheid.²²³ Over de snelrechtgrond zijn geen concrete beleidsregels gepubliceerd. Door de minister is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de Wugvh aangekondigd dat het OM in een Aanwijzing nadere regels zou opnemen; die aanwijzing is er echter nooit gekomen.²²⁴

Beleid rondom (super)snelrecht is er ook slechts in beperkte mate. Zoals in hoofdstuk 2 al is vermeld, bevat de Menukaart (super)snelrecht (die sinds 2009 niet geactualiseerd lijkt te zijn) enkele uitgangspunten met betrekking tot (super)snelrecht in het kader van bepaalde situaties en delicten die door de supersnelrechtgrond worden bestreken. De menukaart is echter geen ‘aanwijzing’ in de zin van art. 126 lid 6 Wet RO, waardoor de status ervan onduidelijk is. De menukaart bezien in samenhang met de ELA leert dat het OM ten aanzien van de strafbare feiten gepleegd jegens personen met een publieke taak en tijdens evenementen (en dus, doorgaans, in de publieke ruimte) duidelijk beoogt dat, waar mogelijk, (super)snelrecht en/of voorlopige hechtenis wordt toegepast. Deze beleidsvoornemens zijn onzes inziens echter ook in samenhang met elkaar niet gelijk te stellen met aanwijzingen in de zin van art. 126 lid 6 RO. In de concrete aanwijzingen die er wel zijn, klinken deze voornemens slechts in beperkte mate door. De Aanwijzing bestrijding van

²²³ Lindeman 2017, p. 129-130, Boone, Jacobs & Lindeman 2019, p. 186.

²²⁴ Het onderzoeksteam heeft begrepen dat er, na het begin van de coronacrisis, wel intern beleid is uitgevaardigd waarin het toepassen van de snelrechtgrond werd genoemd als mogelijkheid voor voorlopige hechtenis van zgn. coronaspugers of -hoesters.

voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld²²⁵ geeft aan dat ‘waar mogelijk (super)snelrecht met voorlopige hechtenis wordt toegepast’. De Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen geeft aan dat rondom evenementen en de jaarwisseling lokaal afspraken over snelrecht kunnen worden gemaakt. Dit zijn meteen ook de enige beleidsregels die min of meer concrete instructies bevatten met betrekking tot het nastreven van (super)snelrecht en/of voorlopige hechtenis in het kader van de strafbare feiten die in de snelrechtgrond voorkomen. Het betreft dan bovendien vooral de categorie strafbare feiten in de openbare ruimte, waarbij aangekend moet worden dat de noemer ‘evenementen’ in dit verband niet goed aansluit bij ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’.

Ten aanzien van het (inmiddels beëindigde) programma VPT en de daaruit voortvloeiende ELA bevatten de aanwijzingen en richtlijnen geen concrete instructies met betrekking tot (super)snelrecht en/of voorlopige hechtenis. De snelrechtgrond wordt in geen van die beleidsregels concreet genoemd. Het verdient daarbij opmerking dat de richtlijnen lang niet in alle gevallen meteen vrijheidsstraffen indiceren. Eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr), gepleegd door een *first offender*, levert een geldboete of een taakstraf op. Wordt dit feit gepleegd jegens ‘ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten’ dan levert de 200% verhoging (drie keer zoveel dus) weliswaar behoorlijke straffen op, maar niet zonder meer een vrijheidsstraf. Bovendien blijkt uit de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen dat het OM bij geweld tegen personen met een publieke taak kiest voor ‘effectieve en betekenisvolle interventies’ (zie het citaat in 2.5). Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden niet als voorbeeld van de te eisen straffen genoemd. Eerder wordt gedacht aan taak- of leerstraffen en dergelijke. Uiteraard ziet het beeld ten aanzien van recidivisten en verdachten van (poging) tot zware mishandeling er anders uit. De richtlijnen schrijven dan wel eisen tot vrijheidsstraffen voor, waardoor (in samenhang met de instructies uit de Menukaart Snelrecht en de ELA) een voorleiding ten behoeve van een snelrechtzitting eerder in de reden ligt. De vooronderstelling voor die situaties is dat in die gevallen veelal de recidivegrond zou worden gehanteerd, aangezien dit in Nederland een van de meest gebruikte (en extensiefst uitgelegde) gronden voor voorlopige hechtenis is en recidive ook de strafbepalende factor is.²²⁶

De relatie tussen de ZSM-werkwijze, het voorarrest en het (super)snelrecht is evenmin nader uitgewerkt in beleidsregels. Er zijn ook (grote) lokale verschillen met betrekking tot de inrichting van de ZSM-werkwijze en de beschikbaarheid van het (super)snelrecht. De ZSM-werkwijze is weliswaar vaak specifiek gericht op verdachten die in verzekering zijn gesteld en in die zin is het dus niet vreemd om een relatie te veronderstellen tussen de ZSM-werkwijze, het (super)snelrecht en de daarmee gepaard gaande voorlopige hechtenis (zie ook het hiervoor al aangehaalde onderzoek van Boone, Jacobs en Lindeman), maar een doel van de ZSM-werkwijze is natuurlijk ook weer dat er juist op maat beslissingen worden genomen, waardoor

²²⁵ *Stcr.* 2015, 41059.

²²⁶ Zie ook Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 31-33, p. 42 en p. 48.

het niet voor de hand ligt dat er categorisch zaken naar (super)snelrecht verwezen worden.

Bestudering van het beleid levert dus niet het beeld op van een algemene, dwingende structuur richting voorlopige hechtenis in het kader van snelrecht. De richtlijnen bevatten nauwelijks concrete instructies met betrekking tot het nastreven van (super)snelrecht en/of voorlopige hechtenis in het kader van de strafbare feiten die in de snelrechtgrond voorkomen. De in de beleidsregels van het OM gebezigde begrippen als ‘gezagsfunctionaris’ of ‘evenementen’ sluiten ook niet goed aan bij de terminologie van de snelrechtgrond.

Het voorgaande wordt bevestigd door het laatste evaluatierapport over de ELA,²²⁷ dat tijdens de onderzoeksperiode verscheen. De onderzoekers constateren dat (super)snelrecht in VPT-zaken weinig voorkomt, omdat de zaken daarvoor doorgaans te complex zijn:

‘Zowel de gesprekken met politie en OM-functionarissen als de analyse van de OM-dossiers wijzen uit dat er geen sprake is van lik op stuk en (super)snelrecht. De aard van de zaken vereist bijvoorbeeld bijna altijd het horen van getuigen, het uitvoeren van aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld door de Reclassering of op fysiek letsel) of onderzoek op geweldsgerelateerde antecedenten.’ (p. 113)

Het OM heeft in het kader van die evaluatie dan ook aangegeven dat afspraken die zijn gemaakt over het vorderen van voorlopige hechtenis en/of een AU-procedure minder werkbaar zijn en beter geschrapt kunnen worden (p. 61-62):

‘De afspraak binnen de ELA over de voorlopige hechtenis sluit volgens OM-vertegenwoordigers niet voldoende aan bij de wetgeving. Zo zijn er gronden nodig om voorlopige hechtenis te vorderen en zijn deze gronden persoonsgebonden; deze zullen bijvoorbeeld zwaarder wegen bij een first offender. De ELA en de wetgeving lopen hier volgens OM-vertegenwoordigers uiteen, waardoor de politie het idee krijgt dat het OM niet mee wil werken. Vandaar dat men de afspraak hierover liever geschrapt zien. De persoonsgebonden afweging geldt voor een andere OM-representant ook ten aanzien van het adviesrapport van de Reclassering; dit zou niet gebaseerd moeten zijn op het type feit, maar op de persoon van de verdachte.’

‘En verder is door OM-vertegenwoordigers aangegeven dat de afspraak om een voorlopige hechtenis en/of de AU-procedure te vorderen (OM-afpraak 4) minder werkbaar wordt geacht en geschrapt mag worden.’ (p. 115)

²²⁷ Kuppens e.a. 2020.

Of de afspraken met betrekking tot voorlopige hechtenis en/of de AU-procedure worden nageleefd bleek in dat onderzoek overigens niet goed te herleiden uit de dossiers (p. 154). Opvallend is voorts dat in het rapport de snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis in het geheel niet wordt genoemd.

Een tweede onderzoek dat tijdens de onderzoeksperiode is verschenen, is dat van Kort.²²⁸ Hij beschrijft de opvattingen van politiemensen, officieren en rechters over het strafrecht. Daarbij staat hij nadrukkelijk stil bij de thema's voorlopige hechtenis en geweld tegen de politie. Politiefunctionarissen vinden dat de voorlopige hechtenis (in het algemeen) te terughoudend wordt toegepast (p. 71-77). Ook vinden zij de straffen voor geweld tegen politiemensen te laag en geven zij aan dat er vaker onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zouden moeten worden opgelegd (p. 85-87). Er wordt door de respondenten echter geen nadrukkelijk verband gelegd tussen geweld tegen politiemensen en voorlopige hechtenis en/of snelrecht. De snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis wordt ook in dit onderzoek in het geheel niet genoemd. Daar staat een wat minder recente bevinding van Lindeman tegenover, die in zijn onderzoek naar officieren van justitie optekende dat er op dat moment (in 2011) lokaal in ieder geval afspraken waren over het toepassen van voorlopige hechtenis in geval van geweld tegen politiemensen en dat het achterwege laten van voorlopige hechtenis bij politiemedewerkers tot verontwaardiging kon leiden.²²⁹

Deze bevindingen bij elkaar genomen maken dat het op basis van de bestudeerde bronnen niet mogelijk is om in absolute termen antwoorden te vinden op één of meer deelvragen die in dit onderzoek aan de orde zijn. Het beeld dat opkomt strookt deels met het beeld dat in de memorie van toelichting bij de Wugvh is geschetst. Strafbare gedragingen waarop de snelrechtgrond ziet, zijn al geruime tijd object van beleidsvorming en in dat beleid zijn op zich heldere standpunten ingenomen: waar mogelijk zou het (super)snelrecht gebruikt moeten worden, wat betekent dat een aangehouden verdachte niet in vrijheid zijn berechting afwacht en, na berechting, meteen zijn straf uitzit. Om dit beleid te ondersteunen is in de wet de snelrechtgrond opgenomen. Het belangrijkste instrument dat het OM ter beschikking heeft om dergelijk beleid te operationaliseren (de aanwijzingen en richtlijnen voor strafverdeling) geeft echter nauwelijks concrete nadere invulling aan dat beleid. Met name voor *first offenders* is volgens de richtlijnen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet snel geïndiceerd. Recent onderzoek over de praktijk lijkt daarnaast vooral de ervaring weer te geven, dat de mate van toepassing van de voorlopige hechtenis en/of het (super)snelrecht in gevallen van geweld tegen medewerkers met een publieke taak enerzijds achterblijft bij de verwachtingen van de politie, terwijl anderzijds aan de zijde van het OM (en de rechterlijke macht) geoordeeld wordt, dat de realiteit vaak net wat weerbarstiger is. Over de misdrijven gepleegd in de openbare ruimte is, afgezien van de beleidsregels over voetbal en evenementen, geen concrete

²²⁸ Kort 2020.

²²⁹ Lindeman 2017, p. 129-130.

informatie beschikbaar. Regelmatige toepassing van de snelrechtgrond komt intussen noch in de beleidsstukken noch in de literatuur naar voren.

4.3 Interviews en enquête

4.3.1 Inleiding

Het deel van het empirisch onderzoek waarvan in deze paragraaf verslag wordt gedaan bestond uit twee onderdelen: een serie semi-gestructureerde interviews met officieren van justitie, rechters-commissarissen, politierechters en advocaten werkzaam in de arrondissementen Gelderland, Den Haag en Midden-Nederland (twee respondenten per groep, 22 respondenten totaal²³⁰) en een online landelijke enquête onder rechters-commissarissen).

De respondenten voor de interviews zijn deels met behulp van de Rechtspraak geselecteerd²³¹ en verder via het netwerk van de onderzoekers. Daarbij is bewust gezocht naar respondenten die meenden relevante ervaringen met de snelrechtgrond te kunnen delen. Een deel van de interviews kon nog in levenden lijve worden afgenomen, maar door het uitbreken van de coronacrisis is een ander deel op afstand afgenomen (via een videoconferentie en een enkele keer telefonisch). De interviews zijn steeds met één respondent afgenomen, meestal door twee onderzoekers. In de interviews werd gebruik gemaakt van een topiclijst, waarin in ook een korte casus was opgenomen. Zie bijlage 2 voor de topiclijst.

De online-enquête is via het landelijke netwerk van rechters-commissarissen uitgezet. Volgens de contactpersoon van dat netwerk zijn er 97 rechters-commissarissen zijn in Nederland. Met 41 respondenten²³² hadden we dus een behoorlijke respons. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de gestelde vragen en antwoorden.

In paragraaf 4.3.2 bespreken wij welke gegevens het onderzoek heeft opgeleverd met betrekking tot de aantallen gevallen waarin de snelrechtgrond is gebruikt en door de rechter(-commissaris) is toegewezen (deelvragen 1 en 2).

In de paragrafen 4.3.3 tot en met 4.3.6 geven we weer wat de bevindingen zijn met betrekking tot de wettelijke criteria voor de toepassing van de snelrechtgrond. Aangezien de toepassing van de snelrechtgrond onlosmakelijk samenhangt met de organisatie van het snelrecht in de rechtbank, bespreken wij in 4.3.7 de bevindingen ten aanzien van het snelrecht. In 4.3.8 worden de bevindingen met betrekking tot de persoon van de verdachte weergegeven; de snelrechtgrond is immers bedoeld voor

²³⁰ Het is ondanks verwoede pogingen niet gelukt om zes politierechters te spreken; uiteindelijk hebben wij er vier gesproken.

²³¹ Een deel van de rechters is met behulp van de Rechtspraak geselecteerd.

²³² Er hebben 42 respondenten deelgenomen, maar twee respondenten hebben de enquête niet helemaal afgemaakt (één heeft alleen vragen 2 en 3 ingevuld, één t/m vraag 6). Laatstgenoemde respondent tellen we wel mee.

verdachten die niet op andere gronden in bewaring kunnen worden gesteld (in de wetsgeschiedenis worden vooral *first offenders* benoemd, maar ook verdachten wier veroordeling nog niet onherroepelijk is geworden, zie hoofdstuk 3).

De bevindingen uit de interviews en de enquête die de meer evaluerende deelvragen 5, 6 en 7 betreffen, worden besproken in 4.3.9 (meerwaarde ten opzichte van andere gronden) en 4.3.10 (bijdrage aan lik-op-stuk). In 4.4 wordt de expertmeeting besproken. In deze bijeenkomst hebben vier experts gereflecteerd op de voorlopige bevindingen op basis van de interviews en de online enquête.

4.3.2 Toepassing en toewijzing van de snelrechtgrond

Zoals in paragraaf 4.2 al is aangegeven, kan dit onderzoek bij gebrek aan beschikbaarheid van specifiek cijfermateriaal geen volledig antwoord geven op de kwantitatieve deelvragen. Ons empirisch onderzoek in de vorm van interviews en de enquête levert niettemin een indicatie op van de hoeveelheid strafzaken waarin de snelrechtgrond sinds 2018 aan de orde is geweest (deelvraag 1) en enige indicatie over de hoeveelheid toewijzingen door de rechter (deelvraag 2). Hieronder volgt een korte uiteenzetting van hetgeen wij aan informatie daarover hebben opgehaald in de interviews en de enquête.

De landelijke enquête, die verspreid is onder alle rechters-commissarissen in Nederland (dat zijn volgens de landelijke contactpersoon van het netwerk van rechters-commissarissen totaal 97 personen), is door 41 respondenten ingevuld.²³³ Deze respondenten is gevraagd of zij in hun praktijk sinds 2018 (dus in ca. 29 maanden²³⁴) te maken hebben gehad met de snelrechtgrond en zo ja, of zij een schatting wilden geven van het aantal zaken waarin zij de snelrechtgrond moesten beoordelen.²³⁵ 40 rechters-commissarissen hebben een specifiek aantal genoemd.²³⁶ Vijftien respondenten geven aan de snelrechtgrond in hun praktijk nooit te hebben gezien. 26 respondenten hebben de snelrechtgrond (dus) de afgelopen jaren wel eens als grond voor inbewaringstelling moeten beoordelen. 25 respondenten beantwoordden de vraag naar (een schatting) van het aantal zaken;²³⁷ zij noemden aantallen variërend van 1 tot 10. Een optelsom van hun schatting van het aantal zaken levert een totaal van 95 zaken op. Het gaat daarmee om een gemiddelde van 2,375 zaken per rechter-commissaris over de periode van 29 maanden. Toepassing van dit gemiddelde op

²³³ Er hebben 42 respondenten deelgenomen, maar twee respondenten hebben de enquête niet helemaal afgemaakt (één heeft alleen vragen 2 en 3 ingevuld, een t/m vraag 6). Laatstgenoemde respondent tellen we wel mee.

²³⁴ Het gros van de enquêtes is in de periode mei/juni 2020 ingevuld.

²³⁵ Het gaat hier om Q5 (zie bijlage 3).

²³⁶ Een respondent geeft het onbepaalde aantal 'minder dan vijf keer in vijf jaar'; deze hebben wij niet meegerekend in onze weergave van de aantallen.

²³⁷ De 26^e respondent geeft het onbepaalde aantal 'minder dan 5 keer in 5 jaar'; deze hebben wij niet meegerekend.

alle 97 RC's in Nederland levert een (95% betrouwbaar) aantal van tussen 187 en 274 zaken totaal op.²³⁸ Wij vinden dit een acceptabele indicatie van de aantallen zaken waarin de Nederlandse RC's in de periode vanaf begin 2018 (dus gedurende 29 maanden) te maken kregen met de snelrechtgrond.²³⁹

Als we dit getal van 187 en 274 zaken in 29 maanden afzetten tegen het gegeven dat er in 2018 ruim 13.000 voorlopig gehechten zijn ingestroomd in het gevangeniswezen²⁴⁰ (en dat er dus een nog groter aantal vorderingen tot voorlopige hechtenis aan de rechter is voorgelegd), dan is daarmee al duidelijk dat echt in een zeer beperkt aantal gevallen (mede) op basis van de grond een vordering aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd.

We weten uit de enquête bovendien dat dit hoofdzakelijk zaken zijn waarin de snelrechtgrond naast een of meer andere gronden werd opgevoerd. Uit de enquête leiden wij af dat het aantal zaken waarin de snelrechtgrond als *enige* grond in een vordering inbewaringstelling figureerde, minimaal acht en maximaal zeventien bedroeg.

Dit aantal is als volgt gevonden. Van de 26 respondenten die de grond bij de hand hebben gehad, hebben 19 de grond altijd naast een of meer van de andere gronden gezien:²⁴¹ het gaat hier om 75 van het totaal van 95 zaken. Zeven respondenten (van de 26) geven aan de snelrechtgrond 'wel eens' als *enige* grond in een vordering

²³⁸ De extrapolatie van de enquête (de steekproef) naar de populatie (alle RC's) is statistisch als volgt gedaan. De precisie van het steekproefgemiddelde als schatting van het populatiegemiddelde kan worden onderbouwd door bepaling van de standaard error van het steekproefgemiddelde en een bijbehorend betrouwbaarheidsinterval. Aangezien de steekproef groter is dan 30, kan van een normale verdeling worden uitgegaan. Een berekening van de standaardschattingsfout van het gemiddelde (sem) op basis van $sem = (s/\sqrt{n}) \times \sqrt{(1-n/N)}$ met $s = 1,868$ (op basis van een gemiddelde van 2,375 (immers 95 zaken/40 respondenten) en een variantie van 3,488), $n=40$ en $N=97$ levert op: $sem=0,23$. Het betrouwbaarheidsinterval wordt bepaald op grond van: linkergrens interval= $m-1,96 \times sem$; rechtergrens interval= $m+1,96 \times sem$. Dat levert op: linkergrens=1,93 en rechtergrens=2,82. Vanwege de normale verdeling geldt hier dat met 95% zekerheid het gemiddelde niet buiten deze range (1,93 tot 2,82) liggen.

²³⁹ Wat betreft de representativiteit van de steekproef: wij beschikken niet over de totale aantallen RC's per arrondissement, waarmee de overeenkomst van de aantallen respondenten in een coëfficiënt zou kunnen worden uitgedrukt. Toch menen wij dat de extrapolatie acceptabel is in termen van representativiteit. De enquête betreft respondenten uit alle arrondissementen (variërend van één tot zeven). Het risico op self-selection bias achten wij klein; meer dan een derde van de enquête-respondenten geeft aan géén ervaring te hebben met de grond.

²⁴⁰ Cijfers gebaseerd op Criminaliteit & Rechtshandhaving 2018, tabel 7.1, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3075-cenr-2018.aspx>).

²⁴¹ Deze respondenten hebben Q6 ('Eerst vragen we naar de situatie waarin de snelrechtgrond de enige grond was die door de OvJ in de vordering was opgenomen. Als u die situatie aan de hand heeft gehad, heeft u de grond toegewezen of afgewezen?') beantwoord met a. ('Ik heb die situatie niet aan de hand gehad. Er waren naast de snelrechtgrond steeds andere gronden in de vordering opgenomen').

inbewaringstelling voorgelegd te hebben gekregen.²⁴² Zes daarvan geven een (geschat) aantal zaken op waarin ze de snelrechtgrond zijn tegengekomen;²⁴³ een optelsom van deze aantallen levert twintig zaken op. Bij die twintig zaken zitten dus zaken waarin de snelrechtgrond als *enige* grond was opgevoerd, maar ook zaken waarin naast de snelrechtgrond nog een *andere* grond in de vordering was opgenomen. Uit de antwoorden is niet af te lezen hoeveel zaken van iedere ‘soort’ dat er zijn. Bij drie respondenten van deze zes respondenten is dat wel te achterhalen. Deze drie respondenten geven aan de snelrechtgrond *telkens* als *enige* grond voor de bewaring te hebben meegemaakt; het gaat hier om twee keer twee zaken en een keer één zaak: vijf in totaal.²⁴⁴ Van de vijftien overige zaken²⁴⁵ weten we dus niet in hoeveel de snelrechtgrond als enige grond is opgevoerd en in hoeveel de snelrechtgrond naast een of meer andere gronden is opgevoerd. We weten alleen dat in die vijftien zaken beide situaties voorkomen en dat het gaat om drie respondenten. Daarmee ligt het aantal zaken waarin de snelrechtgrond *alleen* stond op minimaal drie zaken (iedere respondent één zaak waarin de snelrechtgrond de enige grond was) en maximaal twaalf zaken (iedere respondent één zaak waarin de snelrechtgrond naast een andere grond stond). In de enquête komt dus een aantal zaken naar voren waarin de snelrechtgrond als *enige* grond voor voorlopige hechtenis gold, van acht (vijf plus drie) tot zeventien (vijf plus twaalf).²⁴⁶

Kortom: slechts in een klein deel van alle gevallen waarin de snelrechtgrond werd beoordeeld, stond deze grond ook echt op zichzelf (zonder dat ook andere gronden in de vordering waren opgenomen). Daarmee is in ieder geval duidelijk dat de situatie dat de snelrechtgrond noodzakelijk is om een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen, zich zelden voordoet.

²⁴² Op Q6 antwoordden deze respondenten allen c. (‘ik heb de grond in die situatie wel eens toegewezen’).

²⁴³ De zevende respondent is degene die het onbepaalde aantal ‘minder dan 5 keer in 5 jaar’ noemde; deze schatting is vanwege de onbepaaldheid in het aantal van 20 zaken niet meegeteld.

²⁴⁴ Twee respondenten hebben Q11 (‘Nu vragen we naar de situaties waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was die in de voorgeleiding een rol speelde (...). Heeft u die situatie aan de hand gehad?’) beantwoord met a. (‘ik heb de situatie waarin ik naast de snelrechtgrond ook over andere gronden moest beslissen niet aan de hand gehad’). De derde respondent had te maken met een storing in de enquête waardoor hij of zij na Q6 geen vragen meer te zien kreeg. We weten dat deze respondent één zaak heeft gehad waarin de snelrechtgrond alleen was opgevoerd, omdat deze respondent bij Q5 het aantal ‘1’ opgeeft, en bij Q6 antwoord c. geeft (d.w.z.: hij/zij heeft *niet* gekozen voor antwoord a (niet met snelrechtgrond als enige grond te maken gehad).

²⁴⁵ Het aantal van vijftien zaken waarin de grond deels als enige grond, deels samen met een andere grond voorkwam, is een optelsom van de aantallen opgegeven door drie respondenten van de zes die aangaven de grond wel eens alleen te hebben gezien (de drie andere respondenten van de zes hadden de grond immers alleen maar als enige grond gezien).

²⁴⁶ Deze aantallen zijn dermate klein dat geen kwantificerende statistische analyses kunnen worden toegepast.

In de gevallen waarin de snelrechtgrond als enige grond aan de vordering inbewaaringstelling ten grondslag was gelegd, hebben de respondenten deze in de meeste gevallen toegewezen. Twee (van de zeven) respondenten geven aan de grond in deze situatie wel eens te hebben afgewezen en geven als reden daarvoor het ontbreken van maatschappelijke onrust en/of de toepasselijkheid van art. 67a lid 3 Sv en/of het feit dat het feit niet was gepleegd jegens iemand met een publieke taak of in de publieke ruimte. Ook de negentien respondenten die de snelrechtgrond telkens naast een of meer andere gronden voor voorlopige hechtenis moesten beoordelen, hebben de grond in de meeste gevallen aangenomen. Van de in totaal 23 respondenten die aangeven de grond altijd (negentien) of wel eens (vier) samen met andere gronden op de vordering te hebben gezien, geeft een zevental aan de snelrechtgrond telkens te hebben afgewezen als er ook andere gronden in de vordering stonden. Ook voor deze gevallen geldt dat de afwijzing hoofdzakelijk was gebaseerd op het ontbreken van maatschappelijke onrust of op de toepasselijkheid van art. 67a lid 3 Sv. In de meeste gevallen is de grond dus toegewezen. Dat geldt zowel voor de situatie waarin de voorlopige hechtenis afhankelijk was van het accepteren van de snelrechtgrond, als voor de situatie waarin ook andere gronden aan de orde waren.

Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld van de aantallen naar voren. Van de zes geïnterviewde rechters-commissarissen heeft één de snelrechtgrond nooit gezien, één is de grond één keer tegengekomen (en dat was als enige grond), twee anderen geven aan de grond een ‘handvol’ keren te zijn tegengekomen, maar altijd in combinatie met een of meer andere gronden, een ander heeft het over een paar keer per maand, maar alleen in combinatie met andere gronden en weer een ander geeft aan de grond in de coronacrisis in twee zaken te zijn tegengekomen – maar ook beide keren in combinatie met een andere grond. Veel respondenten moesten hun hersens pijnigen om te bedenken of, hoe vaak en in welke gevallen zij met de snelrechtgrond in aanraking waren gekomen. De meesten geven aan dat in de desbetreffende zaken ook andere gronden waren opgevoerd en dat over de snelrechtgrond in die zaken geen discussie is geweest.

De helft van de snelrechtgrond-zaken waarvan de respondenten in de interviews spreken (sowieso slechts een handjevol), heeft niet het voorgeschreven parcours doorlopen. Twee respondenten herinneren zich de grond te hebben geschraapt (terwijl de vordering wel werd toegewezen), omdat er geen uitzicht op een snelrechtzitting was (geen datum bepaald dan wel geen dagvaarding voor zo’n zitting meegeleverd). Eén rechter-commissaris geeft aan dat het om een oud-en-nieuw zaak ging waarbij een *first offender* vuurwerk naar de politie had gegooid, maar dat de zaak meer onderzoek vergde en daarom uiteindelijk niet op de snelrechtzitting is behandeld. (RC4). Eén vermeldt te weten dat een collega een zaak had die wel goed bij de grond paste: een ‘knokpartij met de politie’ met een verdachte met nauwelijks documentatie (RC3).

Een rechter-commissaris die de grond relatief vaak is tegengekomen (één keer per maand) geeft aan dat dat altijd in combinatie met de ‘grote’ recidivegrond (vrees voor gezondheid en veiligheid van personen) is geweest (RC5). Ook een

rechter-commissaris die de grond voor het eerst zag in verband met een ‘coronaspuiger’ geeft aan dat de grond samen met die grote recidivegrond was opgevoerd; de snelrechtgrond werd aangenomen omdat de zaken al op de snelrechtzitting gepland stonden (NB: dit waren de enige zittingen die in die tijd werden gedaan) (RC6).

Voor de officieren van justitie geldt min of meer hetzelfde: twee hebben de grond nooit gebruikt, twee hebben hem één keer gebruikt (waarvan één naast een andere grond), één officier heeft de grond twee keer ingezet als enige grond, één geeft aan dat de grond vier of vijf keer is gebruikt, maar dan altijd samen met een of meer andere gronden. Slechts twee officieren van justitie schetsen een casus waarin geen andere grond kon worden ingezet (zie daarvoor paragraaf 4.3.3), en een daarvan zegt dat hij, achteraf bezien, in zijn afwegingen te veel gewicht heeft toegekend aan de wens binnen de organisatie om voorlopige hechtenis toe te passen en meent dat hij in die zaak eigenlijk geen voorlopige hechtenis had moeten vorderen.

Ook de advocaten schetsen in de interviews het beeld van een nauwelijks gebruikte grond; vier hebben de grond nog nooit meegemaakt, de andere twee in een handjevol zaken, waarbij telkens ook een andere grond was opgevoerd. Ook zij hebben moeite zich voor de geest te halen wat de specifieke beslissingen rondom de snelrechtgrond waren. Een van deze twee advocaten herinnert zich nog dat de grond (naast de recidivegrond) was opgevoerd in een zaak van licht geweld bij aanhouding door een verdachte met geen geweldsrecidive. De rechter-commissaris wees de bewaring af op grond van art. 67a lid 3 Sv (Adv3).

In de praktijk van de snelrechtzittingen speelt de grond geen rol, melden de geïnterviewde politierechters. Als ter zitting een vordering gevangenhouding wordt gedaan, is daarbij door deze respondenten nooit meegemaakt dat deze op de snelrechtgrond was gebaseerd (zie over deze kwestie nader 4.3.7).

4.3.3 De strafbare feiten waarvoor de snelrechtgrond kan worden toegepast

De toepassing van de snelrechtgrond is ingevolge art. 67a lid 2 onder 4 Sv beperkt tot verdachten van een limitatief aantal in het artikellid opgesomde strafbare feiten. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2, hebben deze feiten met elkaar gemeen dat zij, gepleegd in de publieke ruimte en/of jegens een persoon met een publieke taak, tot ernstige verstoring van de openbare orde kunnen leiden en gevaar voor personen of goederen kunnen opleveren. De verschillende situaties die de wetgever op het oog had, zoals de rellen en opstootjes die ontstaan bij evenementen en in uitgaansgebieden en de daaruit voortvloeiende houding ten opzichte van politie en hulpverleners, laten zich moeiteloos vertalen in de strafbare feiten die in de bepaling zijn opgesomd: openlijke geweldpleging, mishandeling, vernieling, brandstichting en bedreiging.

In de interviews en in de enquête is de respondenten gevraagd welke strafbare feiten ten grondslag lagen aan de toepassing van de snelrechtgrond die zij hebben meegemaakt in hun praktijk vanaf 2018. Ook is tijdens de interviews naar de

opvatting van de respondenten over de opgesomde strafbare feiten als toepassingsruimte voor de snelrechtgrond gevraagd. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat, ondanks de op het oog duidelijke toepasselijkheid van alle opgesomde strafbare feiten die bij openbare-ordeverstoringen en uitgaansgeweld vaak in combinatie worden gepleegd, deze feiten in de praktijk dikwijls niet ‘passen’ bij het domein van de snelrechtgrond – hetzij niet bij voorlopige hechtenis, hetzij niet bij het snelrecht.

Het merendeel van de respondenten van de interviews heeft in zijn praktijk niet of slechts een enkele keer te maken gehad met de snelrechtgrond, en in het leeuwendeel van die gevallen werd deze grond naast een of meer andere gronden toegepast (zie paragraaf 4.3.2). In de spaarzame gevallen waarin de grond werd opgevoerd in de vordering inbewaringstelling, ging het blijkens de interviews over bedreiging en/of (eenvoudige) mishandeling. Het betrof dikwijls situaties van aanhouding met een politieagent als slachtoffer.²⁴⁷ Dit beeld wordt in de landelijke online-enquête bevestigd.²⁴⁸ De zeven respondenten die de snelrechtgrond wel eens ‘alleen’ zijn tegengekomen, geven aan dat het daarbij veelal (mede) ging om bedreiging en/of om (een variant van) mishandeling. Ook de enquête-respondenten die de snelrechtgrond telkens naast andere gronden zijn tegengekomen, noemen vooral bedreiging en mishandeling.

Van de overige feiten geven de respondenten in de interviews vrijwel allemaal aan dat deze zich niet of slechts zelden lenen voor toepassing van de snelrechtgrond. Zo geldt voor vernieling (art. 350 Sr) dat daarvoor voorlopige hechtenis niet kan worden toegepast, omdat voor dit feit op zichzelf geen gevangenisstraf wordt opgelegd. Het anticipatiegebod van art. 67a lid 3 Sv blokkeert dan de voorlopige hechtenis. Voorlopige hechtenis zou in geval van vernieling volgens alle interview-respondenten alleen aan de orde kunnen zijn in combinatie met een of meer andere feiten waarvoor wél gevangenisstraf in de rede ligt, of bij een veelpleger van vernielingen.²⁴⁹ In gevallen van (meervoudige) recidive zal de voorlopige hechtenis echter volgens verschillende respondenten altijd (ook) op (een van) de recidivegrond(en) worden gevorderd.

Overigens geldt volgens veel respondenten ook dat in veel gevallen van bedreiging en eenvoudige mishandeling niet wordt voorgeleid: gelet op de ernst van het feit, de persoon van de verdachte en de gebruikelijke straftoemeting wordt in deze zaken vaak geen gevangenisstraf verwacht. Een officier van justitie noemt een

²⁴⁷ Gevraagd naar hun ervaringen met zogenaamde VPT-zaken (strafbare feiten gepleegd tegen personen met een publieke taak), ook zonder de snelrechtgrond, noemden respondenten deze twee strafbare feiten sowieso het meest.

²⁴⁸ Zie bijlage 3, Q7 en Q14.

²⁴⁹ Vgl. ook de desbetreffende richtlijn (2015R015) <https://beleidsregels.om.nl/index/richtlijn-22/>: voor een first offender is een geldboete gangbare strafeis. Bij grote schade kan een taakstraf worden geëist, bij strafverzwarende omstandigheden zoals evenementen wordt de eis verhoogd met 50 tot 75%. Ook bij enkelvoudige recidive wordt slechts in geval van grote schade een vrijheidsstraf geëist.

geval waarin een bedreiging wel heeft geleid tot toepassing van de snelrechtgrond (overigens naast een andere grond); het ging om een bedreiging van een medewerkster van het Leger des Heils door een (aldaar begeleid wonende) verdachte die zich al veelvuldig aan bedreiging van deze medewerkster schuldig had gemaakt (OvJ1).²⁵⁰ Een andere officier noemt als voorbeeld een uitzonderlijke zaak van bedreiging door een *first offender* waarin de snelrechtgrond werd toegepast; daar ging het om agenten die zich in het kader van de hulpverlenende taak op een weiland begaven en de hond op zich afgestuurd kregen door de eigenaar van de grond (OvJ6).

Als voorlopige hechtenis wordt toegepast in zaken waarin bedreiging of mishandeling aan de orde is, gaat het in de meeste gevallen om gedragingen die voortkomen uit een aanhouding ter zake van een ander feit. Dan is, volgens een rechter-commissaris, dat andere (basis)feit, of de combinatie met de vervolgens gepleegde bedreiging of mishandeling, het aanknopingspunt voor de voorlopige hechtenis (RC2). Dientengevolge komen de andere gronden ook sneller in beeld. Bij ernstiger vormen van mishandeling van personen met een publieke taak is de toepassing van voorlopige hechtenis minder een punt van discussie, maar dan leent de zaak zich vaak weer niet voor behandeling op een snelrechtzitting.

Over art. 141 Sr geven de respondenten eensluidend aan dat openlijke geweldpleging bewijstechnisch doorgaans te gecompliceerd is voor een snelrechtzitting. Een uitzondering daarop is het voorbeeld dat een officier van justitie geeft van een belaging van politieagenten naar aanleiding van een melding van overlast op straat. Daarbij werden verschillende agenten flink mishandeld (overigens zonder dat dit tot significant letsel had geleid), hetgeen was gefilmd door omstanders (OvJ1). De eenvoudig te identificeren verdachten hadden nauwelijks relevante documentatie en er was naar het oordeel van de respondent derhalve geen andere grond voorhanden. De rechter-commissaris beval de voorlopige hechtenis met de motivering dat de wetgever de snelrechtgrond juist voor dit soort situaties in het leven had geroepen. Voor de feiten op zichzelf (aard en gevolgen van de mishandeling) zou een taakstraf in de rede hebben gelegen, maar gelet op de ophef over de beelden (die breed waren gedeeld op *social media* en de nodige verontwaardiging teweeg hadden gebracht) en het feit dat het geweld zich tegen de politieagenten richtte, had de officier gekozen voor voorgeleiding. De rechtbank legde uiteindelijk een gevangenisstraf voor de duur van de voorlopige hechtenis op, en daarnaast een voorwaardelijke gevangenisstraf. De zaak kon worden aangebracht op de snelrechtzitting, omdat het bewijs rond was: de feiten waren goed in beeld gebracht, en geconfronteerd met de beelden hadden de verdachten bekend. De desbetreffende respondent gaf aan dat in dergelijke situaties met verdachten die wel antecedenten hebben, andere gronden de voorkeur hebben; geweldsdelicten tegen personen met een publieke taak zijn, zeker in groepsverband gepleegd, niet altijd op korte termijn 'rond' en kunnen dan dus niet op snelrechtzittingen gepland worden.

²⁵⁰ Er waren veel omstanders bij, zodat 'maatschappelijke onrust' aan de orde werd geacht.

Vrijwel alle respondenten stellen dat brandstichting zich niet leent voor afdoening via het snelrecht. Bij een verdenking van brandstichting is per definitie veel onderzoek naar het feit en de persoon van de verdachte noodzakelijk. Deze zaken worden mede daarom aangebracht bij de meervoudige kamer. De respondenten veronderstellen dat de wetgever met brandstichting in de context van de snelrechtgrond het oog had op kleine brandjes of pogingen daartoe, bijvoorbeeld tijdens rellen. Geen van hen heeft echter een dergelijke brandstichting in een vordering bewaring meegemaakt. Een officier van justitie suggereert dat het OM mogelijk huiverig is dergelijke 'kleine brandjes' als brandstichting ten laste te leggen – gelet op de ernstige connotatie die dat heeft –, en dan liever uitwijkt naar vernieling (OvJ1). Een andere officier geeft aan dat het door de combinatie met bedreiging en mishandeling in een dergelijke zaak juist lastig zou worden om snelrecht toe te passen; daarbij gaat het niet alleen om het afronden van het onderzoek, maar ook de behandeling op de snelrechtzitting (25–30 minuten per zaak). En als het om 'echte' brandstichting gaat, dan is snelrecht sowieso geen optie, en kan bovendien worden uitgeweken naar de twaalfjaars-grond (OvJ4).

Deze bevindingen over de beperkte toepasselijkheid van openlijke geweldpleging, vernieling en brandstichting worden bevestigd door de enquête.²⁵¹ In de enquête wordt door twee rechters-commissarissen aangegeven dat zij een keer openlijke geweldpleging als (één van de) strafba(a)r(e) feit(en) zijn tegengekomen in de vordering inbewaringstelling op de snelrechtgrond alleen, en één geeft aan naast andere feiten vernieling te zijn tegengekomen. In de zaken waarin naast de snelrechtgrond een of meer andere gronden waren opgenomen in de vordering, ging het vaker (mede) om openlijke geweldpleging en vernieling (namelijk vijf resp. zeven keer). Alle respondenten van de enquête geven aan brandstichting nooit te zijn tegengekomen in een vordering bewaring gebaseerd of mede gebaseerd op de snelrechtgrond.

Enkele respondenten geven in de interviews aan dat zij zich zouden kunnen voorstellen dat andere strafbare feiten worden opgenomen in de opsomming van art. 67a lid 2 onder 4 Sv. In de situaties waarop de snelrechtgrond vooral ziet, is veelvuldig ook (een combinatie van) belediging (art. 266 Sr), wederspansigheid (art. 180/181 Sr) en niet voldoen aan ambtelijk bevel (art. 184 Sr) aan de orde is. Deze feiten ontbreken in het rijtje van art. 67a lid 2 onder 4 Sv. Volgens een officier van justitie zou het goed van pas komen als de grond ook zou kunnen worden toegepast bij artikelen 180, 181 en 184 Sr, omdat bij aanhouding zeer vervelende en bedreigende situaties aan de orde kunnen zijn, zonder dat mishandeling te bewijzen is (OvJ2). Een rechter-commissaris noemt art. 181 Sr als een voorbeeld van een feit dat goed in dit rijtje zou passen (RC4). Een officier van justitie geeft aan dat ook dwang (art. 284 Sr) in het rijtje had gepast, nu dat in combinatie met bedreiging voorkomt. (OvJ5)

²⁵¹ Zie bijlage 3, Q7 en Q14.

4.3.4 Op een voor het publiek toegankelijke plaats en/of tegen personen met een publieke taak

Geen van de geïnterviewde respondenten geeft aan de snelrechtgrond te hebben toegepast of zien langskomen in situaties, waarin het feit werd gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats en niet (ook) tegen personen met een publieke taak. Deze respondenten zijn van oordeel dat de ratio van de grond vooral ligt in de bescherming van personen met een publieke taak, en zij associëren de snelrechtgrond dan ook voornamelijk met feiten gepleegd tegen personen met een publieke taak. Niet voor niets wordt door enkele respondenten gesproken van de 'VPT-grond'.

Voorts trekken de meeste respondenten ernstig in twijfel of de in de snelrechtgrond opgesomde feiten gepleegd in de publieke ruimte, zonder gericht te zijn tegen personen, zich wel lenen voor voorlopige hechtenis. Dergelijke feiten zijn vaak, gelet op art. 67a lid 3 Sv, niet ernstig genoeg om een voorgeleiding te rechtvaardigen. Als er wel toepassing van voorlopige hechtenis wordt overwogen (een rechter-commissaris geeft het voorbeeld van vernieling in de publieke ruimte door een veelpleger (RC4)), dan is dat vanwege de recidive en wordt een van de recidivegronden toegepast. Een officier van justitie stelt dat het bij toepassing van de snelrechtgrond in een geval van feiten gepleegd in de publieke ruimte, maar niet tegen personen met een publieke taak zou moeten gaan om feiten die 'het publieke leven echt verstoren' en 'ter bescherming van het veilige gebruik door burgers van de publieke ruimte' (OvJ5).

In de interviews hebben wij de respondenten de casus voorgelegd dat een aantal studenten met blanco strafblad in de binnenstad van Utrecht een bushokje vernielt op een drukke zaterdagavond in het weekend. De respondenten waren vrijwel unaniem van mening dat dit weliswaar een vernieling (of openlijke geweldpleging) op een voor het publiek toegankelijke plaats betreft, maar dat hier niet zonder meer aan maatschappelijke onrust wordt gedacht en dat bovendien het blanco strafblad een contra-indicatie is voor voorlopige hechtenis. Over de toepassing van de snelrechtgrond op strafbare feiten gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats zegt een politierechter dan ook dat dat deel van de grond onontgonnen terrein is (PR2). Niettemin behoren uitgaansgeweld, verstoringen van de openbare orde rondom evenementen en tijdens Oud en Nieuw tot de situaties die aanleiding en argument zijn geweest voor de invoering van de snelrechtgrond. Zoals besproken in 4.3.3, geven verschillende respondenten echter aan dat in die context de snelrechtgrond nauwelijks wordt toegepast, omdat deze zaken zich vanwege de hoeveelheid verdachten en de moeilijkheid om in beeld te krijgen wie wat heeft gedaan, vaak niet lenen voor afdoening via het snelrecht. De in de wetsgeschiedenis genoemde situatie van geweld of intimidatie in het openbaar vervoer is door geen van de respondenten genoemd.

In de context van ‘coronaspugers of -hoesters’ (zie uitgebreider hierover: 4.3.9) geeft een enkele respondent echter wel aan dat voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond mogelijk zou zijn als er geen persoon met een publieke taak bij betrokken is (bijvoorbeeld OvJ5). In die gedachtegang staat echter nog steeds het plegen van strafbare feiten jegens personen centraal: personen die zich in de publieke ruimte in de nabijheid van de verdachte bevinden. Het belangrijkste aspect is de angst die de verdachte verspreidt, spugend of hoestend jegens of in de nabijheid van andere mensen. Een andere officier vindt dit echter een niet door het doel van de bepaling gedekte oprekking van de snelrechtgrond (OvJ6).

Uit de landelijke enquête onder rechters-commissarissen blijkt dat het onderdeel ‘op een voor het publiek toegankelijke plaats’ niet helemaal zonder toepassing is gebleven. Een zestal rechters-commissarissen geeft aan de grond wel eens te hebben gezien in een zaak van een of meer strafbare feiten gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats maar niet tegen een persoon met een publieke taak. In de helft van die gevallen waren overigens ook andere gronden opgevoerd, en het is niet bekend of er in deze gevallen niet sprake was van geweld tegen (andere dan publieke) personen.²⁵²

4.3.5 Maatschappelijke onrust

Art. 67a, tweede lid, sub 4 Sv vereist onder andere dat sprake is van ‘maatschappelijk onrust’ alvorens de snelrechtgrond kan worden toegepast. In de memorie van toelichting is dit bestanddeel nauwelijks geconcretiseerd en de resultaten uit het empirische onderzoek laten dan ook zien dat verschillend wordt gedacht over de inhoud ervan. Zo moet de term ‘maatschappelijke onrust’ bijvoorbeeld niet worden verward met ‘maatschappelijke verbazing’, zo geeft een advocaat aan. Uit de interviews is gebleken dat de volgende onduidelijkheden een rol spelen: 1) het verschil tussen de ‘ernstig geschokte rechtsorde’ en de ‘maatschappelijke onrust’, 2) de rol van (social)-media-aandacht, 3) de relatie tussen geweld tegen hulpverleners en de maatschappelijke onrust en 4) de relatie tussen geweld in de openbare ruimte en de maatschappelijke onrust. Deze onduidelijkheden worden in het navolgende nader uiteengezet.

Het verschil tussen de ‘ernstig geschokte rechtsorde’ en de ‘maatschappelijke onrust’

De eerste onduidelijkheid die in de praktijk aanwezig is, betreft het verschil tussen de ‘ernstig geschokte rechtsorde’ en de ‘maatschappelijke onrust’. Een rechter-commissaris vergelijkt de ‘maatschappelijke onrust’ bijvoorbeeld met de ‘ernstig

²⁵² Zie bijlage 3, Q7 en Q14.

geschokte rechtsorde' en spreekt van een 'ernstig geschokte rechtsorde light', waarbij zij dan wel aangeeft dat het niet zo is dat de feiten in de snelrechtgrond min of meer automatisch leiden tot maatschappelijke onrust. Geweldpleging tegen personen met een publieke functie levert eerder maatschappelijke onrust op dan wanneer sprake is van een vernieling van een bushokje (RC2).

Een vergelijkbare omschrijving wordt gegeven door een andere rechter-commissaris, die spreekt van een 'kleine twaalfjaargrond' (RC3). Ook een advocaat geeft aan dat de maatschappelijke onrust neigt naar de ernstig geschokte rechtsorde (Adv5). Deze respondenten proberen de maatschappelijke onrust uit te leggen in het verband van de 'ernstig geschokte rechtsorde'. Dit betekent niet dat hiermee duidelijk is wat precies moet worden verstaan onder maatschappelijk onrust. Zo geeft een officier van justitie (OvJ4) aan dat de 'geschokte rechtsorde' in combinatie met een twaalfjaars-feit eigenlijk makkelijker is vanwege de intrinsieke 'heftigheid' van die feiten. Dan wordt toch vaak geredeneerd van: 'Je kan aan de maatschappij niet uitleggen dat de verdachte zo snel weer op vrije voeten komt.' Discussie daarover ontstaat volgens hem pas als de voorlopige hechtenis langer duurt en de vraag is of er nog steeds opwinding is in de maatschappij. De 'maatschappelijke onrust' uit de snelrechtgrond kan volgens deze officier wat minder makkelijk afgeleid worden uit de strafbare feiten alleen, hoewel ook hier uiteindelijk het 'niet uit te leggen'-argument een rol kan spelen. Daar komt dan nadrukkelijker bij kijken dat de mishandeling of de bedreiging 'gedoe' heeft opgeleverd, bijvoorbeeld doordat er veel mensen bij waren. Ook zou volgens deze respondent bij de onderbouwing van de grond een rol kunnen spelen dat er in de Tweede Kamer of in het journaal aandacht voor de kwestie is geweest. Deze officier ziet dus een zekere gelijkenis met de 'ernstig geschokte rechtsorde' en geeft expliciet aan dat het niet aan de maatschappij valt uit te leggen, dat de verdachte niet in voorlopige hechtenis wordt genomen. Dit wordt ook door andere respondenten onderschreven, zoals RC1 en RC3. Er wordt aangegeven dat jurisprudentie over de uitleg van de 'ernstig geschokte rechtsorde' handvatten kan bieden, maar het blijft casuïstisch.

Ongeveer de helft van de respondenten vergelijkt de 'maatschappelijke onrust' met de 'ernstig geschokte rechtsorde'. Dit is niet vreemd, omdat de wetsgeschiedenis niet veel handvatten geeft over wat nu precies moet worden verstaan onder de maatschappelijke onrust en bovendien aansluiting zoekt bij EHRM-jurisprudentie, waarin het begrip 'ernstig geschokte rechtsorde' wordt uitgelegd. Volgens een politierechter is dit een 'buitengewoon ingewikkeld begrip' (PR2).

De aanwezigheid van media-aandacht en/of aanwezigheid van omstanders

Door veel respondenten wordt opgemerkt dat de aanwezigheid van media-aandacht, maar ook de *social media*, een belangrijke bouwsteen is om 'maatschappelijke onrust' aan te nemen (bijvoorbeeld Adv3). Er moet een haakje zijn om de maatschappelijke onrust aan op te hangen en dat is toch vaak media-aandacht, zo merkt een officier van justitie op (OvJ2). Indien sprake is van geweld dat wordt gepleegd

tegen een hulpverlener en dit wordt gefilmd en gedeeld via *social media*, kan dat volgens sommige respondenten duiden op maatschappelijke onrust. De aandacht in de media kan een goede indicatie zijn voor maatschappelijke onrust, zeker als het veel reacties oplevert op deze media. Een rechter-commissaris merkt hierover op dat dat toch wel een indicatie is dat veel mensen zich ermee bezighouden en dat zij dan ook benieuwd zijn naar wat er gaat gebeuren met de zaak (RC5). De aanwezigheid van media-aandacht kan dus een indicator zijn, maar het is volgens sommige respondenten ook mogelijk dat sprake is van maatschappelijke onrust zonder dat er media-aandacht voor is. Een rechter-commissaris geeft aan dat beelden niet *viral* hoeven te gaan om maatschappelijke onrust aan te tonen (RC3).

Er wordt echter ook gewaarschuwd voor media-aandacht. Zo wordt er door een officier van justitie op gewezen dat maatschappelijke onrust niet zelf moet worden gecreëerd. Hij noemt de (hypothetische) situatie dat een persvoorlichter op Twitter een bericht plaatst over een incident, waarbij een agent is gefilmd terwijl hij in elkaar wordt geslagen. Dat blijkt een eenvoudige mishandeling te zijn. De beelden worden breed gedeeld. Volgens de respondent heeft hij dan maatschappelijke onrust, maar hij vraagt zich wel af of dat nu de bedoeling is (OvJ3).

Volgens een andere officier is de media een slechte indicator en is er het gevaar dat mensen elkaar op *social media* kunnen ophitsen (OvJ6). Hoewel er zeker nadelen zijn verbonden aan het gebruik van (sociale) media ter onderbouwing van de aanwezigheid van de maatschappelijke onrust, wordt door de meerderheid van de respondenten wel gewezen op het belang van de (sociale) media. Door een advocaat wordt expliciet aangegeven dat het ontbreken van (sociale) media-aandacht wordt gebruikt om de aanwezigheid van maatschappelijke onrust te ontkrachten (Adv1). Indien voorlopige hechtenis wordt gevorderd op basis van de snelrechtgrond, vindt deze respondent dat het dossier daarvoor voldoende aanknopingspunten moet geven om te kunnen stellen er is sprake van maatschappelijke onrust. Hij wijst er dan ook wel eens op, dat hij het incident nergens op Twitter of andere *social media* is tegengekomen. Waar baseert het OM zich dan op dat er sprake is van maatschappelijke onrust? Het bestanddeel 'maatschappelijke onrust' moet handen en voeten worden gegeven. 'De creatieveling kan ermee aan de slag', aldus deze respondent.

De meeste respondenten zijn het erover eens dat de aanwezigheid van media-aandacht kan worden gebruikt ter onderbouwing van de maatschappelijke onrust, maar dat het ook mogelijk is zonder de aandacht van media. Hoe minder omstanders aanwezig zijn, hoe moeilijker het wordt om maatschappelijke onrust aan te tonen, zo is gedachte. Een officier van justitie formuleert het andersom: méér mensen dan het slachtoffer en de verdachte moeten ervan afweten (OvJ1). Het aantal omstanders kan dus van invloed zijn op het beoordelen van eventuele maatschappelijke onrust. Het is evenwel niet duidelijk hoeveel omstanders aanwezig zouden moeten zijn. Volgens een officier van justitie is een 'handjevol omstanders' bijvoorbeeld onvoldoende om meteen te kunnen spreken van maatschappelijke onrust.

De relatie tussen geweld tegen personen met een publieke taak en de maatschappelijke onrust

Naast de al dan niet aanwezigheid van media, levert het plegen van geweld tegen personen met een publieke taak volgens sommige respondenten snel maatschappelijke onrust op. Het wordt dan vooral uitgelegd in de zin dat het naar de samenleving niet te verkopen is dat een verdachte niet in voorlopige hechtenis wordt genomen. Een rechter-commissaris wijst op een situatie, waarbij mensen zouden kunnen denken dat het 'idiot' is dat de verdachte naar huis kan gaan. Wanneer het naar huis sturen van een verdachte beroering geeft in de samenleving kan dat volgens deze respondent ook als maatschappelijke onrust worden gezien (RC3).

Niet alle respondenten zijn van oordeel dat geweld dat wordt gepleegd tegen personen met een publieke taak direct maatschappelijke onrust oplevert. Een andere rechter-commissaris wijst op een situatie, waarin de snelrechtgrond is gevorderd bij een aanhouding in een woning (dus in relatief besloten sfeer) die uiteindelijk op straat helemaal uit de hand was gelopen. De maatschappelijke onrust moet volgens deze respondent dan wel blijken uit het dossier. Net als bij belediging zou daar dan wel moeten worden vermeld dat andere mensen het hebben gehoord of gezien. Dit wordt echter niet altijd in het dossier beschreven, omdat de politie – wederom volgens deze respondent – vooral bezig is met de feitelijkheden en niet zozeer met de invulling van de gronden (RC4).

Het feit dat sprake is van geweld tegen een persoon met een publieke taak hoeft dus niet direct te betekenen dat sprake is van maatschappelijk onrust (Adv2). Volgens een advocaat wordt de koppeling tussen geweld tegen een politieambtenaar en de aanwezigheid van maatschappelijke onrust te snel gelegd (Adv4). Ook een politierechter geeft aan dat een klap tegen een politieagent niet meteen maatschappelijke onrust oplevert (PR4). Volgens deze respondenten moet er dus méér zijn om maatschappelijke onrust aan te nemen. De aanwezigheid van omstanders en veel media-aandacht zou het aantonen van maatschappelijke onrust weer makkelijker maken.

De relatie tussen geweld in de openbare ruimte en de maatschappelijke onrust

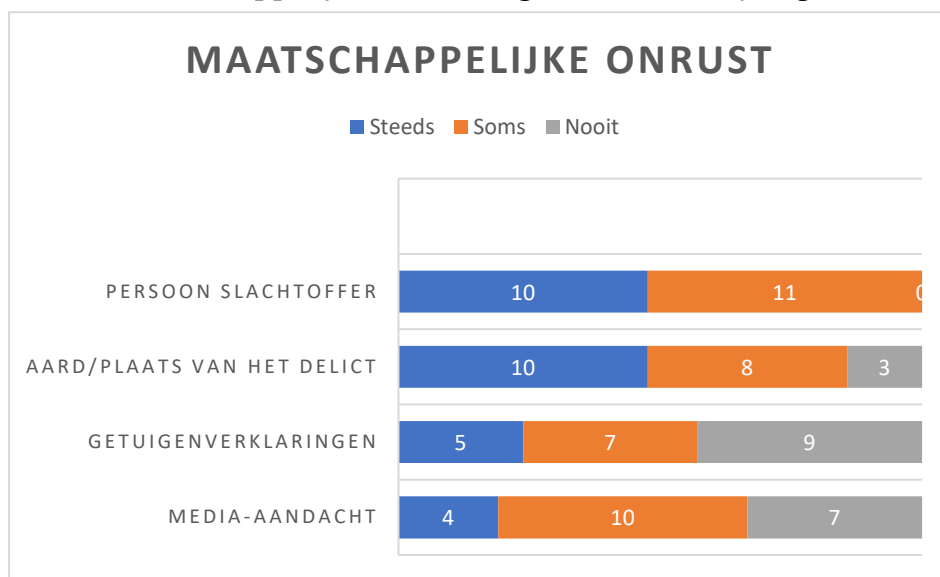
De snelrechtgrond geniet vooral bekendheid ten aanzien van het plegen van geweld tegen personen met een publieke functie. De grond is echter ook toepasselijk op geweld dat wordt gepleegd op een publieke toegankelijke plaats (in de MvT ook wel aangeduid als 'uitgaansgeweld'). Uit de interviews blijkt dat ten aanzien van dit type zaken niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de snelrechtgrond. Er zou kunnen worden gewezen op geweld dat in de publieke ruimte wordt gepleegd tijdens bijvoorbeeld de jaarwisseling, maar ook aan geweld tijdens festivals en evenementen. Geweld gepleegd tijdens festivals levert overigens wel problemen op met betrekking tot de (super)snelrechtzitting, omdat het vaak complexe onderzoeken zijn.

Het vernielen van bijvoorbeeld een bushokje levert, zoals hiervoor in 4.3.4 al aangegeven als zodanig geen maatschappelijke onrust op.

Hoewel in art. 67a, tweede lid, sub 4, Sv, duidelijk een relatie wordt gelegd tussen geweldpleging en de publieke ruimte, blijkt de snelrechtgrond in de praktijk nauwelijks een rol te spelen en komt daarbij de vraag naar de aanwezigheid van maatschappelijke onrust dus nauwelijks aan bod. De vraag in hoeverre sprake is van maatschappelijke onrust is veel meer gekoppeld aan geweldpleging tegen personen met een publieke taak dan (openlijke) geweldpleging in de openbare ruimte. Voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn genoemd, zoals geweld in het openbaar vervoer of op andere plaatsen waar het voor het slachtoffer lastig zou zijn om te vluchten of waar hulpdiensten moeilijk ter plaatse zouden kunnen komen, werden door de respondenten niet genoemd. Veeleer werd gedacht aan echt grootschalige evenementen. In die gevallen zou te vaak sprake zijn van te complexe zaken waardoor snelrecht geen reële optie was. Of andersom: de zaak was zo klip en klaar dat hij met (super)snelrecht kon worden afgedaan (RC2).

Enquête

Tabel 1: Maatschappelijke onrust in geval van toewijzing (n=21)²⁵³



21 respondenten hebben in de enquête de vragen beantwoord die betrekking hadden op de maatschappelijke onrust in de gevallen van door hen (mede) op de snelrechtgrond bevolen bewaring. Daarbij konden zij uit een of meer alternatieven kiezen (zie de tabel hieronder). De aard en/of de plaats van het delict en/of de persoon van de verdachte en daaruit voortvloeiende (veronderstelde) publieke verontwaardiging worden relatief vaak genoemd als factoren die 'steeds' of 'soms' een rol spelen, maar (social)media-aandacht en getuigenverklaringen worden ook met enige

²⁵³ Zie ook bijlage 3, Q8 en Q15. Deze tabel bevat de gegevens van die vragen samengevoegd.

regelmaat genoemd: de verschillen zijn getalsmatig niet zo groot en moeten gezien de beperkte respons bovendien gerelativeerd worden. Er kunnen echter meerdere factoren zijn die bepalend worden geacht voor de maatschappelijke onrust. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de respondenten in de enquête in de gevallen dat zij maatschappelijke onrust aanwezig achtten, tot dit oordeel hebben kunnen komen omdat het feit tegen een persoon met een publieke taak én in de openbare ruimte was gepleegd. Uit de tabel is dus niet af te leiden dat bijvoorbeeld alléén de plaats van het delict voor de respondenten bepalend was voor de maatschappelijke onrust.

4.3.6 Berechting binnen zeventien dagen en achttien uur

Volgens de tekst van art. 67a, tweede lid, sub 4, Sv, kan deze grond worden gevorderd, indien de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden. De snelrechtgrond is dus gelimiteerd tot zaken die binnen de maximale termijn van de (inverzekeringstelling en) bewaring worden berecht.

In de online enquête is aan de respondenten gevraagd of het ontbreken van een concrete zittingsdatum een reden was om de snelrechtgrond af te wijzen. Dat blijkt vrijwel nooit het geval. Ook de inschatting dat de zaak niet op tijd klaar zal zijn voor een snelrechtzitting is volgens de respondenten maar sporadisch een reden geweest om de snelrechtgrond af te wijzen.²⁵⁴

Dat in het geringe aantal uiteindelijk aan de rechters-commissarissen voorgelegde zaken kennelijk weinig probleemgevallen voorkwamen, wil niet zeggen dat de voorwaarde van berechting binnen de gestelde termijn niet soms vraagtekens oproept. Het soort zaken waarvoor de wetgever de grond heeft bedoeld kunnen juist complexere zaken betreffen waarin veel onderzoek nodig is – zoals bijvoorbeeld bij grootscheepse rellen. Dergelijke zaken kunnen vanwege de langere onderzoektijd niet op de snelrechtzitting worden behandeld. Zoals in de paragrafen 4.3.3 en 4.3.4 is besproken, geldt dat voor een aantal van de in art. 67a lid 2 onder 4 Sv opgesomde feiten in het bijzonder. Zo verliest de grond zijn waarde in situaties zoals rellen in de nieuwjaarsnacht – waarvoor de grond bij uitstek was bedoeld.

‘Daar moet je echt vaak beelden gaan uitkijken, daar moeten pv’s herkenning worden opgemaakt. En voordat je dan die persoon te pakken hebt...’ (OvJ5)

De kern van het verhaal is dat de snelrechtgrond vanwege de termijn in de praktijk alleen wordt gebruikt bij eenvoudige zaken, met het liefst een verdachte die ook een bekentenis heeft afgelegd (zie over de praktijk van de snelrechtzittingen 4.3.7). Een

²⁵⁴ Bijlage 3, Q10 en Q17.

officier van justitie suggereert dan ook dat de grond pas echt effectief zou zijn als de termijn er niet meer in zou zijn opgenomen (OvJ3).

De praktijk laat zien dat de zitting bijna altijd al is gepland. Bij de voorgeleiding is doorgaans al duidelijk dat en op welke snelrechtzitting de zaak zal worden behandeld; ook is of wordt er volgens bijna alle rechters-commissarissen ter plekke vaak al een dagvaarding uitgereikt. De respondenten hebben echter geen eensluidende opvatting over hoe het termijn-criterium moet worden getoetst. Een respondent stelt (anders dan de MvT bij de wet suggereert) dat hij de snelrechtgrond niet kan toewijzen als er geen snelrechtadvaarding aanwezig is. Anderen denken daar anders over. Een rechter-commissaris zegt dat er in ieder geval zicht op een zitting moet zijn, dat er een snelrechtzitting moet zijn bepaald (RC1); een ander gaat akkoord met de praktijk waarin de zitting is aangezegd (RC6).

Sommige toepassingsvormen van de snelrechtgrond lijken door de termijn niet goed mogelijk. Een rechter-commissaris stelt dat het ambtshalve toevoegen door de rechter-commissaris niet snel zal gebeuren, omdat de officier van justitie dan de opdracht moet krijgen de zaak direct op een zitting te plannen (RC1). Een andere rechter-commissaris geeft aan dat een bevel bewaring wel voor korter dan de maximale duur van veertien dagen wordt gegeven in verband met het anticipatiegebod, maar dat zo'n constructie bij de snelrechtgrond – bedoeld om de verdachte tot de zitting vast te houden – niet goed denkbaar is, althans als de zitting op de termijn die in de wet staat wordt bepaald (RC2).

In de interviews is de vraag voorgelegd of de bewaring die enkel gebaseerd is op de snelrechtgrond kan voortduren als de berechting wel binnen de wettelijke termijn is aangevangen, maar de zaak op zitting wordt aangehouden. Niet iedere respondent was zich van tevoren bewust van deze kwestie, omdat het in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt dat een verdachte alleen op basis van de snelrechtgrond in voorlopige hechtenis wordt genomen, waarna de snelrechtzitting wordt aangehouden. De meeste respondenten zien het problematische karakter hiervan. Sommige respondenten menen dat de grond komt te vervallen als de berechting is aangevangen (RC1, Adv5, OvJ6, OvJ5), een ander oppert dat de grond kan blijven staan zolang de berechting – inclusief de vervolgzitting – maar binnen de wettelijke termijn is afgerond (RC4). OvJ1 en OvJ2 wijzen op moeilijkheden die dan ontstaan met betrekking tot het anticipatiegebod. Deze spanning wordt ook opgemerkt door PR2. Hij geeft aan dat dan opheffing van de voorlopige hechtenis zou moeten plaatsvinden.

Een hiermee samenhangende kwestie is of de snelrechtgrond ten grondslag kan worden gelegd aan de vordering en het bevel gevangenhouding die dikwijls op de snelrechtzitting aan de orde zijn. De bedoeling van die vordering is dat de veroordeelde, voor zover de rechter een gevangenisstraf oplegt die langer is dan de tijd die hij als verdachte in voorlopige hechtenis heeft gezeten, zijn straf aansluitend aan zijn bewaring uitzit. Het is, aldus een rechter-commissaris, vanwege het criterium dat de berechting binnen de genoemde termijn zal plaatsvinden, niet mogelijk die vordering enkel op de snelrechtgrond te baseren (RC4). Dat betekent, aldus deze

respondent, dat als de snelrechtgrond de enige grond voor de bewaring is, de opgelegde gevangenisstraf niet langer zal zijn dan de bewaringstermijn – anders wordt de straf alsnog niet ineens uitgezeten.²⁵⁵

Al deze belemmeringen voor de toepassing van de snelrechtgrond zijn evenwel erg hypothetisch (dat geven de respondenten ook aan), nu er vrijwel altijd sprake is van een andere grond naast de snelrechtgrond.

Door een officier van justitie wordt aangegeven, dat wanneer nader onderzoek moet worden gedaan en berechting binnen een termijn van 17 dagen en 18 uren niet realistisch is, de voorlopige hechtenis niet op basis van de snelrechtgrond wordt gevorderd (OvJ6). Het is echter niet altijd aanstonds duidelijk hoeveel onderzoek nodig is, en wanneer kan worden vastgesteld of de termijn niet haalbaar is. Een rechter-commissaris vertelt over de complicatie dat hij tijdens de voorgeleiding de snelrechtgrond moest beoordelen, maar daar van de raadsman hoorde dat deze verschillende getuigen wilde horen en daartoe onderzoekswensen zou gaan indienen; op het moment van beslissen over de voorlopige hechtenis lagen die wensen echter nog niet op tafel. Daarom ziet deze rechter-commissaris de termijn als een kwetsbaarheid in de snelrechtgrond. De advocatuur zou zand in de machine kunnen gooien door altijd om nader onderzoek te vragen, waardoor de termijn niet wordt gehaald waarmee de snelrechtgrond volgens deze respondent kan worden ‘getorpedeerd’. In die zin is de snelrechtgrond gevoelig voor manipulatie. Ook hij plaatst wel een relativerende kanttekening, want in de meeste zaken zijn ook andere gronden aanwezig (RC4).

Over de hierboven genoemde kwesties biedt de wetsgeschiedenis onvoldoende duidelijkheid. De procedurele complicaties van de snelrechtgrond lijken door de wetgever niet onder ogen te zijn gezien. Het zijn vooral theoretische problemen, omdat de snelrechtgrond weinig voorkomt en hoogst zelden als enige grond voor voorlopige hechtenis wordt gevorderd en bevolen. De grond is echter wel bedoeld als op zichzelf staande grond voor voorlopige hechtenis, juist voor de gevallen waarin geen recidive (of andere grond) aan de orde is.

4.3.7 De praktijk van het snelrecht

De wettekst van art. 67a, tweede lid, sub 4, Sv, is toegesneden op het snelrecht. Dit blijkt ook uit de wetsgeschiedenis. De toepassing van de snelrechtgrond en de vraag in hoeverre beletsel worden ervaren voor het vorderen (en bevelen) van voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond, is ook afhankelijk van de invulling van het snelrecht binnen de rechtbank.

²⁵⁵ Tenzij de veroordeelde afziet van het recht op in hoger beroep te gaan.

Uit de enquête en de interviews komt naar voren dat het snelrecht in alle rechtbanken een vast onderdeel van de organisatie is. In bijna de helft van de rechtbanken wordt daarnaast ook supersnelrecht toegepast. In enkele rechtbanken wordt op grote schaal supersnelrecht toegepast (Den Haag, Amsterdam, Rotterdam); in de andere rechtbanken incidenteel.

Het verschil tussen supersnelrecht en snelrecht is gelegen in de termijn waarbinnen de berechting plaatsvindt (zie hoofdstuk 2): berechting via het supersnelrecht vindt plaats binnen de termijn van inverzekeringstelling, waarbij de rechter-commissaris optreedt als politierechter, en berechting in de vorm van snelrecht vindt plaats binnen de termijn van de inbewaringstelling. Door verschillende respondenten wordt dan ook als voordeel van het supersnelrecht ten opzichte van het snelrecht benoemd dat er maar één rechter naar de zaak hoeft te kijken, in plaats van in twee weken twee.

In de interviews geven vrijwel alle respondenten aan dat alleen kant-en-klare zaken in het (super)snelrecht terechtkomen. Dat zijn zaken zonder bewijstechnische problemen en/of nader onderzoek, waarin ook geen rapportages van de reclassering behoeven te worden aangevraagd.

‘De verdachte moet of bekennen of het moet evident zijn. Het moet echt een ronde zaak zijn, voordat zo’n zaak naar snelrecht gaat.’ (OvJ1)

Een ander kenmerk van de praktijk van het snelrecht is dat de verdachten vrijwel allemaal gedetineerd zijn. De verdachten die zich op vrije voeten bevinden, zijn in de meeste gevallen geschorst bij de inbewaringstelling. Voor veel respondenten is het samengaan van voorarrest en snelrecht een vanzelfsprekendheid. De snelrechtzitting wordt in veel rechtbanken de ‘politierechter gedetineerden’ (PRG) genoemd. Op de snelrechtzittingen worden veel recidiverende verdachten berecht. Een aantal respondenten merkt op dat de snelrechtzitting ook vaak in het teken staat van de opbouw van een ISD-dossier (OvJ5, Adv3).

Aangezien vooral bewijstechnisch ongecompliceerde zaken op de snelrechtzittingen worden berecht, is het niet verwonderlijk dat volgens verschillende respondenten er nauwelijks vrijspraken volgen. Ook wordt er heel weinig in appel gegaan. Volgens de advocaten is er in hoger beroep niets te halen bij ronde zaken van recidiverende verdachten, en heeft de verdachte er geen belang bij omdat hij zijn straf in de vorm van het voorarrest toch al heeft uitgezeten.

Wat betreft de te behandelen feiten lijkt de praktijk van het snelrecht zich niet sterk te onderscheiden van die van het supersnelrecht; voor beide modaliteiten noemen de respondenten vooral (winkel)diefstallen. Een van de respondenten van een rechtbank waarin zowel supersnelrecht als snelrecht plaatsvindt, zegt dat op supersnelrecht mensen komen met een fors strafblad, terwijl op het gewone snelrecht veelal mensen waarmee veel aan de hand is verschijnen (RC1).

Een ander legt uit dat er – anders dan de minister voor ogen had bij de invoering van de snelrechtgrond – op dit punt geen verschil wordt gemaakt tussen deze twee routes. De zittingen worden volgepland met afgeronde zaken; de langere periode

van het ‘gewone’ snelrecht wordt niet voor nader onderzoek gebruikt, omdat daarmee het risico ontstaat dat dat niet op tijd af is en de zaak van zitting moet worden gehaald. Wel leent de categorie zaken die met de snelrechtgrond wordt bedoeld zich meer voor snelrecht dan voor supersnelrecht, omdat er dan meer tijd is voor behandeling op zitting (RC4).

Een voordeel van supersnelrecht is volgens een officier van justitie dat een verdachte meteen weet waar hij aan toe is en niet eerst voorlopig wordt vastgezet voor twee weken en dan weer van een rechter gaat horen hoe lang het daarna nog gaat duren. Tegelijkertijd heeft het ook een aantal ‘forse’ nadelen. Die zitten onder andere in de belangen van het slachtoffer en de benadeelde partijen. De officier wijst op het uitoefenen van het spreekrecht van slachtoffers en een eventueel verzoek tot schadevergoeding. Bij supersnelrecht is dit wel mogelijk, maar het is veel lastiger te organiseren (OvJ3, zo ook RC3).

Dat neemt niet weg dat in het supersnelrecht ook wel geweld tegen personen met een publieke taak wordt berecht (RC1). Een officier van justitie geeft aan dat in zijn arrondissement bij gedragingen die onder de snelrechtgrond vallen vaak wordt ingezet op supersnelrecht, omdat men dan niet is gebonden aan de beperkende wettelijke criteria van de snelrechtgrond, zoals de maatschappelijke onrust (OvJ3).

In de arrondissementen waarin supersnelrecht nog niet op grotere schaal werd toegepast, geven de respondenten van het OM en de rechtspraak vaak aan dat zij hopen dat dat er wel snel van zou komen. Daaruit stijgt het beeld op dat de extra termijn van maximaal 14 dagen tussen snelrecht en supersnelrecht niet veel verschil maakt en dat met een strakke organisatie de zaken die nu nog op snelrecht worden behandeld veelal ook op een supersnelrechtzitting zouden kunnen worden behandeld.

In theorie kan de snelrechtgrond ook voorkomen in zaken die worden afgedaan middels supersnelrecht (waarin dus geen bewaring aan de orde is). Hij kan dan fungeren als grond voor de vordering gevangenneming. Het vorderen (en bevelen) van de gevangenneming dient om te verzekeren dat de op de supersnelrechtzitting opgelegde gevangenisstraf direct aansluitend aan de inverzekeringstelling kan worden uitgezeten. De vraag of de snelrechtgrond daarvoor kan worden gebruikt, wordt door een aantal respondenten – na intern overleg op basis van een zitting waarbij zo’n vordering aan de orde was – ontkennend beantwoord. (RC4; OvJ4).

4.3.8 De persoon van de verdachte

Er kan, gelet op het beperkt aantal voorbeelden dat uit de interviews is opgehaald, weinig gezegd worden over de personen ten aanzien van wie de snelrechtgrond wordt ingezet. Alleen in de gevallen waarin de snelrechtgrond als enige grond wordt aangedragen (en dat blijken er slechts weinige te zijn), hebben de verdachten een gemeenschappelijk kenmerk: het zijn *first offenders* ter zake van het strafbare feit in

kwestie. Het ontbreken van een mogelijkheid *first offenders* van de hier bedoelde feiten te kunnen vastzetten is een van de belangrijkste redenen voor de invoering van de snelrechtgrond geweest (zie hoofdstuk 2). Toch melden verschillende respondenten dat verdachten met een blanco strafblad ook zonder toepassing van de snelrechtgrond wel in voorlopige hechtenis (kunnen) worden genomen op de grote recidivegrond (RC6, RC5, RC4, PR2).²⁵⁶

‘Er is altijd wel een bepaald recidivegevaar te verzinnen. (...). Of je zegt: iemand heeft helemaal geen strafblad en doet nu zoiets ergs en onverwachts, we kunnen het niet verklaren, dus je zit vast.’ (RC5)

In de interviews komt naar voren dat de genoemde vorm vaak te maken heeft met de gevoelde noodzaak de vermoede psychische problematiek van de verdachte beter in beeld te krijgen (RC1/PR2).

Opvallend genoeg, gelet op de ‘first offender’ achtergrond van snelrechtgrond, geven veel van de respondenten aan dat verdachten van VPT-feiten (in verreweg de meeste gevallen gaat het dan om geweld tegen politieagenten) dikwijls mensen zijn die geregeld met de politie in aanraking komen, met dus (soms omvangrijke) justitiële documentatie. Een deel van deze verdachten kent psychische of verslavingsproblematiek (RC1/Adv6) en sommige respondenten spreken van een categorie ‘licht ontvlambare verdachten die er zomaar van alles uitfloepen’ (Adv1) ‘die laten zich leiden door hun korte lontje, hun drankgebruik, hun drugsgebruik’ (Adv2/Adv6). Een respondent onderscheidt ook nog inwoners van probleemwijken, waar ze ‘bovenop de politie duiken’ (Adv4). Een respondent vermoedt dat de snelrechtgrond weinig wordt gebruikt omdat, zelfs als de feiten zich lenen voor toepassing, het toepassen van voorlopige hechtenis en/of snelrecht dan meestal niet goed te rijmen is met de persoon van de verdachte.

Door veel respondenten wordt in dit verband gewezen op het anticipatiegebod (art. 67a, derde lid, Sv). Als het gebruikte geweld binnen de perken blijft, krijgen – aldus meerdere respondenten – *first offenders* niet snel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het anticipatiegebod staat dan aan toepassing van voorlopige hechtenis in de weg. Het vermoeden is dat officieren van justitie daarom vaak geen toepassing geven aan de snelrechtgrond. Het komt namelijk weinig voor dat een *first offender* meteen fors geweld gebruikt.

De online enquête sluit daarbij aan.²⁵⁷ In relatief weinig gevallen geven de respondenten aan dat zij de snelrechtgrond afwezen op grond van het anticipatiegebod. Dit zou erop kunnen duiden dat het anticipatiegebod inderdaad reeds door de officier van justitie als contra-indicatie voor een voorgeleiding wordt gezien, en dat alleen gevallen worden voorgeleid waarin die kwestie niet speelt.

²⁵⁶ Zie ook Boone, Jacobs & Lindeman 2019, p. 173-174.

²⁵⁷ Zie bijlage 3, Q10 en Q17.

4.3.9 Toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande gronden

Uit de bespreking van de wetsgeschiedenis is gebleken wat de redenen zijn geweest om tot de ontwikkeling over te gaan van de snelrechtgrond. Er werd door critici betwijfeld in hoeverre de snelrechtgrond daadwerkelijk iets zou toevoegen aan de toen al bestaande gronden voor voorlopige hechtenis.²⁵⁸ Het algemene beeld bij de respondenten is betrekkelijk duidelijk: in de praktijk komen alle groepen respondenten de snelrechtgrond niet veel tegen en voegt deze volgens hen ook niet veel toe. De belangrijkste reden hiervoor is dat in vrijwel alle gevallen een andere grond van toepassing is. Een advocaat geeft in dit verband aan dat hij zich geen gevallen kan herinneren, waarin uitsluitend de snelrechtgrond is gebruikt. De cliënten van de advocaat die voor de snelrechtgrond in aanmerking kwamen, waren vaak al veelplegers en die kunnen op basis van hun antecedenten al voor snelrecht in aanmerking komen en vastgehouden worden (Adv2).

Alle advocaten die in dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat de toegevoegde waarde van de snelrechtgrond ten opzichte van de bestaande gronden nihil is, omdat er vrijwel altijd ook andere gronden toepasselijk zijn.

Hetzelfde beeld blijkt uit de reacties van de officieren van justitie. Vrijwel alle officieren zijn van mening dat de snelrechtgrond in de praktijk weinig toevoegt aan de andere gronden van voorlopige hechtenis. Zij geven aan dat vaak eerder naar andere gronden wordt gekeken (OvJ1/OvJ2/OvJ5), en deze gronden vaak ook van toepassing zijn (OvJ3/OvJ4).

Dit beeld wordt ook (enigszins) bevestigd door de resultaten uit de online enquête:²⁵⁹ ten aanzien van de vraag naar de achtergrond van de afwijzing van de snelrechtgrond in de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover de respondent besliste, gaven slechts vier van de twaalf respondenten aan dat het feit dat er ook andere gronden waren *niet* redengevend was voor het afwijzen van de snelrechtgrond. In het deel van de enquête waarin respondenten wordt gevraagd waarom zij denken dat de snelrechtgrond niet veel wordt gebruikt,²⁶⁰ geven in totaal 29 respondenten aan dat zij denken dat dat komt omdat vaak ook andere gronden van toepassing zijn.

Het gebrek aan toegevoegde waarde van de snelrechtgrond ten opzichte van de andere gronden wordt ook in de interviews bevestigd door de rechters-commissarissen. In de praktijk komen er nauwelijks situaties voor, waarbij de snelrechtgrond de enige grond is. In vrijwel alle gevallen zijn andere gronden aanwezig, zodat de snelrechtgrond als zodanig overbodig is. Zo geeft een rechter-commissaris aan dat bedreiging van een agent heel vaak voorkomt, maar ook heel vaak in de context van andere feiten, die dan waarschijnlijk in het kader van een voorlopige hechtenis eerder bepalend zijn voor de gronden die opgevoerd worden (RC2).

²⁵⁸ Mols, *NBSTRAF* 2014/28.

²⁵⁹ Zie bijlage 3, Q17.

²⁶⁰ Zie bijlage 3, Q32 en Q34.

Het type delicten en situaties waarvoor de snelrechtgrond is ontwikkeld komen de officieren van justitie in de praktijk tegen, maar in die situaties zijn andere gronden voor voorlopige hechtenis vrijwel ook altijd van toepassing – of er wordt in het geheel niet voorgeleid, vanwege het anticipatiegebod. Dit maakt de praktische toegevoegde waarde van de snelrechtgrond ook voor hen vrijwel nihil.

De geïnterviewde politierechters zijn ook eensluidend in hun ervaringen: zaken waarin voorlopige hechtenis is gevorderd op basis van de snelrechtgrond komen ze niet of nauwelijks tegen (PR2/PR4).

4.3.10 Toegevoegde waarde van de snelrechtgrond voor het lik-op-stuk beleid

Met de introductie van de snelrechtgrond heeft de wetgever beoogd om een extra bijdrage te kunnen leveren aan het lik-op-stuk beleid, zoals ook is gebleken uit het hoofdstuk over de ontstaansgeschiedenis van deze grond. Wat is nu de toegevoegde waarde van de snelrechtgrond voor het lik-op-stuk beleid? Het lijkt dat de snelrechtgrond in de praktijk zeer weinig wordt toegepast. Dat heeft veel te maken met de belangrijke correlatie tussen de voorlopige hechtenis en het snelrecht in alle arrondissementen. In arrondissementen met veel supersnelrecht blijven weinig zaken over voor het snelrecht. Bovendien vallen de bedoelde strafbare feiten voor een deel buiten de parameters van snelrecht, waardoor ook om die reden de grond buiten toepassing blijft. Van belang is voorts om te vermelden dat het fenomeen snelrecht ook zonder de specifieke snelrechtgrond goed kan bestaan; als gezegd worden snelrechtzaken al jaren voorafgegaan door voorlopige hechtenis met de toepassing van de traditionele gronden.

De meeste respondenten zijn op de hoogte van de relatie tussen de snelrechtgrond en het lik-op-stuk beleid, althans van het doel van de wetgever dat deze grond daar een bijdrage aan kan leveren. Er zijn respondenten die wijzen op een mogelijk preventieve werking van de snelrechtgrond (Adv1/Adv5).

Hoewel de meeste respondenten het idee van de snelrechtgrond begrijpen, betwijfelen de meeste respondenten of de snelrechtgrond een daadwerkelijke bijdrage levert aan het lik-op-stuk beleid. Een officier van justitie bijvoorbeeld ziet in zijn praktijk geen bijdrage van deze grond aan een snellere berechting en sneller oplossen van, of het sneller afdoen van de strafzaken in het kader van de veilige publieke taak (OvJ6). RC4 deelt deze mening: er is natuurlijk niets tegen op snelle berechting, maar het is ook al lik-op-stuk als je een dagvaarding meekrijgt en gewoon snel naar de rechtbank moet komen. Verdachten kunnen zich dan ter zitting niet verschuilen achter een groot tijdsverloop ('ik weet het niet meer'). Dat is altijd beter dan een zaak pas na twee jaar op zitting. De respondent vindt de gedachte van het snelrecht dus sympathiek, maar denkt niet dat de snelrechtgrond nou de oplossing is. Hij heeft niet het idee dat de introductie van de snelrechtgrond een

daadwerkelijke bijdrage levert aan de verwezenlijking van de doelen, die door de wetgever zijn gesteld. De snelrechtzitting als zodanig kan weer wel een zinvolle bijdrage leveren (RC6). De toegevoegde waarde van de snelrechtgrond voor het lik-op-stuk beleid wordt al met al in de interviews als geen tot zeer gering aangemerkt.

Deze opvatting wordt niet in alle stelligheid bevestigd door de uitkomsten van de online enquête onder de rechters-commissarissen in den lande.²⁶¹ Op de stelling ‘De snelrechtgrond draagt bij aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak’ geven vier respondenten aan dat zij het ‘heel erg eens’ zijn met de stelling, tien respondenten zijn het ‘een beetje eens’ met de stelling. Negen respondenten zijn het ‘niet eens of oneens’, terwijl acht respondenten het ‘niet zo eens’ zijn met de stelling en zeven zijn het ‘helemaal niet eens’. Ongeveer 37% van de respondenten ziet dus minst genomen enige meerwaarde.

Een deel van de schijnbaar positievere beantwoording van de vraag naar de bijdrage aan het lik-op-stukbeleid lijkt te maken te hebben met het fenomeen ‘coronaspuger’.²⁶² Tijdens het uitvoeren van het empirische onderzoek brak de coronacrisis uit en werd de samenleving geconfronteerd met de ‘coronaspugers’. Uit de berichtgeving dienaangaande blijkt dat de ‘coronaspugers’ snel en hard worden bestraft.²⁶³ Deze personen worden berecht via (super)snelrecht, hetgeen ook wordt bevestigd door veel respondenten. Snelrecht was op dat moment overigens de enige vorm van strafrechtspraak waarin zaken inhoudelijk werden behandeld.

De vraag komt in dit verband op in hoeverre deze actualiteit ook heeft geleid tot een toename van het gebruik van de snelrechtgrond. Het algemene beeld is dat de respondenten zich goed kunnen voorstellen dat de snelrechtgrond vaker zal worden ingezet tegen ‘coronaspugers’. Hoewel de geïnterviewde advocaten zelf nog ervaring hadden met de inzet van deze grond tegen ‘coronaspugers’, zien ze een meerwaarde:

‘Ja. Ik denk dat dat wel te maken heeft met het feit dat er inderdaad nu een nood-situatie is – gesteld dat ze inderdaad gedaan hebben waar ze van verdacht worden, want ik heb ook nog wel wat ontkenkende verdachten in de media langs zien komen. Maar stel dat ze gedaan hebben, dat ze ook doelbewust van die nood-situatie gebruik hebben gemaakt door waarschijnlijk in veel gevallen onterecht te roepen dat ze corona hebben, dan kan ik me wel voorstellen dat die koppeling dan weldegelijk gemaakt wordt, dat je die grond toepast. De rechter hebben we ook nodig om het signaal af te geven: joh, doe dit niet, want we hebben de

²⁶¹ Zie bijlage 3, Q36.

²⁶² De twee respondenten die aangaven de snelrechtgrond (alleen) te zijn tegengekomen in dergelijke gevallen, gaven ook een ‘heel erg eens’ op de stelling naar de bijdrage van de snelrechtgrond aan het lik-op-stukbeleid.

²⁶³ ‘Coronaspugers worden zwaar gestraft door de rechter. ‘Juist nu moet je je tanden laten zien’’, *Trouw* 22 mei 2020.

hulpverleners op dit moment hard nodig. In deze specifieke situatie kan ik hem wel redelijk voorstellen' (Adv2).

Naast advocaten zien ook de officieren van justitie (OvJ2/OvJ5/OvJ6) de meerwaarde van de snelrechtgrond in deze situatie. Een politierechter vindt de snelrechtgrond bij uitstek geschikt voor deze problematiek (PR2).

De algemene verwachting bij de respondenten was dan ook dat de aanpak van 'coronaspugers' zou leiden tot een toename van vorderingen van de voorlopige hechtenis op basis van de snelrechtgrond. Verschillende respondenten die zijn gesproken na het begin van de coronacrisis, achten de snelrechtgrond (bij uitstek) geschikt voor de zogenaamde 'coronaspugers en -hoesters' (RC5, OvJ5, PR2, PR3, Adv6). OM-respondenten gaven aan dat de grond binnen het OM nadrukkelijk voor het voetlicht is gebracht. Een enkele respondent zegt de snelrechtgrond sinds de coronacrisis opeens te zijn tegengekomen in vorderingen. (RC6). 'Coronahoesten- en spugen' valt onder de in art. 67a lid 2 onder 4 Sv opgenomen feiten, aangezien dit wordt gekwalificeerd als mishandeling en/of bedreiging.²⁶⁴ Het gedrag wordt, zo gaven respondenten aan, binnen het OM en de rechtspraak als uitermate ernstig beschouwd.

'Mensen die misbruik maken van het coronafenomeen, dat heeft echt maatschappelijke impact. Iedereen kan zich veilig thuis verschansen, maar zij [bijvoorbeeld de politie] niet. Zij staan in de frontlinie. Het zijn ook gewoon mensen met een gezin, die in angst moeten leven. Daar past maar één straf.' (OvJ5)

Volgens een aantal respondenten werpt art. 67a lid 3 Sv dan ook bij een *first offender* van coronaspugen of -hoesten minder snel belemmeringen voor toepassing van voorlopige hechtenis op. Daarbij speelt een rol dat de rechtspraak verhoudingsgewijs forse straffen heeft uitgedeeld.

'Toen Den Haag al bij een van de eerste gevallen zei: we hebben acht weken waarvan vier opgelegd werd dat een beetje de onofficiële richtlijn. En toen wisten we natuurlijk ook als rechters-commissarissen: hoe dan ook, vier weken zit er wel in.' (RC6)

Ook is er volgens de respondenten in zo'n geval evident sprake van maatschappelijke onrust.

'Op dit moment is er zo'n sentiment voor die hulpverleners, die politieagenten, die verpleegsters. Als iemand het nu waagt om tegen die mensen dit soort dingen te roepen of in het gezicht te hoesten (...) dat willen we niet. Dat sentiment is

²⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 april 202, ECLI:NL:GHSHE:2020:1393, NJFS 2020/169.

binnen twee, drie weken ontstaan en ik denk dat het gros van Nederland er dik achter staat dat dit soort mensen voor tien weken in de gevangenis belanden. Een maand geleden had ik dat niet kunnen bedenken'. (PR3)

Door sommige respondenten wordt gewezen op de mogelijke afschrikwekkende werking van de snelrechtgrond ten aanzien van 'coronaspugers' (Adv2/Adv4). Op deze wijze zou een duidelijk signaal worden gegeven aan de samenleving. In die zin kan de grond een toegevoegde waarde hebben, want 'de verdachten staan niet meer buiten' (OvJ2).

Toch lijkt bij nader inzien van een grootschalige toename van het gebruik van de grond geen sprake. De respondenten is iedere keer gevraagd naar hun ervaringen met de snelrechtgrond in corona-zaken en er is opnieuw contact opgenomen met een aantal respondenten die wij in een eerder stadium hadden gesproken om te weten te komen of zij de snelrechtgrond tijdens de coronacrisis wél (frequenter) zijn tegengekomen. Dat bleek echter maar zeer beperkt het geval. Een rechter-commissaris gaf aan de grond twee keer in een zaak van een coronaspuger te zijn tegengekomen – overigens (weer) samen met de grote recidivegrond, terwijl de grond daarvoor nooit werd opgevoerd (RC6).

De respondenten geven als verklaring voor de beperkte toepassing van de snelrechtgrond dat de 'spugers' en 'hoesters' in de meeste gevallen mensen zijn met (veel) relevante antecedenten, zonder vaste woon- of verblijfplaats en/of met psychische problematiek. Dan wordt, ook al wordt ingezet op (super)snelrecht, doorgaans gekozen voor een van de toepasselijke andere gronden, soms samen met de snelrechtgrond, om nader onderzoek mogelijk te maken.

Ofschoon onze bevindingen niet wijzen op een substantiële toepassing van de snelrechtgrond in de corona-gevallen, kan wel op basis van de interviews en de expertmeeting worden gezegd dat de snelrechtgrond meer op het netvlies van de betrokkenen is komen te staan.

4.4 Expertmeeting

Ten behoeve van het verkrijgen van een nader inzicht in de werking van de snelrechtgrond en om vanuit de praktijk reflectie te krijgen op onze onderzoeksbevindingen, heeft een expertmeeting plaatsgevonden met vier deelnemers: (1) een rechter (voordien als 'voetbalofficier' actief), (2) een officier van justitie met 'geweld tegen personen met een publieke taak' in de portefeuille, (3) een officier van justitie, tevens teamleider van het team 'Interventies' van een arrondissementsparket en (4) een officier van justitie werkzaam bij het team 'Interventies' van een arrondissementsparket. Deze deelnemers zijn (op een na) werkzaam in andere arrondissementen dan de geïnterviewde respondenten. Op deze manier is geprobeerd om (geografisch gezien) een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de toepassing van de snelrechtgrond. De expertmeeting vond plaats via *Skype voor bedrijven*, waarbij

sommige deelnemers vanwege technische problemen telefonisch deelnamen. De sessie nam anderhalf uur in beslag. In het onderstaande worden de onderwerpen die tijdens de expertmeeting aan de orde kwamen kort besproken, waarna wij enkele afsluitende bevindingen over de expertmeeting op een rij zetten.

Omdat in de interviews in veel gevallen naar voren kwam dat er een zekere discrepantie was tussen de feiten die normaal gesproken op snelrechtzittingen worden behandeld en de feiten waarop de snelrechtgrond ziet, werd in de expertmeeting in eerste instantie nog eens stilgestaan bij de vraag voor welke soorten feiten en verdachten snelrecht meerwaarde heeft en of de deelnemers herkenden dat de snelrechtgrond daar vaak niet goed bij aansluit.

De deelnemers herkennen het beeld uit de interviews dat het snelrecht kan worden beschouwd als een positieve werkwijze. Wel wordt direct opgemerkt dat lang niet alle zaken zich lenen voor snelrecht. Zaken die zich lenen voor snelrecht kenmerken zich door de eenvoud van de zaak. Het onderzoek dient te zijn afgerond, er is geen noodzaak voor een reclasseringsrapportage, er zijn zo weinig mogelijk medeverdachten, er hoeven geen getuigen te worden gehoord en het is niet nodig om bijstand van een tolk te regelen. Snelrecht leent zich dus niet voor complexe zaken. Een ontkennende verdachte kan ook een belemmering zijn voor snelrecht, hoewel voldoende duidelijk bewijsmateriaal dit kan ondervangen. De deelnemers zijn het er voorts over eens dat, door het anticipatiegebod, snelrecht niet op alle verdachten van toepassing kan zijn.

Uit de interviews kwam al naar voren dat zaken waarin sprake is van geweld tegen personen met een publieke taak en/of in de openbare ruimte niet behoren tot de ideaaltypische snelrechtzaken. Dit beeld wordt door de deelnemers aan de expertmeeting bevestigd en hiervoor wordt door hen een aantal redenen aangedragen. Ten eerste betreft het vaak feiten die niet onder de gevallen van voorlopige hechtenis kunnen worden geschaard, bijvoorbeeld wederspanning of belediging van een politieambtenaar. Dat zijn feiten waarvoor niet kan worden voorgeleid en die dus niet op een snelrechtzitting terecht komen. Ten tweede zijn het ook feiten die vaak voortvloeien uit politieoptreden in samenhang met andere delicten: de politie komt bijvoorbeeld ter plaatste om een aanhouding te verrichten en die situatie escaleert dan.

In de weinige gevallen waarin de snelrechtgrond toch wordt toegepast is het ook volgens de deelnemers aan de expertmeeting zo dat dat met name gebeurt in zaken van geweld tegen personen met een publieke taak. Dit zijn ook in hun beleving vooral politieagenten, hoewel wordt aangegeven dat ook andere mensen met een publieke taak niet ontevreden zijn over de manier waarop de politie en het OM met deze zaken omgaan.

Tijdens de interviews brak de coronacrisis uit. De deelnemers bevestigen dat deze crisis ertoe heeft geleid dat de snelrechtgrond meer in beeld is gekomen en dat ten aanzien van 'coronaspugers' de toegevoegde waarde van de snelrechtgrond zichtbaar werd: het ging om relatief eenvoudige zaken en ook als een coronaspuger een

first offender is, blijken rechters bereid om onvoorwaardelijke gevangenisstraffen op te leggen, waardoor het anticipatiegebod geen belemmering meer is. Hoewel ook in de expertmeeting wordt bevestigd dat het begrip ‘maatschappelijke onrust’ vaak niet makkelijk toepasbaar is, menen de deelnemers dat de gedragingen van ‘coronaspugers en -hoesters’ zonder twijfel ‘maatschappelijke onrust’ opleveren. Een van de experts meent dat er daarom ‘echt paal en perk aan gesteld’ moet worden.

Met betrekking tot deze ‘coronaspugers’ wordt volgens deelnemers zowel snelrecht als supersnelrecht toegepast. Er wordt voor snelrecht gekozen, indien de inverzekeringstellingstijd te kort is om het onderzoek af te ronden (omdat bijvoorbeeld een vordering van de benadeelde partij aanwezig is). Soms blijkt de keuze tussen snelrecht en supersnelrecht mede te worden bepaald door erg prozaïsche overwegingen: zo meldt een respondent dat de videoverbinding tussen het kabinet van de rechter-commissaris en het politiecellencomplex beter is gefaciliteerd dan de verbinding met het huis van bewaring. Daardoor ontstond vrij snel een voorkeur voor supersnelrecht omdat verdachten dan nog in een politiecel gedetineerd zijn. Hoewel de snelrechtgrond vanwege de aanpak van ‘coronaspugers’ dus op meer belangstelling kan rekenen, wordt soms om praktische redenen ingezet op het supersnelrecht, waardoor in die gevallen de snelrechtgrond niet meer zo van belang is.

Door de deelnemers wordt onderkend dat de toepassing van het (super)snelrecht een bijdrage kan leveren aan het lik-op-stuk beleid, maar het wordt benadrukt dat dit ook geldt voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. De belangrijkste bevinding van de expertmeeting was dat de officieren van justitie veel waarde hechten aan het leveren van maatwerk. Ten aanzien van bijzondere evenementen en Oud & Nieuw zien zij wel dat het lik-op-stuk beleid en hogere straffen breeduit gecommuniceerd wordt en dat in voorkomende gevallen de rechters ook meegaan met de hogere strafeisen. In de praktijk moet het echter mogelijk blijven om bijvoorbeeld ten aanzien van verwarde personen, die in dat soort situaties ook agressief kunnen worden tegen de politie, maatwerk te leveren. Voorlopige hechtenis en buitengerechterlijke afdoening zijn in de beleving van de deelnemers aan de expertmeeting ook geen tegenpolen die niet naast elkaar zouden kunnen bestaan. Beide instrumenten moeten tot het gereedschap behoren. Een vordering tot inbewaringstelling is niet altijd de beste oplossing: soms past de uitvaardiging van een strafbeschikking beter in het lik-op-stuk beleid, omdat dan sneller en betekenisvoller recht wordt gedaan dan met de berechting op een (super)snelrechtzitting. Het beleid of de wetgeving zou niet moeten leiden tot situaties waarin het leveren van maatwerk door de officieren wordt beperkt. De magistratelijkheid van de officier wordt in dit verband gezien als een groot goed. Het aangekondigde wetsvoorstel ter verruiming van het taakstrafverbod wordt in de expertmeeting dan ook niet met open armen ontvangen, waarbij door een van de deelnemers nog heel nadrukkelijk wordt vermeld dat de capaciteit van de rechtspraak ook een belangrijke rol speelt: het is moeilijk om alle zaken op korte termijn op zitting gepland te krijgen en dat gegeven speelt ook een rol bij de keuze rondom de afdoeningsmodaliteit. Ook wordt gewezen op jurisprudentie van

het EHRM, waaruit blijkt dat het in vrijheid afwachting van de berechting het uitgangspunt is.

De deelnemers aan de expertmeeting herkennen dus de (toen: voorlopige) bevindingen uit het empirisch onderzoek: de snelrechtgrond is (mede door het anticipatiegebod) van toepassing op een beperkte selectie verdachten en feiten, zodat de grond een beperkt toepassingsbereik heeft. De onduidelijkheid over de term ‘maatschappelijke onrust’ is een van de discussiepunten. In de unieke situatie van de coronacrisis zijn de experts het er evenwel over eens dat de ‘coronaspugers’ het voorbeeld bij uitstek zijn van zaken met maatschappelijke onrust. Toepassing van de snelrechtgrond is in die context binnen het OM nadrukkelijk aan de orde gekomen. Het is alleen niet zo dat van een significante toename van de toepassing kan worden gesproken.

De deelnemers staan niet per se negatief tegenover de snelrechtgrond maar zien hem als één van de beschikbare opties. Maatwerk is voor hen onontbeerlijk. De persoon van de verdachte, de belangen van het slachtoffer, de behoeften van de maatschappij en organisatorische (on)mogelijkheden zijn allemaal factoren die bij hun besluitvorming een rol spelen. Een te dwingend keurslijf past daar niet bij. Zij realiseren zich dat hier wellicht enige frictie bestaat met ‘de politiek’, die dit wellicht graag anders zou willen zien en daartoe met de uitbreiding van het taakstrafverbod een nieuwe stap wil zetten. De officieren van justitie hechten evenwel veel waarde aan hun magistratelijkheid.

4.5 Afsluiting

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van ons onderzoek naar de snelrechtgrond in de praktijk weergegeven. Het blijkt dat de snelrechtgrond weinig wordt gebruikt. Dat komt enerzijds doordat de in de snelrechtgrond bedoelde feiten vaak niet in de ‘mal’ van het snelrecht (en daarmee gepaard gaande voorlopige hechtenis) passen: de feiten zijn niet zwaar genoeg voor voorlopige hechtenis of juist te complex. Anderzijds kan het zijn dat de persoon van de dader als *first offender* op grond van het strafvorderingsbeleid en/of de LOVS-oriëntatiepunten niet in aanmerking komt voor (het eisen van) een vrijheidsstraf (en dus niet voor voorlopige hechtenis). De persoon van de dader kan daarnaast zodanig complex zijn dat snelrecht juist daardoor weer niet voor de hand ligt. En dan is er nog de praktijk van het supersnelrecht dat (in de Randstedelijke arrondissementen) een deel van de mogelijke zaken aan het toepassingsbereik van de snelrechtgrond onttrekt. Het past dus al met al vaak niet.

Bovendien kan men in de praktijk van de situaties waarvoor de snelrechtgrond in het leven is geroepen meestal prima uit de voeten met de reeds bestaande gronden. De relatief hoge drempelvoorwaarden voor toepassing van de snelrechtgrond (is het een van de in de snelrechtgrond genoemde feiten, is het wel gepleegd

op een voor het publiek toegankelijke plaats en/of tegen een persoon met een publieke taak? Is er wel maatschappelijke onrust?) maken dan dat de grond snel buiten toepassing wordt gelaten. De ‘maatschappelijke onrust’ wordt door de respondenten bovendien zeer verschillend ingevuld en/of moeilijk hanteerbaar geacht. Daar staat tegenover dat áls de grond wordt aangedragen, de rechter-commissaris hem in de meeste gevallen ook in het bevel tot bewaring opneemt. Voor toepassing van de grond wordt vooral ruimte gezien in geval van (bedreiging met) geweld tegen personen met een publieke taak. Het is, zoals gezegd, echter wel zo dat in veel van die gevallen door de persoon van de verdachte en/of de aard of de complexiteit van het feit een snelrechtzitting juist niet voor de hand ligt. De zaken van ‘coronaspugers’ werden genoemd als voorbeeld van de (meer)waarde van snelrechtgrond en het is bekend dat de grond daarbij ook is toegepast. Maar ook bij deze zaken bleek het vaak te gaan om personen met relevante antecedenten, zodat andere gronden ook hadden kunnen worden ingezet.

Met deze feitelijke weergave van de opgehaalde informatie kunnen de deelvragen die aan dit evaluatieonderzoek ten grondslag lagen goeddeels beantwoord worden. Dat doen wij in het volgende hoofdstuk. In het slothoofdstuk plaatsen wij de bevindingen in een breder perspectief. De snelrechtgrond kan namelijk niet los gezien worden van de Nederlandse rechtscultuur rond de voorlopige hechtenis, en van de wijze waarop het snelrecht en het bestrijden van het geweld tegen personen met een publieke taak in Nederland wordt ingevuld.

5 Beantwoording onderzoeksvragen

1. In hoeveel en in welke gevallen (type misdrijven) is gebruik gemaakt van de ‘snelrechtgrond’ voor het vorderen van voorlopige hechtenis?

De algemene bevinding is dat de snelrechtgrond zeer weinig wordt toegepast. Enkele respondenten in de enquête geven aan dat zij de grond sinds januari 2018 misschien 10 keer hebben gezien, maar de meeste respondenten noemen (veel) lagere getallen. Door een op dit punt lastig toegankelijke administratie van de Rechtspraak en het OM is het niet mogelijk gebleken om een precies inzicht te krijgen in de aantallen. Vanwege het zeer geringe aantal gevallen zou ook een representatieve steekproef geen betrouwbaar resultaat hebben opgeleverd. Wel menen wij dat de resultaten van de online-enquête, met een slag om de arm, kunnen worden geëxtrapoleerd. Als we uitgaan van 97 actieve rechters-commissarissen in Nederland, kan met 95% zekerheid gezegd worden dat zij gezamenlijk sinds januari 2018 (dus gedurende 29 maanden) tussen 187 en 274 zaken hebben beoordeeld waarin de snelrechtgrond was opgevoerd (zie 4.3.2 voor een verantwoording van deze extrapolatie). Als we dit getal van 187 en 274 zaken in 29 maanden afzetten tegen het gegeven dat er in 2018 ruim 13.000 voorlopig gehechten zijn ingestroomd in het gevangeniswezen²⁶⁵ (en dat er dus een nog groter aantal vorderingen tot voorlopige hechtenis aan de rechter is voorgelegd), dan is daarmee al duidelijk dat echt in een zeer beperkt aantal gevallen (mede) op basis van de snelrechtgrond een vordering aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd. Onze gegevens wijzen bovendien uit dat in een klein aantal gevallen de grond wordt toegepast zonder dat ook nog andere gronden voor voorlopige hechtenis worden gebruikt.

Als de snelrechtgrond wordt gebruikt, is dat volgens de respondenten (interviews en enquête) vooral in situaties waarin sprake is van (bedreiging met) geweld tegen personen met een publieke taak, al dan niet in de publieke ruimte. Juist in die situaties wordt de maatschappelijke onrust ook aanwezig geacht. Het gaat meestal om bedreiging en/of vormen van mishandeling. De (spaarzame) zaken die respondenten schetsten betroffen vooral aanhoudingssituaties waarin verdachten zich verzetten. Zoals echter blijkt uit de antwoorden op enkele andere deelvragen hieronder, wordt ten aanzien van een aantal in de grond genoemde misdrijven de toepassing van snelrecht (en inherent daaraan voorlopige hechtenis) vaak niet mogelijk geacht, waardoor het OM de snelrechtgrond dan niet opvoert.

2. In hoeveel en in welke gevallen is deze vordering door de rechter toegewezen?

Respondenten in de enquête geven aan dat zij – in de weinige gevallen waarin de grond bruikbaar werd geacht – de grond in de meerderheid van de gevallen

²⁶⁵ Cijfers gebaseerd op Criminaliteit & Rechtshandhaving 2018, tabel 7.1, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3075-cenr-2018.aspx>).

hebben toegewezen. In aansluiting op vraag 1 is dus het antwoord te geven dat met name in gevallen van (bedreiging met) geweld tegen personen met een publieke taak toepassing wordt gegeven aan de grond in het bevel tot voorlopige hechtenis. In de enquête wordt in een enkel geval aangegeven dat door het ontbreken van maatschappelijke onrust of vanwege strijd met het anticipatiegebod de vordering werd afgewezen.

3. In hoeverre lenen de voor toepassing van deze grond aangewezen misdrijven zich in de praktijk voor afdoening binnen de termijn van het snelrecht (=14 + 3 dagen + 18 uur)?

Een veelgehoorde verklaring voor de beperkte toepassing van de grond ligt in de veronderstelde complexiteit van de zaken die de wetgever op het oog had. Het horen van getuigen, het faciliteren van de slachtofferrechten (spreekrecht, schadevergoeding), het verwerven en bekijken van camerabeelden worden genoemd als factoren die tijdrovend kunnen zijn, zeker in zaken met meerdere verdachten (openlijke geweldpleging en/of geweld rondom evenementen). Daar staat tegenover dat sommige zaken ook heel snel op zitting kunnen staan. Meerdere respondenten geven in de interviews aan in die gevallen liever toepassing te geven aan supersnelrecht, wat nog lang niet overal tot de mogelijkheden behoort. Een andere factor die wordt genoemd is dat de capaciteit van de snelrechtzittingen niet onbeperkt is en dat die zittingen goed lijken te kunnen worden gevuld met zaken die niet onder de snelrechtgrond vallen (winkeldiefstallen en dergelijke).

4. In hoeverre en in welke gevallen is de zaak niet binnen de wettelijke termijn behandeld en kan de verdachte niet langer op de hier bedoelde grond in voorlopige hechtenis worden gehouden?

Deze vraag kon vrijwel geen respondent zonder meer beantwoorden. In de memorie van toelichting is aangegeven dat als het niet lukt de zaak binnen de gestelde termijn op zitting te brengen, de verdachte in vrijheid moet worden gesteld, tenzij er andere gronden aanwezig zijn. Enerzijds lijkt het een wat academische kwestie, omdat met het snelrecht wordt ingezet op zaken waarin niet of nauwelijks onderzoek nodig is. Anderzijds wreekt zich hier weer het zeer geringe aantal concrete voorbeelden dat wij hebben gekregen. Slechts een respondent gaf aan een keer de snelrechtgrond te hebben toegewezen in een zaak die de snelrechtzitting niet heeft gehaald omdat nog onderzoek gedaan moest worden. Zodra dat duidelijk werd, is de verdachte in vrijheid gesteld.

Een iets andere kwestie doet zich voor als de zaak weliswaar binnen de wettelijke termijn op zitting staat, maar niet binnen die termijn kan worden afgedaan. Aanhouding van zaken op de snelrechtzitting gebeurt volgens onze respondenten niet vaak (op snelrechtzittingen staan immers doorgaans 'ronde' zaken), maar is op zich niet ondenkbaar, bijvoorbeeld als blijkt dat er toch nog getuigen moeten worden gehoord of een rapportage van de Reclassering moet worden afge wacht. De respondenten geven aan van oordeel te zijn dat de snelrechtgrond dan niet meer van toepassing is. Geen van hen heeft de situatie van aanhouding in

zaken met de snelrechtgrond overigens meegemaakt. Een van de suggesties die wij in dit verband hoorden was dat in dat geval de onderzoeksgrond uitkomst zou kunnen bieden. Dat lijkt ons evenwel niet in lijn met de eisen die doorgaans aan het aannemen van die onderzoeksgrond worden gesteld: het enkele feit dat een getuige moet worden gehoord maakt niet de vrijheidsbeneming noodzakelijk.

5. Hoe beoordelen de direct betrokkenen (officieren van justitie, rechters-commissarissen, politierechters, advocaten en andere rechtshulpverleners) deze nieuwe grond voor voorlopige hechtenis?

De meeste respondenten laten blijken de grond maar heel weinig tegen te komen en nodig te hebben, en als zodanig een beperkte toegevoegde waarde te zien. Een enkele respondent geeft aan meer fundamentele bezwaren tegen de grond te hebben in verband met de onschuldpresumptie. Daar staan veel respondenten tegenover die in beginsel positief staan tegenover het fenomeen snelrecht en bovendien ook menen dat het inderdaad in het kader van de maatschappelijke onrust te billijken is dat in geval van geweld tegen personen met een publieke taak aan voorlopige hechtenis wordt gedacht. Hoewel veel respondenten menen dat de snelrechtgrond in heel veel gevallen niet nodig is omdat meestal een van de meer traditionele gronden kan worden toegepast, zijn er niet veel respondenten die aangeven dat de grond dan maar weer geschrapt zou moeten worden.

Begrippen als ‘voor een publiek toegankelijke plaats’ en vooral ‘maatschappelijke onrust’ worden overigens wel als onbepaald ervaren. Met name de invulling die aan het begrip ‘maatschappelijke onrust’ wordt gegeven gaat daardoor alle kanten op. Enerzijds wordt acht geslagen op aandacht in de media en/of op *social media*. Anderzijds wordt waarde gehecht aan de hoeveelheid omstanders. Bovendien wordt er – zeker bij de VPT-feiten – ook vanuit de aanname geredeneerd dat het feit en/of de vrijlating van de verdachte als zodanig al maatschappelijke onrust kan/kunnen veroorzaken.

6. In hoeverre draagt de wet bij aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie (lik-op-stuk: toepassen van voorlopige hechtenis gevolgd door snelrecht) op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak?

Opvallend is dat het fenomeen snelrecht (en het feit dat daarmee veelal voorlopige hechtenis gepaard gaat) als zodanig door niemand ter discussie wordt gesteld. Lik-op-stuk door middel van (super)snelrecht is (ook onder de advocaten) een breed geaccepteerd fenomeen. Gezien de beperkte toepassing van de snelrechtgrond verrast het echter niet dat in de interviews zelden van een toegevoegde waarde van de snelrechtgrond werd gesproken. Daarnaast benadrukken wij dat het niet goed mogelijk is om, binnen de zeer complexe strafrechtketen, één specifiek proces uit te lichten en daarvan te bepalen in hoeverre het bijdraagt aan een snelle lik-op-stuk reactie.

Er is in de afgelopen jaren zeer veel aandacht geweest voor lik-op-stuk in het kader van strafbaar gedrag rondom evenementen en geweld tegen personen met een publieke taak. De onderzoeken waarin de maatregelen worden

geëvalueerd laten stevast zien dat de afspraken en maatregelen wel werken, maar dat direct betrokkenen de resultaten vaak toch als te beperkt ervaren en dat de forse strafverhogingen die worden afgesproken in de praktijk veelal niet worden gehaald. Recent onderzoek naar de ELA wijst dan ook uit dat OM-respondenten aangeven dat afspraken over het toepassen van snelrecht en/of voorlopige hechtenis in het kader van geweld tegen personen met een publieke taak maar beter geschrappt kunnen worden: te vaak kunnen de verwachtingen niet worden waargemaakt.

Wij kunnen op basis van ons onderzoek concluderen dat de snelrechtgrond geen significant effect heeft op de lik-op-stuk praktijk. De verklaring voor het uitblijven van dat effect is mede te vinden in een aantal factoren, die reeds ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel zijn genoemd en waarvan onze respondenten bevestigd hebben dat zij inderdaad aan toepassing van snelrecht en/of de snelrechtgrond in de weg staan:

- De feiten lenen zich niet voor snelrecht omdat ze te complex zijn of omdat de persoon van de dader een te complexe achtergrond heeft.
- Juist in het geval van first offenders sluit het strafvorderingsbeleid van het OM niet aan op de toepassing van snelrecht en voorlopige hechtenis: er wordt (en dat wordt door het OM ook onderbouwd) gemikt op betekenisvolle interventies waar deze verdachten geconfronteerd worden met hun daden (taak/werkstraffen, voorwaardelijke sancties). De speciale preventie staat daar voorop.
- De andere gronden voor voorlopige hechtenis bieden in de andere gevallen voldoende uitkomst.

7. Is sprake van een meerwaarde van deze extra grond voor de voorlopige hechtenis, bovenop de reeds bestaande gronden?

Deze meerwaarde is volgens de respondenten, zoals hiervoor al is uiteengezet, zeer gering. Slechts in een enkel geval is de ernst van het feit en de veroorzaakte maatschappelijke onrust zodanig – terwijl geen andere grond van toepassing is – dat de snelrechtgrond op zichzelf staat.

8. In hoeveel en in welke gevallen heeft de verdachte (achteraf gezien) na toepassing van deze nieuwe grond ten onrechte in voorlopige hechtenis gezeten?

Ook deze vraag is niet direct te beantwoorden door gebrek aan inzichtelijke gegevens van het OM en/of de Rechtspraak. Ook het CBS is inmiddels gestopt met het publiceren van algemene cijfers met betrekking tot schadevergoeding na onterechte voorlopige hechtenis. In de verslaglegging omtrent het empirische onderzoek is aan deze vraag ook nauwelijks aandacht besteed omdat er eigenlijk vrijwel geen relevante informatie is opgehaald. Geen van onze respondenten kon desgevraagd een voorbeeld noemen van een verdachte die – achteraf gezien – ten onrechte in voorlopige hechtenis had gezeten.

Het beeld dat wij uit de interviews hebben opgedaan is dat de meeste snelrechtzaken relatief eenvoudig zijn en eigenlijk zelden in een vrijspraak uitmonden.

Een appèl is, nu de straf al is uitgezeten, bovendien geen aanlokkelijk perspectief. Er is geen reden om aan te nemen dat snelrechtzaken waarin de snelrechtgrond is toegepast een ander lot beschoren zou zijn. En opnieuw: het zeer geringe aantal gevallen waarin de grond is toegepast maakt het al helemaal lastig om hier in meer algemene zin uitspraken over te doen.

9. Is sprake van andere ongewenste neveneffecten? Zo ja, welke zijn dat?

Ongewenste neveneffecten hebben wij – mede door de kleine schaal waarop de grond wordt toegepast – niet kunnen constateren. Wel hebben een paar respondenten ons verteld over situaties waarin de wetgever kennelijk niet heeft voorzien.

De eerste kennelijk onvoorziene complicatie betreft de situatie – onder vraag 4 al genoemd – waarin de grond is toegepast en de snelrechtzitting vervolgens moet worden aangehouden. De wetgever heeft op die situatie niet geanticipeerd en lijkt ook voor ogen te hebben dat de zaak meteen op de zitting wordt afgedaan. Dat is natuurlijk ook het uitgangspunt en de meest voorkomende praktijk.

Een vergelijkbare complicatie doet zich voor bij de grond voor een bevel gevangenhouding op de snelrechtzitting of een bevel gevangenneming op de supersnelrechtzitting, bedoeld om de gevangenisstraf (voor zover die boven de termijn van het voorarrest uitstijgt) te laten aansluiten op het voorarrest. Het bevel overbrugt dan de appeltermijn. Kan de snelrechtgrond daarvoor worden ingezet? De wetgever heeft zich er niet over uitgelaten. De respondenten die wij hierover spraken meenden van niet. Slechts één was de situatie overigens in de praktijk (van een supersnelrechtzitting) tegengekomen.

Ofschoon dit alles vanwege het zeer beperkte aantal gevallen in de praktijk geen consequenties lijkt te hebben gehad, verdient het aanbeveling om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of de snelrechtgrond ook van toepassing blijft indien de (super)snelrechtzitting wordt aangehouden of als de verdachte na veroordeling door de (super)snelrechter niet direct afstand doet van het recht om in hoger beroep te gaan. Op dit moment lijkt de consensus bij de respondenten van het OM en in de rechtspraak die wij hierover spraken, te zijn, dat het na veroordeling laten voortduren van de voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond niet mogelijk is. Dat brengt de wat paradoxale situatie met zich dat een verdachte die enkel op de snelrechtgrond in voorlopige hechtenis zit en die tot een gevangenisstraf van bijvoorbeeld één maand wordt veroordeeld, het restant van die straf op een later moment moet uitzitten, omdat de rechter geen bevel gevangenhouding kan geven en de tenuitvoerlegging van de straf nog niet kan beginnen omdat de veroordeling nog niet onherroepelijk is.

Een andere onvoorziene (procedurele) complicatie is het ontbreken van criteria voor beoordeling of de wettelijke termijn haalbaar is. In de praktijk is meestal vóór de voorgeleiding de datum van de zitting al bepaald, maar over de vraag hoe gehandeld moet worden als dat niet zo is, wordt verschillend gedacht. Daarbij kan zich de complicatie voordoen dat de rechter-commissaris bij de voorgeleiding te horen krijgt dat onderzoekswensen zullen worden ingediend,

terwijl op dat moment daarover nog geen duidelijkheid bestaat. Als daarmee rekening gehouden moet worden, bestaat de mogelijkheid dat advocaten de toewijzing van de snelrechtgrond kunnen beïnvloeden door het aankondigen en indienen van onderzoekswensen. Ook over deze situatie heeft de wetgever zich niet uitgelaten.

6 Evaluatie en conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste bevindingen nog eens samen. Verder staan wij stil bij de relatie tussen het snelrecht, de Eenduidige Landelijke Afspraken in het kader van de Veilige Publieke Taak en de snelrechtgrond. Tegen de achtergrond van de symbiotische relatie tussen die drie fenomenen zijn onze bevindingen nader te verklaren. Daarnaast gaan wij nog eens nadrukkelijk in op de vraag op welke wijze het begrip ‘maatschappelijke onrust’ nu geduid moet worden in het kader van de toepassing van de snelrechtgrond. Tenslotte plaatsen wij onze bevindingen tegen de achtergrond van de op preventie gebaseerde rechtscultuur omtrent de voorlopige hechtenis in Nederland: een cultuur waarin officieren en rechters niet zo makkelijk een andere kant op te bewegen zijn.

6.2 De snelrechtgrond wordt weinig gebruikt

Onze bevindingen leveren het beeld op van een nauwelijks gebruikte grond. Hoewel wij niet konden beschikken over concreet cijfermateriaal, kan op basis van extrapolatie van de in ons onderzoek verkregen gegevens een ruwe schatting worden gemaakt, die oplevert dat tussen januari 2018 en mei 2020 (dus in 29 maanden) tussen 187 en 274 vorderingen tot bewaring zijn beoordeeld waaraan de snelrechtgrond (mede) ten grondslag lag. Niet al deze vorderingen zijn toegewezen. Bovendien wijzen de onderzoeksresultaten uit dat naast de snelrechtgrond meestal nog een of meer andere gronden worden toegepast, en dat dus zaken waarin de snelrechtgrond als enige grond voorkomt op een vordering bewaring, zelden voorkomen. Dit terwijl er in 2018 alleen al meer dan 13000 voorlopig gehechten zijn ingestroomd in de huizen van bewaring. De inschatting in de memorie van toelichting bij de Wugvh dat de grond toch nog wel in enkele honderden gevallen per jaar concreet toepassing zou vinden lijkt niet te zijn bewaarheid.

Hoewel de respondenten uit de interviews afkomstig zijn uit drie verschillende en diverse regio's en ook geen uniforme opvattingen huldigen over voorlopige hechtenis, zijn de redenen die zij aandragen voor de beperkte toepassing van de snelrechtgrond vrijwel gelijklopend.

Snelrecht is weliswaar een veelgebruikt en breed geaccepteerd en gewaardeerd fenomeen, maar de in de snelrechtgrond bedoelde strafbare feiten zijn niet de ideaaltypische snelrechtfeiten. Dat komt omdat het feiten betreft die deels als *te gecompliceerd* worden beschouwd (openlijke geweldpleging of andere strafbare feiten waarbij relatief veel verdachten betrokken waren). Berechting binnen de termijn van het snelrecht is dan niet mogelijk. Deels betreft het ook feiten die als *te ernstig* worden beschouwd voor een snelrechtzitting (bijvoorbeeld brandstichting). Voor andere

feiten (bijvoorbeeld vernielingen en de minder ernstige mishandelingen, vrijwel alle feiten die – zonder dat zij gepleegd zijn jegens een persoon met een publieke taak – zijn gepleegd op een voor het publiek toegankelijke plaats) geldt juist weer dat de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting *geen vrijheidsstraffen* indiceren, waardoor, vanwege het *anticipatiegebod* (art. 67a lid 3 Sv), toepassing van voorlopige hechtenis niet mogelijk wordt geacht. De minister heeft zich in de Eerste Kamer nog op het standpunt gesteld dat de snelrechtgrond zich goed verhoudt tot het strafvorderingsbeleid ten aanzien van *first offenders*, omdat hij betrekking zou hebben op een ‘speciaal afgebakende categorie zaken’ (zie paragraaf 3.7). Die afbakening is in het strafvorderingsbeleid en in de praktijk echter niet als zodanig terug te vinden.

In dit verband mag echter de coronacrisis niet onbenoemd blijven: ‘coronaspugers’ worden hard gestraft, ook indien het *first offenders* betreft. Zij plegen relatief eenvoudig te bewijzen feiten die volgens veel respondenten ‘maatschappelijke onrust’ opleveren. De snelrechtgrond kwam volgens onze respondenten in dat verband vaker in beeld, en er zou dus sprake kunnen zijn van de uitzondering die de regel bevestigt. Uiteindelijk blijkt ook hier de toepassing echter (nog) geen grote vlucht te nemen – bijvoorbeeld doordat het de voorkeur heeft de zaken op een supersnelrechtzitting af te doen.

In andere situaties (en dat betreft vaak de ernstigere bedreiging en/of mishandeling van personen met een publieke taak) is vaak sprake van verdachten die op grond van de *reeds bestaande gronden* in voorlopige hechtenis genomen kunnen worden, omdat zij relevante antecedenten hebben en/of er nader onderzoek moet worden gedaan. Zelfs zonder antecedenten kan volgens onze respondenten in zulke (ernstiger) gevallen op grond van de zogenoemde grote recidivegrond de voorlopige hechtenis worden bevolen.

Kortom: de *situatie die de wetgever voor ogen had komt in de praktijk nauwelijks voor*. Er is zelden sprake van een zogenoemde *first offender*, die een relatief makkelijk te bewijzen strafbaar feit heeft gepleegd dat binnen de parameters van de snelrechtgrond valt, maar waarop geen andere gronden voor voorlopige hechtenis van toepassing zijn en waarvoor wel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te verwachten is. De grond blijkt een ‘mal’ te zijn waar maar een zeer beperkt aantal van de beoogde gevallen daadwerkelijk doorheen past. Hiermee bevestigt ons onderzoek wat tijdens het wetgevingsproces reeds door de NOvA, de RvdR, de NVvR en de Afdeling advisering van de Raad van State naar voren is gebracht: de bestaande gronden voldoen in het gros van de gevallen.

6.3 Snelrecht en voorlopige hechtenis

In de Nederlandse strafrechtketen is in de afgelopen ca. vijftien jaar het toepassen van snelrecht de normaalste zaak van de wereld geworden. Een zeer belangrijke, maar eigenlijk nooit concreet onderzochte en onderbouwde, veronderstelling

daarbij is dat er een relatie is tussen het snel aanhouden, vervolgen en bestraffen van een verdachte en het temperen van maatschappelijke onrust die de door hem gepleegde strafbare feiten zou hebben veroorzaakt. Een belangrijke component in die redenering is dat de verdachte in de tussentijd niet wordt vrijgelaten en dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan de maatschappelijke verwachting van het ‘aanpakken’ van de zaken in kwestie. Anders gezegd luidt de veronderstelling: met een lik-op-stuk reactie die mede bestaat uit onmiddellijke insluiting van de verdachte wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte. Feiten gepleegd in de openbare ruimte (uitgaansgeweld, voetbalgeweld, geweld tijdens oud en nieuw) waren altijd al bij uitstek feiten die men bij snelrechtprocedures voor ogen had. Hetzelfde geldt voor geweld tegen de politie en andere personen met een publieke taak.

Het snelrecht levert bovendien vanuit instrumenteel oogpunt winst op: de doorlooptijden worden drastisch bekort en de executie van de straf vindt onmiddellijk plaats. Zelfs advocaten geven aan dat een deel van hun clientèle het eigenlijk wel best vindt. Het meteen uitzitten van de straf is ook voor hen wel zo overzichtelijk.

In deze veronderstellingen zit echter een aantal weeffouten. Uiteraard wil de samenleving zien dat daders van strafbare feiten bestraft worden. En niemand zal betwisten dat de beleving van de mate van effectiviteit van die bestraffing afneemt naar mate er meer tijd verstrijkt. Tegen efficiënt en pragmatisch werken zullen ook niet veel mensen bezwaar hebben. Daarmee is echter níet gezegd dat het acceptabel is om te veronderstellen dat de verdachte de dader wel zal zijn en op basis van die aanname al voorafgaand aan de beoordeling door de zittingsrechter een systeem van vrijheidsbeneming in werking te stellen. Die aanname staat wel centraal in het hele snelrechtconcept. Zo valt in het volgende citaat uit de Menukaart (super)snelrecht onmiddellijk op hoe in één zin het perspectief van ‘verdachte’ naar ‘dader’ wisselt: ‘(Super)snelrecht ligt met name in de rede wanneer het strafbare feit en/of de persoon vraagt om een lik-op-stuk-reactie om aan verdachte en maatschappij duidelijk te maken dat het betreffende gedrag als onaanvaardbaar wordt beschouwd, terwijl het tevens in het belang van de samenleving is dat daders na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf.’ Dat een dergelijke benadering op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie behoeft geen betoog. Dat klemmt te meer, omdat ook allerminst vaststaat dat berechting binnen enkele weken dan de norm moet zijn en/of dat op een andere manier (of met een iets langere termijn) niet aan de veronderstelde maatschappelijke behoefte tegemoetgekomen kan worden. In de MvT (p. 3) is in dat verband nog het argument aangevoerd dat met de snelrechtgrond ook de gang van het opsporingsonderzoek zou kunnen worden bespoedigd en dat daarmee aan een wens van het OM tegemoet wordt gekomen. Dat argument lijkt op onjuiste lezing van het consultatieadvies van het College van procureurs-generaal te berusten (zie paragraaf 3.3.5) en snijdt ook overigens weinig hout omdat de onderzoeksgrond een zelfstandige grond voor voorlopige hechtenis is. Zoals wij in paragraaf 3.9 al aangaven, heeft de toenmalige Minister van Veiligheid & Justitie in de MvT bij de Wugvh min of meer toegegeven dat de wens de vader van de gedachte is: niet de vooronderstelling dat snelrecht een effectievere aanpak van criminaliteit inhoudt, maar vooral de wens om snel op te treden in bepaalde

gevallen waarin maatschappelijke onrust is ontstaan, ligt ten grondslag aan het wetsvoorstel.

Intussen blijkt dat vooral winkeldiefstallen en andere eenvoudige op heterdaad betrapte misdrijven, gepleegd door recidivisten, op snelrechtzittingen staan. Hetzelfde geldt overigens voor de zogenoemde supersnelrechtzittingen. Deze invulling van het snelrecht is in veel opzichten zeer begrijpelijk, maar ook erg schraal. Zo blijkt de gedachte van de minister dat de termijn van de bewaring voor enig nader onderzoek zou kunnen worden gebruikt, niet aan te sluiten bij de praktijk waarin kennelijk ruimschoots genoeg aanbod aan simpele winkeldiefstallen en andere makkelijke zaken is om de snelrechtzittingen te vullen.

De beperkingen van de huidige snelrechtpraktijk worden door de respondenten ook gezien. Respondenten in ons onderzoek geven aan dat zij de voordelen van snelrecht zeker zien, maar dat tegelijkertijd de koppeling met voorlopige hechtenis wat geforceerd kan zijn. Als gezegd: de in de snelrechtgrond genoemde feiten passen vaak juist niet zo goed in de snelrechtsetting. Zij stellen dat ook voor niet-gedetineerden een snelrechtprocedure toegevoegde waarde kan hebben. De Minister van Justitie & Veiligheid heeft begin dit jaar nog aangegeven dat er inmiddels pilots zijn geweest waarin gebruik wordt gemaakt van snelrecht voor niet-gedetineerden (SR-NG), dat is gebleken dat dit een waardevolle en betekenisvolle toevoeging is en dat daarom in alle arrondissementen afspraken zullen worden gemaakt om SR-NG als reguliere afdoeningsmodaliteit in te voeren.²⁶⁶

6.4 VPT en ELA en snelrecht

Met de snelrechtgrond is beoogd bij te dragen aan de toepassing van ‘lik-op-stuk’ bij delicten begaan in de publiek toegankelijke ruimte of tegen personen met een publieke taak en daarmee wordt aangesloten bij de doelstelling van het programma ‘Veilige Publieke Taak’. (VPT) Geweld tegen de politie, brandweer, ambulancepersoneel en andere ordehandhavers is een in de maatschappij breed afgekeurd fenomeen dat gevoelens van onrust en onveiligheid kan oproepen. De veronderstelling is nu, dat dat soort strafbare feiten altijd maatschappelijke onrust oproepen en (dus) bij uitstek vragen om een lik-op-stuk reactie en derhalve in de snelrechtmolen terecht moeten komen. In de zogenoemde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen de politie en het OM, is afgesproken dat waar mogelijk snelrecht en voorlopige hechtenis zal worden toegepast. Bovendien is er afgesproken om driedubbel zo hoge straffen te eisen. In de praktijk blijken de straffen niet in die mate hoger uit te vallen (hoewel zeker hoger dan in ‘normale’ gevallen). Bovendien gaat het lang niet altijd om vrijheidsstraffen. De praktijk is op dit punt een stuk weerbarstiger dan het beleid wil doen geloven: zaken zijn minder makkelijk op te lossen, verdachten kampen niet zelden met gedragskundige problematiek en/of met verslavingen, waardoor de

²⁶⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 558, p. 3-4.

rechttoe-rechtaan mal van snelrecht helemaal niet past. Bij andere verdachten ziet het OM, gezien ook zijn eigen beleidsregels, juist ook andere betekenisvolle interventies voor zich. Dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in dit kader een soort heilige graal is, is een geluid dat wij in ons onderzoek bepaald niet hebben opgehaald. Integendeel: met name de respondenten aan OM-zijde geven aan graag maatwerk te leveren in voorkomende zaken. De bevindingen in de laatste evaluatie van de ELA laten ook zien dat van OM-zijde wordt aangegeven dat de afspraken waarin wordt beloofd dat de zaken snel worden afgehandeld en dat waar mogelijk voorlopige hechtenis zal worden gevorderd, eigenlijk verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt (zie hoofdstuk 2). Dat strookt ook met het gepubliceerde beleid van het OM, dat vrijwel nergens concreet tot uitdrukking brengt dat bij alle vormen van geweld tegen personen met een publieke taak meteen aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en of voorlopige hechtenis moet worden gedacht. Zo stelt de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen juist ten aanzien van ‘geweld gepleegd tegen een ambtenaar tijdens de rechtmatige uitoefening van zijn/haar beroep’²⁶⁷ het volgende:

‘Het OM kiest juist hier voor effectieve en betekenisvolle interventies. Interventies die de dader confronteren met de gevolgen van zijn daad en bijdragen aan gedragsverandering. Denk hierbij aan (eventueel combinaties van) gerichte werkstraffen, leerstraffen als bijzonder voorwaarde, gedragsaanwijzingen en het maken van excuses aan het slachtoffer. Het uitgangspunt van de sanctie in de richtlijn wordt met 200% verhoogd als signaal dat dit soort crimineel gedrag niet wordt getolereerd.’

6.5 Paradoxe verhouding tussen snelrecht, voorlopige hechtenis, de VPT/ELA en geweld in voor het publiek toegankelijke plaats.

Het voorgaande wijst uit dat de combinatie snelrecht en bestrijden van geweld tegen personen met een publieke taak minder voor de hand ligt dan op het eerste gezicht kan worden aangenomen. Het probleem is, zoals geschetst, dat de veelvoorkomende VPT-feiten (minder ernstig geweld tegen politieagenten in de context van een aanhouding), vaak te ‘licht’ zijn om voorlopige hechtenis te rechtvaardigen (met het oog op het anticipatiegebod) ofwel te ‘zwaar’ zijn voor het snelrecht, omdat het onderzoek en de behandeling ter zitting vanwege het feitencomplex of de persoon van de verdachte daarvoor te veel tijd in beslag nemen. De combinatie van VPT-feiten en snelrecht kan ook wringen in relatie tot het slachtoffer, dat de tijd moet krijgen om schade te inventariseren en een civiele vordering in te dienen.

Zo doen zich twee paradoxale situaties voor. Ten eerste dat de (ook door de respondenten) sterk met de snelrechtgrond geassocieerde situaties van rellen en

²⁶⁷ Een omschrijving die overigens niet strookt met de definitie van ‘personen met een publieke taak’ uit art. 67a lid 5 Sv.

opstootjes rond oud en nieuw en evenementen juist regelmatig worden benoemd als zaken, waarin in de praktijk de snelrechtgrond niet kan worden toegepast, omdat hierin onderzoek nodig is dat het raamwerk van het snelrecht te buiten gaat. De tweede paradox is dat het in de wetsgeschiedenis opgeroepen beeld van de *first offender* die gewelddadig is tegenover politie of hulpverleners en daardoor in aanmerking komt voor lik-op-stuk, door de respondenten in het geheel niet wordt geschetst. Bij de in aanmerking komende feiten die zij voorbij zagen komen gaat het vooral om veelplegers en/of verdachten met persoonlijke of psychische problematiek.

De casus van de zogenoemde ‘Trouwstoetmepper’ kunnen wij hier als exemplarisch noemen: een politiemedewerker werd in de zomer van 2019 op klaarlichte dag in Rotterdam midden op straat bewusteloos geslagen omdat hij optrad tegen een hinder veroorzakende trouwstoet. De beelden werden getoond in de media en circuleerden op internet. De publieke verontwaardiging was groot. Een schoolvoorbeeld van geweld tegen een persoon met een publieke taak waarop lik-op-stuk zou moeten volgen (en in dat verband door sommige van onze respondenten ook genoemd). Nadat de verdachte in het najaar van 2019 kon worden aangehouden (en in voorlopige hechtenis werd genomen) heeft het nog tot juni 2020 geduurd voor de zaak op zitting werd behandeld. In eerste instantie was het niet eenvoudig om het bewijsmateriaal rond te krijgen. De verdachte werd uiteindelijk veroordeeld wegens een poging tot zware mishandeling (een voltooide zware mishandeling werd niet bewezen geacht). Hij bleek meerdere antecedenten te hebben en werd in verband met een gebrekkige ontwikkeling van de geestesvermogens en een ziekelijke stoornis verminderd toerekeningsvatbaar verklaard. Zijn verklaring (aldus berichtgeving in de media): ‘Maar zo ben ik. Ik kan er niets aan doen. Ik word dan te boos. Ik wilde de situatie stoppen want mijn zwager had niks gedaan.’²⁶⁸ De Rechtbank Rotterdam legde een gevangenisstraf van 18 maanden op, waarvan 6 maanden voorwaardelijk, met een proeftijd van twee jaar en een lange lijst aan voorwaarden, onder meer met betrekking tot verplichte gedragskundige- en verslavingszorg.²⁶⁹ Het moge duidelijk zijn dat behandeling op een snelrechtzitting hier absoluut niet tot de mogelijkheden behoorde. Tegelijk komt het volgens onze respondenten, zelden voor dat een *first offender* zonder enige gedragskundige problematiek zomaar op klaarlichte dag een politieagent zou mishandelen.

In de tussentijd is de andere in de snelrechtgrond bedoelde criminaliteit (op een voor het publiek toegankelijke plaats) eigenlijk nooit echt duidelijk in beeld gekomen. Terecht vroeg een van onze respondenten zich af of het (met een hond) bedreigen van een politieagent in een weiland nu wel gezien moest worden als een voorbeeld van strafbaar gedrag op een voor het publiek toegankelijke plaats waardoor maatschappelijke onrust ontstond. De bij wijze van hypothese aan onze respondenten

²⁶⁸ <https://nos.nl/artikel/2340082-jaar-cel-plus-behandeling-voor-trouwstoetmepper.html>.

²⁶⁹ Rechtbank Rotterdam, 9 juli 2020, [ECLI:NL:RBROT:2020:5938](#).

voorgehouden vernieling van een bushokje door een stel studenten (first offenders) in een drukke Utrechtse binnenstad werd ook niet zonder meer als zodanig beoordeeld. Het rauwelijks opsluiten van first offenders is in veel gevallen kennelijk toch een brug te ver.

Dat heeft onzes inziens ook nog met een andere ontwikkeling te maken en dat is de opkomst van de ZSM-procedure. In het kader van die ZSM-werkwijze is ingezet op een stelsel waarin ‘kale’ straffen (of het nou geldboetes of vrijheidsstraffen betreft) niet zonder meer worden nagestreefd. De ‘betekenisvolle interventie’ speelt een steeds belangrijkere rol, niet zelden in een buitengerechtelijke context. In dat verband valt overigens wel weer op dat bijvoorbeeld de zogenaamde gedragsaanwijzing van artikel 509hh Sv – die in sommige gevallen een heel effectief middel zou kunnen zijn om de veronderstelde onrust die door vrijlating van de verdachte zou kunnen worden veroorzaakt te temperen – vrijwel nooit als alternatief is genoemd (terwijl deze bepaling nota bene in het kader van de zgn. Voetbalwet is ingevoerd).

6.6 Het begrip ‘maatschappelijke onrust’ is te onbepaald

Los van de bovengenoemde meer systemische problematiek (de zaken passen niet door de ‘snelrechtmal’), staat de verwarring over het criterium van de ‘maatschappelijke onrust’. Nu de wetgever heeft nagelaten om deze term nader te definiëren, tasten de respondenten in het duister over de inhoud ervan.

De snelrechtgrond is, aldus de wettekst, enkel van toepassing wanneer sprake is van door het feit veroorzaakte maatschappelijke onrust. Op grond van artikel 67a Sv kan een bevel tot voorlopige hechtenis worden gegeven indien sprake is van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die onverwijld vrijheidsbenaming vordert, welke reden op haar beurt kan worden aangenomen als er sprake is van een verdenking van een van de in de snelrechtgrond genoemde feiten *waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan*. In de MvT bij de Wugvh is het begrip ‘maatschappelijke onrust’ weinig verhelderend ingevuld. Enerzijds is de suggestie gewekt dat de bedoelde strafbare feiten *qualitate qua* leiden tot maatschappelijke onrust. Daar is tegenover gesteld, dat dit alleen het geval is bij de ernstigere verschijningsvormen van de feiten en dat bovendien altijd door de rechter-commissaris beoordeeld moet worden of in de concrete omstandigheden van het geval voorlopige hechtenis aan de orde moet zijn. Daarbij is verwezen naar jurisprudentie van het EHRM, waarin de nadruk, als het gaat om *public disorder*, weer lijkt te liggen op het feit dat die onrust ontstaat door de vrijlating van de verdachte. Kortom: de maatschappelijke onrust moet, op grond van grammaticale interpretatie, vastgesteld worden op basis van de aard van de gepleegde feiten. Wetshistorische interpretatie leert echter dat de onrust bij dit soort feiten en omstandigheden tot op zeker hoogte mag worden verondersteld. Bovendien leert wetshistorische interpretatie dat de maatschappelijke onrust aanwezig wordt verondersteld bij een als prematuur beleefde vrijlating van de

verdachte en dat het snel reageren op deze misdrijven tegemoetkomt aan de gevoelens van maatschappelijke onrust. Deze caleidoscopische benadering van het begrip blijkt in de praktijk uitermate lastig te operationaliseren.

Door een flink aantal respondenten uit de interviews wordt de ‘maatschappelijke onrust’ als een te breed en onduidelijk bestanddeel beschouwd. Een officier van justitie geeft aan dat om die reden de snelrechtgrond niet wordt toegepast en de desbetreffende zaken zoveel mogelijk in het supersnelrecht worden afgedaan. Bezien vanuit het strafvorderlijke legaliteitsbeginsel is het een zorgwekkende constatering dat functionarissen belast met toepassing van dit zware dwangmiddel er een uiteenlopende invulling aan geven. Bijna de helft van de respondenten legt een relatie met de ernstig geschokte rechtsorde en duidt de maatschappelijke onrust aan als een ‘kleine twaalfjaars-grond’. Dat lijkt ons niet zonder meer logisch. De ‘ernstig geschokte rechtsorde’ hangt samen met feiten van aanzienlijk ernstiger aard (namelijk feiten waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer staat, zoals gekwalificeerde brandstichting, zware mishandeling met voorbedachten rade, (poging tot) doodslag). Op de abstracte (en vaak nauwelijks concreet onderbouwde) redeneringen dat de ernst van die feiten een bevel tot voorlopige hechtenis zelfstandig zou kunnen dragen of ‘dat het niet is uit te leggen’ dat een verdachte wordt vrijgelaten, is in het verleden regelmatig kritiek geleverd.²⁷⁰ Het hanteren van een vergelijkbare onderbouwing voor voorlopige hechtenis ten aanzien van (veel) minder ernstige strafbare feiten lijkt ons daarom moeizaam, zelfs als het maar voor beperkte duur is.

De onder respondenten levende opvattingen van de term ‘maatschappelijke onrust’ lijken samen te hangen met de aard van het feit of de persoon van het slachtoffer, waarbij vooral moet worden gewezen op de ‘Veilige Publieke Taak’-sfeer. Hier speelt ook de gedachte dat het aan de samenleving niet valt uit te leggen, indien de verdachte in vrijheid zijn berechting mag afwachten. Dit is ook wat de minister voor ogen had. Het problematische hiervan is echter dat er geen enkele ondersteuning is voor de aanname *dat* ook daadwerkelijk maatschappelijke onrust ontstaat, als een verdachte vervoegd worden vrijgelaten. Met betrekking tot de term ‘maatschappelijke onrust’ lijkt in de MvT derhalve een cirkelredenering te worden toegepast, die leidt tot een *selffulfilling prophecy*.

Kortom: een nadere uitleg van de wetgever over de term ‘maatschappelijke onrust’ lijkt meer dan gewenst te zijn: de voorlopige hechtenis moet immers gegrond zijn op ‘*relevant and sufficient reasons*’. Hoewel de wetgever meent dat, gezien de korte duur van voorlopige hechtenis in geval van de snelrechtgrond, aan de materiële invulling van de grond op dit punt niet al te hoge eisen hoeven te worden gesteld, menen wij toch dat prudentie op zijn plaats is. Wij geven nog eens de belangrijkste relevante passages weer uit de arresten *Smirnova t. Rusland*, *Buzadji t. Moldavië* en *Geisterfer t. Nederland*, waarbij wij benadrukken dat de twee laatstgenoemde uitspraken zijn gewezen ná de vaststelling van de Wugvh:

²⁷⁰ Stevens 2012, p. 398; Janssen, Van den Emster & Trotman 2013, p. 435. College voor de Rechten van de Mens 2017, p. 37; Boone, Jacobs & Lindeman 2019, p. 174.

‘58. A person charged with an offence must always be released pending trial unless the State can show that there are “relevant and sufficient” reasons to justify the continued detention’²⁷¹

‘87. According to the Court’s established case-law under Article 5 § 3, the persistence of a reasonable suspicion 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 (1) whether other grounds cited by the judicial authorities continue to justify the deprivation of liberty (...). The Court has also held that justification for any period of detention, no matter how short, must be convincingly demonstrated by the authorities. (...)

88. Justifications which have been deemed “relevant” and “sufficient” reasons (in addition to the existence of reasonable suspicion) in the Court’s case-law, have included such grounds as (...) the risk of causing public disorder (...).

89. The presumption is always in favour of release. (...)

102. (...) [T]he requirement on the judicial officer to give relevant and sufficient reasons for the detention – in addition to the persistence of reasonable suspicion – applies already at the time of the first decision ordering detention on remand, that is to say “promptly” after the arrest. (...)

239. The Court further notes that it has always emphasised that pre-trial detention is a temporary measure and that its duration must be as short as possible. It has also found that the detention of an individual is such a serious measure that it is only justified where other, less severe measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the individual or public interest which might require that the person concerned be detained (...).²⁷²

‘39. The Court accepts that, by reason of their particular gravity and public reaction to them, certain offences may give rise to a social disturbance capable of justifying pretrial detention, at least for a time. In exceptional circumstances this factor may therefore be taken into account for the purposes of the Convention, in any event in so far as domestic law recognises – as does Article 67a of the Netherlands Code of Criminal Procedure – the notion of disturbance to public order caused by an offence. However, this ground can be regarded as relevant and sufficient only provided that it is based on facts capable of showing that the accused’s release would actually disturb public

²⁷¹ EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99 en 48183/99, NJ 2005/550, m.nt. Schalken; EHRC 2003/84, m.nt. Brems (*Smirnova t. Rusland*).

²⁷² EHRM (GC) 5 juli 2016, nr. 23755/07, EHRC 2017/30 m.nt. Crijns (*Buzadji t. Moldavië*).

order. In addition detention will continue to be legitimate only if public order remains actually threatened; its continuation cannot be used to anticipate a custodial sentence. More generally, the need to continue the deprivation of liberty cannot be assessed from a purely abstract point of view, taking into consideration only the gravity of the offence (...).²⁷³

In het *Buzadji*-arrest is dus uitgemaakt dat de ‘*relevant and sufficient reasons for the detention*’ reeds gegeven moeten worden vanaf de eerste beslissing (door een rechter) dat er voorlopige hechtenis moet worden toegepast. Het EHRM heeft in deze aanscherping van zijn jurisprudentie duidelijk willen maken dat het enkel op basis van de redelijke verdenking laten voortduren van preventieve hechtenis slechts een paar dagen mogelijk is. Daarna moet een van de in de jurisprudentie erkende gronden voor voorlopige hechtenis worden toegepast. Bovendien moet elke vrijheidsbenaming, hoe kortdurend ook, gerechtvaardigd zijn én moet die rechtvaardiging overtuigend onderbouwd worden. De redenering moet dus méér behelzen dan enkel een redelijke verdenking en het onderbouwen van ‘public disorder’ met een algemene, abstracte aanname. In *Geisterfer t. Nederland* was dit in 2014 al specifiek benadrukt met betrekking tot *public disturbance* als grond voor voorlopige hechtenis.

De destijds in de MvT gegeven uitleg van de arresten *Kanzi t. Nederland en Hendriks t. Nederland*²⁷⁴ lijkt door recentere uitspraken als *Geisterfer t. Nederland* en *Buzadji t. Moldavië* dus niet meer houdbaar. Ten eerste gaan de in de MvT genoemde uitspraken immers over de ‘geschokte rechtsorde’ in verband met de twaalfjaarsgrond. Bovendien lijkt de uitleg in de MvT te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat van een meer graduele overgang sprake kan zijn, zodat gedurende de eerste fase van de voorlopige hechtenis de ernst van de verdenking (ernstige bezwaren is meer dan een redelijke verdenking) als het ware kan compenseren dat er niet meer is dan een algemene, abstracte veronderstelling dat bij dit soort misdrijven sprake is van ‘*public disorder*’.²⁷⁵ Uit het *Buzadji*-arrest volgt echter dat er een hardere ‘knip’ is en dat concrete onderbouwing van (in dit geval:) ‘*public disorder*’ meteen vereist is. Het *Geisterfer*-arrest schrijft dan voor dat concreet onderbouwd moet worden dat de in-vrijheidstelling van de verdachte tot daadwerkelijke ‘*public disorder*’ zal leiden.

Los van deze mogelijke jurisprudentiële complicatie lijken de respondenten in het onderzoek ook moeilijk te kunnen inschatten wanneer nu sprake is van door het feit veroorzaakte maatschappelijk onrust. Zaken als media-aandacht, onrust blijkend uit activiteiten op sociale media (Facebook, Twitter, Instagram), de hoeveelheid omstanders, de locatie van de voor het publiek toegankelijke plaats en/of de functie van de persoon van het slachtoffer lijken allemaal omstandigheden te zijn die in de besluitvorming een rol kunnen spelen, terwijl zij nauwelijks kunnen

²⁷³ EHRM 9 december 2014, nr. 15911/08, EHRC 2015/57 m.nt. v/d Brink (*Geisterfer t. Nederland*).

²⁷⁴ EHRM 5 juli 2007 (ontv.), nr. 28831/04 en nr. 43701/04, NJ 2007/ 632 en 633, m.nt. Schalken (*Kanzi t. Nederland en Hendriks t. Nederland*).

²⁷⁵ Zie ook de annotatie van Schalken bij de arresten *Kanzi* en *Hendriks t. Nederland*.

worden gekwantificeerd en door verschillende respondenten ook verschillend worden gewaardeerd. Dat lijkt tot een zekere willekeur in de toepassing van de grond te kunnen leiden. Ook bestaat – zo waarschuwt een officier van justitie – een zekere ruimte voor politie en OM om de maatschappelijke onrust zelf te creëren door berichten op *social media* te plaatsen. Op grond van onze bevindingen is niet te zeggen in hoeverre de onduidelijkheid rondom dit begrip de toepassing parten speelt. De minister heeft in de MvT destijds aangekondigd dat een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal nadere invulling zou geven. Die Aanwijzing, die de geconstateerde onzekerheid wellicht het hoofd had kunnen bieden, is er echter nooit gekomen.

6.7 De preventieve rechtscultuur rond de voorlopige hechtenis in Nederland

Alles overziend, is in ons onderzoek het beeld bevestigd dat de Nederlandse rechtscultuur rondom voorlopige hechtenis een sterk preventieve inslag heeft: speciale en generale preventie spelen in de besluitvorming een belangrijke rol, terwijl in sommige gevallen de notie van ‘voorbestraving’ duidelijk naar voren komt. Deze invalshoek is in de literatuur vaak kritisch benaderd. Boone, Jacobs en Lindeman hebben aangegeven te verwachten dat het, gezien deze cultuur, niet zo makkelijk is om de toepassing van voorlopige hechtenis terug te dringen aan de hand van wetgeving.²⁷⁶ Wij menen dat het onderhavige onderzoek de andere kant van de medaille laat zien: het is evenmin eenvoudig om aan de hand van wetgeving de toepassing van de voorlopige hechtenis te doen toenemen of van richting te veranderen. Er bestond nauwelijks behoefte aan de grond en de grote discretionaire ruimte die OM en ZM hebben om wel of niet tot vorderen en bevelen van voorlopige hechtenis over te gaan, lijkt hier het effect te hebben dat de grond lang niet altijd van stal wordt gehaald. Ook op basis van wat wij in de interviews en de expertmeeting hebben gehoord kunnen wij vaststellen dat de betrokken magistraten er weloverwogen mee omgaan.

Voor de geconstateerde beperkte toegevoegde waarde is de prijs betaald dat een grond is geïntroduceerd die in rechtsvergelijkend opzicht een waarlijk vreemde eend in de bijt is en waarvan nog niet aannemelijk is gemaakt dat hij aansluit op het beoordelingskader van het EHRM. De kritische literatuur over de extensieve toepassing van voorlopige hechtenis in het algemeen en over deze snelrechtgrond in het bijzonder, lijkt de meeste respondenten niet direct op de gedachte te brengen dat de snelrechtgrond wellicht een brug te ver is. Van breed gedragen weerstand tegen de grond is geen sprake. Toch kregen wij (zowel in de interviews als in de expertmeeting als in de online enquête) van enkele respondenten de opmerking dat zij de snelrechtgrond zien als een politiek vehikel.

²⁷⁶ Boone, Jacobs & Lindeman 2019, p. 180, zie ook al Reijntjes 1994, p. 135-136.

Toch lijkt de hiervoor genoemde grote discretionaire ruimte in dit verband geen rustig bezit. In de politiek wordt pertinent niet geaccepteerd dat geweld tegen personen met een publieke taak niet in méér gevallen tot vrijheidsstraffen leidt. Dat blijkt nadrukkelijk uit het onlangs ingediende voorstel om het taakstrafverbod uit te breiden voor gevallen waarin geweld wordt gebruikt tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Mocht dat wetsvoorstel, de negatieve adviezen ten spijt, werkelijkheid worden, dan zal in ieder geval het ‘filter’ van het anticipatiegebod in sommige gevallen wegvallen. Het verbaast in die context dat het College van procureurs-generaal geen op- of aanmerkingen bij het wetsvoorstel heeft,²⁷⁷ terwijl veel van de strafvorderingsrichtlijnen thans ruimte laten voor taakstraffen en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen zelfs nadrukkelijk aangeeft dat in geval van geweld tegen personen met een publieke wordt ingezet op ‘betekenisvolle interventies’, zoals taakstraffen (zie paragraaf 4.5.4).

Het is al met al dan ook niet gezegd dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod zonder meer tot toename van de toepassing van de snelrechtgrond zou moeten leiden. De ‘snelrechtmal’ zal in veel van de bedoelde zaken nog steeds domweg niet passen: complexe onderzoeken met meerdere verdachten en getuigen zijn in de huidige strafrechtketen niet binnen enkele weken op te lossen. Zoals we hierboven al aangaven, wordt er bovendien momenteel aangestuurd op snelrecht voor niet-gedetineerden. Dit zou kunnen leiden tot een relativering van de aanname dat lik-op-stuk, snelrecht en voorlopige hechtenis onlosmakelijk met elkaar verbonden moeten zijn. Bovendien brengen wij in herinnering dat in de conceptvoorstellen ten behoeve van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering door de Minister van Justitie & Veiligheid nadrukkelijk is ingezet op een stelsel dat ‘dwingender dan in de huidige regeling van de voorlopige hechtenis tot uitdrukking [brengt] dat de rechter zal moeten nagaan of aan een verdachte vrijheidsberkende verplichtingen en verboden kunnen worden opgelegd en dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.’²⁷⁸

In het licht van dit alles constateren wij toch met enige zorg dat het voorstel voor de Wet uitbreiding taakstrafverbod de problematiek nogal eenzijdig benadert en dat er geen duidelijke voeling en koppeling lijkt te zijn met de praktijk, het beleid en de in het onderhavige rapport genoemde ontwikkelingen. Te vrezen is een herhaling van het proces van de totstandkoming van de Wugvh: ingevoerd na een wetgevingsproces dat bol stond van bezwaren, vraagtekens en twijfels, en zeer beperkt toegepast vanwege diezelfde bezwaren en twijfels.

²⁷⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 528, nr. 3.

²⁷⁸ Concept-memorie van toelichting bij het Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over het opsporingsonderzoek in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 35.

Dit alles laat natuurlijk onverlet dat het noodzakelijk is om de strafbare feiten die in dit rapport centraal staan aan te pakken. Het één hoeft het ander echter niet uit te sluiten en het is onzes inziens maar net hoe je het aankleedt. Het is duidelijk dat geweld tegen mensen met een publieke taak en/of in de openbare ruimte serieus moet worden aangepakt. Het is in dat kader goed uit te leggen dat een ‘kale’ (relatief korte) vrijheidsstraf echt niet zaligmakend is, zeker niet in geval van *first offenders*.²⁷⁹ In plaats daarvan kan ook worden gekozen voor een dadergerichte aanpak die focust op zorgvuldige afdoening waarin ook voldoende oog is voor de belangen van het slachtoffer. Initiatieven als het snelrecht voor niet-gedetineerden, mediation en voorlopige vrijheidsbeperking kunnen wellicht een veel betekenisvollere reactie teweegbrengen dan het lik-op-stuk beleid dat op dit terrein in feite nooit heeft gewerkt zoals het beoogd was.

²⁷⁹ Zie in dit verband bijvoorbeeld de recente oproep van Reclassering Nederland om vervangende hechtenis om te zetten in vervangende taakstraffen. Deze oproep wordt onderbouwd met het gegeven dat korte vrijheidsstraffen weinig bijdragen aan gedragsverandering en het duurzaam voorkomen van recidive (<https://www.reclassering.nl/actueel/nieuws/reclassering-pleit-voor-vervangende-werkstraf-in-plaats-van-korte-celstraf>).

Literatuur

Van der Aa e.a. 2008

S. van der Aa, B. van der Vorm, A. Pemberton, J.N. van Kesteren & R. Letschert, *Evaluatie strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers. Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Justitie*, Tilburg: Tilburg University 2008.

Algemene Rekenkamer 2017

Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*, Den Haag 2017, p. 11.

Uit Beijerse 2008

J. uit Beijerse, 'Naar een bij onschuldpresumptie passend systeem van voorlopige hechtenis. De lessen van Europa en van de klassieke rechtsgeleerden', *Strafblad* 2008, p. 465-487.

Berghuis, Linckens & Aanstoot 2016

B. Berghuis, P. Linckens & A. Aanstoot, 'De voorlopige hechtenis een halt toegeroepen?', *Trema* 2016, pp. 76- 81.

Berndsen 2011

M. Berndsen, 'Weg met het 'Weekendje weg'. Afschrikking door middel van het 'weekendarrangement'', *AA* 2011, pp. 430-438.

Boone, Jacobs & Lindeman 2017

M.M. Boone, P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, *DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - 2nd Dutch National Report on Expert Interviews*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology 2017.

Boone, Jacobs & Lindeman 2019

M.M. Boone, P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder', *DD* 2019, pp. 170-187.

Van den Brink 2018

Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht: wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

College voor de Rechten van de Mens 2017

College voor de Rechten van de Mens, *Tekst en uitleg. Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, Utrecht: College voor de Rechten de Mens 2017.

Corstens/Borgers & Kooijmans 2018

G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht* (negenste druk), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Crijns, Leeuw & Wermink 2016

J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

Crijns, Leeuw & Wermink 2016

J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, 'De voorlopige hechtenis in Nederland: juridische uitgangspunten versus praktische realiteit', *Strafblad* 2016, pp. 206-214.

Docter & Baar 2017

M.A. Docter en J.L. Baar, De motivering van voorlopige hechtenis schiet tekort. De gronden die tot eerdere artikelen en commentaren hebben geleid, zijn nog onverkort aanwezig, *TPWS* 2017/50. p. 178-184.

Flight 2012

S. Flight, *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken. Naleving van de ELA door politie en het Openbaar Ministerie*, Amsterdam: DSP 2012.

Hammerschick e.a. 2017

W. Hammerschick, C. Morgenstern, S. Bikelis, M. Boone, I. Durnescu, A. Jonckheere, J. Lindeman, E. Maes, M. Rogan, *DETOUR: naar voorlopige hechtenis als ultima ratio. Vergelijkend rapport*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology 2017.

Haveman & Van Lent 2012

M. Haveman & L. van Lent, 'Vastzetten om het vastzitten. Evaluatie van het van het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis', *AA* 2012, pp. 94-101.

Haverkate 2015

G.C. Haverkate, 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015, pp. 228-241.

Hoving 2020

R.A. Hoving, 'Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. Een olifant in de porseleinkast van de straftoemeting', *NJB* 2020, pp. 308-313.

Janssen, Van den Emster & Trotman 2013

J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman, 'Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2013, pp. 430-444.

Jacobs e.a. 2009

M.J.G. Jacobs, M.E.W. Jans & B. Roman, *Monitor Veilige Publieke Taak. Vervolgonderzoek naar de omvang en aard van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, Tilburg: IVA 2009.

Jacobs & Lindeman 2019

P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?', *Strafblad* 2019 (2), p. 6-14.

Kierkels 2010

S.B.G. Kierkels, 'Weekendje weg', *DD* 2010, pp. 669-687.

Klip 2012

A.H. Klip, 'Voorlopige hechtenis', *DD* 2012, pp. 83-93.

Kooijmans 2012

T. Kooijmans, 'Het weekendarrangement en het onderzoeksbelang', *AA* 2012, pp. 225-229.

Kort 2020

J. Kort, *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht. Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspleging in Nederland* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Kuppens e.a. 2020

J. Kuppens, R. Rijnink, J. van Esseveld & H. Ferwerda, *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Bureau Beke 2020.

Kwakman 2012

N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012, pp. 188-205.

Lestrade 2018

S. Lestrade, 'Voorlopige hechtenis', in: P.A.M. Verrest & P.A.M. Mevis (red. Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 335-357.

Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016

L. van Lent, M.A. Simon Thomas & P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016, pp. 2753-2758.

Lindeman 2017

J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017.

Lodewijks e.a. 2010

I.A.J. Lodewijks, M. Laxminarayan, S. van der Aa & A. Pemberton, *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers*, INTERVICT 2010.

Mols 2014

G.P.M.F. Mols, 'Uitbreiding gronden voorlopige hechtenis: meer is niet beter', *NBSTRAF* 2014/28.

Morra 2017a

W.J. Morra, 'Commentaar op art. 67a Sv, aant. 3/4', in: C.P.M. Cleiren, M.J.M. Verpalen & J.H. Crijns (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2017 (boek en online).

Morra 2017b

W.J. Morra, 'Commentaar op art. 80 Sv, aant. 2', in: C.P.M. Cleiren, M.J.M. Verpalen & J.H. Crijns (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2017 (boek en online).

Noordegraaf e.a. 2009

M. Noordegraaf, I. Giesen, F. Kristen, M. van der Meulen, E. de Kezel & D. van Leeuwen, *Geweld tegen gezagsdragers: preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici. Hoofdrapport*, Utrecht: USBO Advies, Universiteit Utrecht 2009.

Pemberton & Bosmans 2013

A. Pemberton & M.W.G. Bosmans, 'Te ver doorgeschooten? Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers', *DD* 2013, pp. 95-104.

Reijneveld & Sijtsma 2020

M. Reijneveld & P. Sijtsma, 'Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod: effectief of symbolisch?', *AA* 2020, p. 227.

Reijntjes 1994

J.M. Reijntjes, *Voorarrest*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland B.V. 1994.

Robroek 2017

R. Robroek, 'De motivering van de voorlopige hechtenis in Nederland en het EVRM', *DD* 2017, pp. 43-65.

Salet & Terpstra 2017a

R. Salet & J. Terpstra, *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*, Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit 2017.

Salet & Terpstra 2017b

R. Salet & J.B. Terpstra, 'ZSM in de praktijk. Aandacht en snelheid tegenover zorgvuldig en betekenisvol', *DD* 2017, pp. 489-501.

Silvis 2019

J. Silvis, *Sdu Commentaar Wetboek van Strafvordering*, art. 67a, Sv, C.4.2. Den Haag: Sdu 2019.

Simon Thomas e.a. 2016

M.A. Simon Thomas, P.T.C. van Kampen, L. van Lent, M.J.W.A. Schiffelers, P.M. Langbroek & J.G. van Erp, *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2016.

Stevens 2012

L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis in tijden van risicomangement. Lijdende of leidende beginselen?', *DD* 2012, pp. 382-405.

Van der Vorm, Van der Aa & Pemberton 2012

B. van der Vorm, S. van der Aa & A. Pemberton, 'Strafeisverhoging bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: Op naar een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers?', *DD* 2010, pp. 15-38.

Van Weerden e.a. 2016

M. van Weerden, A. Benschop, N. Liebrechts, T. Blom & D.J. Korf, *Evaluatie Supersnelrecht*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2016.

Parlementaire stukken

Handelingen II 2010/11, 42-5-25.

Kamerstukken I 2013/14, 33 360, nr. B

Kamerstukken I 2013/14, 33 360 nr. C

Kamerstukken II, 2000/01, 27669, nr. 3

Kamerstukken II 2002/03, 28 980, nr. 3

Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 84

Kamerstukken II 2011/12, 33 360.

Kamerstukken II 2017/18, 31 753, nr.153

Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 513

Kamerstukken II 2018/19, 28684, nr. 568.

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 501

Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 24.

Kamerstukken II 2019/20, 29279. nr. 558.

Kamerstukken II 2019/20, 28684, nr. 596.

Jurisprudentielijst

EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99 en 48183/99, NJ 2005/550, m.nt. Schalken; EHRC 2003/84, m.nt. Brems (*Smirnova t. Rusland*).

EHRM 5 juli 2007, nr. 28831/04 en nr. 43701/04, NJ 2007/632 en 633, m.nt. Schalken (*Kanzi t. Nederland & Hendriks t. Nederland*).

HR 12 november 2011, NJ 2012/299 m.nt. Reijntjes.

EHRM 9 december 2014, nr. 15911/08, EHRC 2015/57 m.nt. v/d Brink (*Geisterfer t. Nederland*)

EHRM (GC) 5 juli 2016, nr. 23755/07, EHRC 2017/30, m.nt. Crijns (*Buzadji t. Moldavië*).

EHRM 20 november 2018, nr. 14305/07, EHRC 2019/36, m.nt. Tan (*Selahattin Demirtaş t. Turkije*).

Summary

This report holds the evaluation into the ‘Act on the extension of the grounds for pre-trial detention’ (*Wet Uitbreiding gronden voorlopige hechtenis, Wugvh*) in the Netherlands. The Act was introduced in 2015 following commitments made by the State Secretary for Security and Justice (now: Justice and Security) in the context of combatting violence against public officials. The purpose of the Act is ‘to extend the possibilities for the application of pre-trial detention in the event of violence in the public domain and violence against public officials, with a view to a speedy trial of the suspect’ (Explanatory Memorandum, p. 1). The evaluation was promised to Parliament during the parliamentary proceedings of the Act (art. IA of the Act).

This new ground is laid down in Article 67a, section 2, under 4^o CCP²⁸⁰ and is applicable if someone is suspected of:

- one or more of the crimes defined in articles 141, 157, 285, 300-303 or 350 CCP (vandalism, fire setting, physical abuse, threats of violence)
- and this crime has been committed
 - o in a public area and/or
 - o against one or more public officials (policemen, ambulance staff, firemen etc.)
- and the crime has caused social unrest
- and the trial will commence within 17 days and 18 hours after the arrest of the suspect.

In short: this ground allows for pre-trial detention with a view to expedited proceedings against suspects of crimes in public areas or against public officials, such as policemen, firemen, and ambulance staff.

The purpose of our study was to examine to what extent the ‘expedited proceedings-ground’ (*snelrechtgrond*) introduced by this Act contributes to a swift response to crimes committed in places accessible to the public and/or committed against public officials. The research consisted of (i) literature research, (ii) desk research, (iii) semi-structured interviews among examining judges, judges, public prosecutors and criminal defence lawyers, (iv) an online survey among examining judges and (v) an expert meeting with a judge and three public prosecutors.

The ‘expedited proceedings-ground’ is hardly used for pre-trial detention: main reasons

Our study has shown that little use is made of this new ground for pre-trial detention. Although we did not have concrete numbers at our disposal, a rough estimate can be made on the basis of extrapolation of the data obtained in our research. Our

²⁸⁰ See the full definition at the end of this summary.

assessment is that from January 2018 to May 2020 (i.e. in 29 months), public prosecutors filed requests for the suspect's pre-trial detention based on the new ground in between 187 and 274 cases. Not all of these requests have been granted by the examination judges and, besides that, our research shows that other grounds for pre-trial detention (the traditional grounds, such as fear of absconding or fear of reoffending) are usually applied in addition to the new ground. In recent years, more than 13,000 suspects were taken in pre-trial detention on a yearly basis. Compared to those numbers, our estimate shows that the new ground leads a marginal existence, that does not live up to the expectations put forward in the Explanatory Memorandum at the time.

Most criminal offences mentioned in the new ground do not fit within the parameters of expedited proceedings

In expedited proceedings, the suspect is remanded in custody and the criminal case is heard within seventeen days and eighteen hours after his arrest.²⁸¹ Although expedited proceedings are a widely used and widely accepted and appreciated phenomenon in the Netherlands, the offences referred to in the new 'expedited proceedings-ground' for pre-trial detention are often not suitable for these proceedings. This is, firstly, because they are offences that are in part considered to be of a too complicated or a too serious nature for a court hearing within such a short time. Secondly, in cases of lesser gravity, the Public Prosecution Service's sentence guidelines (*strafvorderingsrichtlijnen*) and the judiciary's sentencing principles (*oriëntatiepunten voor straftoemeting*) do not indicate custodial sentences, as a result of which, due to the so-called anticipation requirement,²⁸² the application of pre-trial detention is not possible. Moreover, many other situations involve suspects who can be remanded in custody using the traditional grounds for pre-trial detention (e.g. because they already have a criminal record and/or the case needs further investigation). Dutch examining judges have wide discretion in accepting the fear of reoffending as a ground for pre-trial detention – even in some cases in which the suspect is a first offender.

In short: in practice, the situation envisaged by the legislator hardly occurs. It's rare to encounter a case with a first offender who has committed a crime that is relatively easy to prove and that falls within the parameters of the expedited proceedings, but to which no other grounds for pre-trial detention apply and for which an unconditional custodial sentence can be expected. Our research thus confirms many of the practical reservations that were raised when the Act was being discussed.

²⁸¹ After seventeen days and eighteen hours, the court in chambers is to review the continuation of pre-trial detention. The aim of expedited proceedings is for the trial to be completed before that review is necessary.

²⁸² Article 67a paragraph 3 of the Code of Criminal Procedure: an examining judge or court may not order pretrial detention if it is anticipated that upon sentencing, the accused will not be subject to a non-suspended prison sentence.

At the time of our research one exception appeared to prove the rule, though: the corona crisis broke out and, in its wake, the so-called ‘coronaspitters’²⁸³ came about. According to our respondents, the new ground for pre-trial detention was very suitable for these crimes: they are relatively simple cases for which first offenders can also be sentenced to custodial sentences. In the end, though, it turned out that the expedited proceedings-ground was not often applied in these cases, for example because the suspect had a criminal record or the case was heard in so-called super-expedited proceedings (*supersnelrecht*): a trial within three days after the suspect’s arrest.

‘Social unrest’ is an unclear criterion

Our research also confirms the fear that the concept of ‘social unrest’ would be difficult to apply in practice. This difficulty may lead to a certain arbitrariness in the application of the ground. In the Explanatory Memorandum to the Act, the prospect of an Instruction from the Public Prosecution Service (PPS) in this respect was put forward. Such an Instruction might have been able to deal with the observed lack of clarity but was never issued.

In a grammatical interpretation of the legislation, ‘social unrest’ must be determined based on the nature of the crimes. Statute-historical interpretation learns that the unrest may to a certain extent be assumed *in abstracto* when the crimes meet the criteria described in the new ground (e.g. the assumption that violence towards a police-officer leads to social unrest). However, the Explanatory Memorandum also shows that the social unrest is presumed to be present when the suspect is released prematurely and that expedited proceedings are necessary to address this social unrest. This kaleidoscopic approach to the concept of ‘social unrest’ bears the risk of a self-fulfilling prophecy and proves extremely difficult to apply in practice. Matters such as media attention, unrest as evidenced by activities on social media (Facebook, Twitter, Instagram), the number of bystanders, the *locus delicti* and/or the (public) position of the person of the victim all seem to be relevant circumstances regarding the decision on the existence of ‘social unrest’. At the same time, according to our respondents, these circumstances are difficult to quantify and are susceptible to subjective decision-making. Nevertheless, the respondents felt there was little discussion as to the existence of social unrest relating to the ‘corona-spitters’.

Respondents often related the interpretation of ‘social unrest’ to that of the ‘serious upset to the legal order’ (another ground for pre-trial detention, which is applicable only in connection to very serious crimes²⁸⁴). Some respondents spoke of the ‘serious upset to the legal order *light*’. In doing so, they seem to lose sight of the

²⁸³ People that would spit, cough or sneeze in the direction of the police (or ordinary civilians), while saying to have been infected with the corona-virus. This act is considered to be punishable as a threat of violence and/or attempted aggravated assault, leading to custodial sentences.

²⁸⁴ See the definition in Art. 67a, section 2, under 1° at the end of this summary.

fact that ‘serious upset to the legal order’ must, according to Dutch legislation, be seen in relation to crimes of severe gravity, carrying a sentence of imprisonment of twelve years or more. Suspects of such crimes are often held in pre-trial detention because the judge will argue along the lines that ‘one cannot explain to the victims of a serious offence or to society in general that somebody who just committed a serious crime gets released pending his trial.’ In our opinion, the Explanatory Memorandum has suggested too light-heartedly that a similar reasoning can be used to argue ‘social unrest’ necessary for the application of the expedited proceedings-ground. Moreover, such reasoning is not tenable in the light of recent ECtHR case law. In the *Buzadji*-judgment,²⁸⁵ the ECtHR emphasised that preventive detention can be grounded solely on a reasonable suspicion only for a very short time (a couple of days at most). After that period, one of the grounds for pre-trial detention recognised by the ECtHR case law must be applied. Moreover, justification for any period of detention, no matter how short, must be convincingly demonstrated by the authorities. In the *Geisterfer v. Netherlands* judgment, the ECtHR emphasised above all that the ‘serious upset to the legal order’-ground can be regarded as relevant and sufficient only provided that it is based on facts capable of showing that the accused’s release would actually disturb public order. Consequently, the substantiation of ‘social unrest’ must therefore encompass more than just a suspicion and the general, abstract assumption of ‘public disorder’.

Phenomena related to the new ground for pre-trial detention: expedited proceedings and ‘Safe Public Duties’.

The findings in this report must be seen against the background of two important phenomena that underlie the new ground for pre-trial detention: expedited proceedings (fast-track justice system) and the National program for ‘Safe Public Duties’ (*Veilige Publieke Taak, VPT*) that led to so-called Unambiguous National Agreements (*Eenduidige Landelijke Afspraken, ELA*) between the police and the PPS regarding the prosecution of violence against public officials. Both phenomena are partly based on assumptions that are not always solidly substantiated.

In Dutch criminal justice, the application of expedited proceedings has become commonplace. A very important, but never concretely researched and substantiated, assumption in this respect is that ‘on the spot’ penalties, including immediate detention, satisfy certain societal interests. As such, crimes committed in public places (nightlife violence, hooliganism, violence during New Year’s Eve) have consistently been considered prime examples of crimes suitable for expedited proceedings. The same is true for violence against the police and other public officials. Moreover, expedited proceedings are efficient: the throughput can drastically be increased, and the execution of the sentence takes place immediately. The downside is that the fast-track justice system is at odds with the presumption of innocence: after all, an important implicit assumption is that the suspect is, indeed, the

²⁸⁵ ECtHR (GC) 5 July 2016, nr. 23755/07 (*Buzadji v. Moldavia*).

offender. A PPS policy document on the ‘fast-track justice system’ puts it like this: ‘expedited proceedings must make clear to the suspect and to society that the behaviour is unacceptable, while it is in the interest of society that offenders are not released before having served their sentences’.²⁸⁶

In the meantime, there is no concrete evidence to show that speedy trials (with suspects awaiting the trial while on remand) are more effective and/or actually really meet the needs of society. Respondents to our research therefore indicate that a fast-track procedure for non-custodians can also have added value. This message seems to be getting across: pilots have shown that expedited proceedings for non-custodians can be a valuable and meaningful addition and the Minister of Justice and Security aims for these proceedings to become commonplace nationwide.

The question is whether this development will change the assumption that violent crimes against public officials pre-eminently require an on-the-spot reaction and should therefore end up in expedited proceeding with pre-trial detention. In the *ELA* between the police and the PPS, it has been agreed, among other things, that – where possible – expedited proceedings and pre-trial detention will be applied. In addition, it has been agreed that prosecutors demand much higher penalties in court. In practice, cases are hardly as clear-cut as these agreements suggest: cases are difficult to solve on short notice and suspects often have behavioural problems and/or suffer from addiction, which means that the straightforward mould of expedited proceedings does not fit at all.

In this context, our respondents do not see unconditional custodial sentences as a ‘holy grail’. In particular the prosecutors indicate that they much rather provide a tailor-made intervention. This is also in line with the official policy rules of the PPS, that do not take unconditional custodial sentences and/or pre-trial detention as a starting point in cases of violence against public officials. In fact, those policy rules specifically refer to ‘meaningful interventions’ with regard to such crimes. The findings of the most recent evaluation of the *ELA* therefore show that respondents from the PPS have proposed to abandon specific agreements that suggest that all cases will be dealt with swiftly and that pre-trial detention will be demanded where possible. In practice, these agreements raise expectations that cannot be met.

A paradoxical situation thus arises. It is precisely the situations of nightlife violence, hooliganism, disturbances around New Year’s Eve and/or violence against public officials that are strongly associated with the fast-track justice system. At the same time, these crimes do not seem to fit within the outline of expedited proceedings: lengthy police investigations are needed, or policy prevents first offenders from being taken in pre-trial detention.

²⁸⁶ Menukaart (super)snelrecht.

Does the new expedited proceedings–ground for pre–trial detention contribute to a swift response to crimes committed in places accessible to the public and/or towards public officials?

The answer to the main question of this study is that the expedited proceedings–ground contributes to a very limited extent to a swift response to the criminal conduct in question. The ground turns out to be a ‘mould’ that fits only a very limited number of the intended cases.

In addition, the pre–trial detention culture in the Netherlands plays an important role. In the past decades, pre–trial detention has been applied fairly easily and extensively and over the years a system of interpreting and applying grounds for pre–trial detention has been developed in which virtually all cases can be included and in which all parties have been and are socialised. In practice, there is little need for a new ground, and neither prosecutors nor judges appear to be inclined to alter this practice. Still: in those rare cases in which the new ground for pre–trial detention is put forward as the only option, the examining judge will usually go along and order pre–trial detention. Only very few respondents rejected the ground as a matter of principle. All in all, the added value of the ground is (very) small, though.

Furthermore, the emergence of the so–called ZSM procedure should not go unnoticed. A system has been put in place in which ‘bare’ penalties (whether monetary fines or custodial sentences) are not necessarily pursued. The ‘meaningful intervention’ plays an important role – often in the context of out–of–court proceedings. In these interventions, behavioural orders (as a condition for out–of–court proceedings or on the basis of Art. 509hh CPP) may also be considered. Such behavioural orders could in some cases be a very effective means of mitigating the alleged unrest caused by the release of the suspect.

Undesirable side–effects and ambiguities

The study does not reveal any undesirable side–effects (such as, for example, an increased risk of wrongful use of pre–trial detention). It is, however, advisable to clarify whether the new ground for pre–trial detention also continues to apply when the (super) expedited hearing is adjourned or if the suspect does not immediately waive the right to appeal after conviction in the (super)expedited proceedings. At the moment, the consensus among respondents from the judiciary seems to be that, after a conviction that is not yet irrevocable, it is not possible to continue pre–trial detention on the new ground. This leads to the somewhat paradoxical situation that a suspect whose pre–trial detention is solely based on the new ground and who (within the seventeen days and eighteen hours) is sentenced to, say, one month’s imprisonment, will have to serve the remainder of that sentence at a later point in time, because the judge cannot give an order for immediate detention as the new ground no longer applies.

Some concluding remarks

The new expedited proceedings-ground for pre-trial detention has not been met with great acclaim within the judiciary and the prosecution, but there is no broad resistance to the ground either. Only a few respondents see the ground as a political vehicle. The considerable discretion that the prosecution and the judiciary have in deciding whether or not to request or grant pre-trial detention, seems to lead to restricted, well-considered application of the ground.

This large discretion is not to be taken for granted, though. A bill limiting the court's possibility of imposing community sentences has recently been submitted to Parliament. The bill specifically relates to cases of violence against public officials. Passing this bill would mean that custodial sentences could become the norm in more of these cases which would, as such, temper the scope of the *anticipation requirement*. This is not to say, however, that a more extensive use of pre-trial detention based on the new ground would be imminent. The expedited proceedings will still not be appropriate in many of the cases, because the investigations are too complex. Also, the introduction of expedited proceedings for non-custodians may put the assumption that on-the-spot sanctioning is inextricably linked to pre-trial detention in perspective. On top of that, we would like to emphasize that in the draft proposals for the modernisation of the Dutch CCP, the Minister of Justice & Security has explicitly opted for a system that expresses more compellingly than the current pre-trial detention system that the judge must seriously consider alternatives before deciding that pre-trial detention is necessary and unavoidable.

Violence against people with a public duty and/or in the public domain must be tackled seriously. However, the one does not have to exclude the other. In our opinion it is just a matter of how to put it. It can very well be argued that a 'bare' (relatively short) custodial sentence is really not beneficial, certainly not in the case of first offenders. An offender-oriented approach can also be chosen. Such an approach could focus on a careful process in which sufficient attention is paid to the interests of the victim. Initiatives such as the expedited proceedings for non-custodians, mediation and/or behavioural orders may be able to accomplish a much more meaningful response than the 'on-the-spot' justice, that has never really had the desired outcome.

Appendix:

Article 67a (Dutch CCP)

1. An order based on Article 67 can only be issued:
 - a) if it is apparent from particular behaviour displayed by the suspect, or from particular circumstances concerning him personally, that there is a serious danger of absconding;
 - b) if it is apparent from particular circumstances that there is a serious reason of public safety requiring the immediate deprivation of liberty.
2. For the application of the preceding paragraph, only the following can be considered as a serious reason of public safety:
 - 1°. if it concerns suspicion of commission of an act which, according to its legal definition, carries a sentence of imprisonment of twelve years or more and that act has caused serious upset to the legal order;
 - 2°. if there is a serious risk the suspect will commit an offence which, according to the law, carries a prison sentence of six years or more or whereby the security of the State or the health or safety of persons may be endangered, or give rise to a general danger to goods;
 - 3°. if it concerns suspicion of one of the offences defined in Articles 285, 300, 310, 311, 321, 322, 323a, 326, 326a, 350, 416, 417bis, 420bis or 420quater of the Criminal Code, whereas less than five years have passed since the day on which, on account of one of these offences, the suspect has been irrevocably sentenced to a punishment or measure entailing deprivation of liberty, a measure entailing restriction of liberty or community service, and there is in addition a serious likelihood that the suspect will again commit one of those offences;
 - 4°. **if it concerns suspicion of one of the offences defined in articles 141, 157, 285, 300-303 or 350 CCP, committed in a public area or against persons with a public task that has caused social unrest and the adjudication of the criminal offence will commence within 17 days and 18 hours after the arrest of the suspect.**
 - 5°. if pre-trial detention is necessary in reason for discovering the truth otherwise than through statements of the suspect.
3. An order for pre-trial detention shall not be issued if there are serious prospects that, in case of a conviction, no irrevocable custodial sentence or a measure entailing deprivation of liberty will be imposed on the suspect, or that he, by the enforcement of the order, would be deprived of his liberty for a longer period than the duration of the custodial sentence or measure.

(...)

Bijlage 1

Tekst concept-wetsvoorstel vóór consultatie

‘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.’

Tekst ontwerpregeling zoals voorgelegd aan RvS

‘indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan in de publieke ruimte, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, en de berechting van het misdrijf in verband met de maatschappelijke onrust uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.’

Tekst definitieve wetsvoorstel

‘indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van 17 dagen en 15 uren na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.’

Bijlage 2

Topiclijst semi-gestructureerde interviews

Algemeen

Introductie interviewers en korte aanduiding van het juridische kader en het onderzoekskader. Daarnaast respondent wijzen op het formulier ‘informed consent’ en dat door de respondent laten lezen en ondertekenen. Vragen of de respondent akkoord gaat met het opnemen van het interview.

1. Wat is uw achtergrond/opleiding?
2. Wat is precies uw huidige functie?
3. Hoeveel ervaring heeft u met uw huidige positie?

Ervaring snelrechtgrond

4. Bent u tijdens uw werkzaamheden als officier van justitie/politierechter/rechter-commissaris/advocaat de snelrechtgrond tegengekomen?
5. Zo ja, kunt u een indicatie geven van:
 - * de hoeveelheid zaken?
 - * was het de enige grond of samen met andere gronden?
 - * wat voor soort zaken betrof het (soort strafbaar feit)?
 - 141 Sr: openlijke geweldpleging
 - 157 Sr: brandstichting
 - 285 Sr: bedreiging
 - 300-303 Sr: mishandeling
 - 350 Sr: vernieling
6. Indien u de snelrechtgrond toeweest, wat waren uw beslissingen op die grond? Welke overwegingen speelden daarbij een rol?²⁸⁷
7. Wordt/werd die grond tezamen met andere gronden opgenomen, en zo ja, welke (vooral)? (recidive (klein/groot), vluchtgevaar, onderzoeksgrond)²⁸⁸
8. Wat wordt volgens u onder de term ‘maatschappelijke onrust’ verstaan?
9. In welke situaties/gelegenheden bent u de snelrechtgrond tegengekomen?
 - * in de openbare ruimte?

²⁸⁷ Alleen voor de RC's.

²⁸⁸ Alleen voor de RC's.

- * tegen 'gezagsdragers'?
- * tijdens specifieke evenementen?

10. Kunt u iets vertellen over de persoon van de verdachte tegen wie de snelrechtgrond is gevorderd?
 - * soort verdachte
 - * leeftijd
 - * *first offender*/recidivist (aard van recidive)
 - * reclasseringsinformatie
11. Kunt u iets vertellen over het slachtoffer? Was het een kwalificerend slachtoffer?
12. Kunt u iets vertellen over de omstandigheden van het geval? (combinatie van factoren bijvoorbeeld)
13. Kunt u vertellen wanneer/in welke tijd de snelrechtgrond opduikt, verandering in de loop der jaren?
14. Welke rol speelt het anticipatiegebod bij de snelrechtgrond?
15. Wordt het belang waarvoor deze grond in het leven is geroepen, volgens u ook (deels) door andere gronden gedekt? Zo ja, door welke?
16. Casus: stelt u zich de volgende zaak voor:

Op een drukke zaterdagavond wordt in het centrum van Utrecht door een groep studenten een bushokje vernield. Dit wordt door veel omstanders gezien. De studenten zijn *first offenders* en worden verdacht van vernieling en/of openlijke geweldpleging. Is dit een geval waarin volgens u de snelrechtgrond aan de orde zou zijn?

***Praktijk (super)snelrecht*²⁸⁹**

17. Wordt in deze rechtbank (super)snelrecht toegepast?
18. Zo nee, op basis van welke achtergrond/overwegingen?
19. Zo ja, wat is de gang van zaken daarbij?
20. Zo ja, wat/hoe groot is de betrokkenheid van de RC? Heeft u een idee van het aandeel voorlopig gehechten, die in de (super)snelrechtprocedure terecht komen?

²⁸⁹ Alleen voor de officieren van justitie/politierechters en rechters-commissarissen.

21. Kunt u bedenken welke overwegingen spelen bij de vraag of een verdachte al dan niet wordt vastgehouden als (super)snelrecht wordt toegepast?).
22. Gebeurt het wel dat de (super)snelrechtgrond wordt toegepast in een situatie waarin er uiteindelijk toch geen snelrechtzitting plaatsvindt? En wat is dan het gevolg?
23. Gebeurt het wel dat de snelrechtzitting wordt aangehouden? Wordt dan de voorlopige hechtenis verlengd? Op welke gronden?
24. Kunt u vertellen of (en hoe vaak) het voorkomt dat een verdachte – op basis van de snelrechtgrond – onterecht heeft vastgezet en aan hem een schadevergoeding is toegekend?
25. Kan de snelrechtgrond als ‘executiegrond’ worden gebruikt?
26. Indien de snelrechtzitting wordt aangehouden, kan een vordering voorlopige hechtenis dan op basis van de snelrechtgrond worden toegewezen?

Opvattingen/beoordeling van de grond door respondent

27. Wat is uw beeld van deze voorlopige hechtenis-grond in het algemeen? (doel, achtergrond, toepassing?)
28. Is het een onderwerp van gesprek (geweest) onder uw collega’s?
29. Weet u of uw collega’s van de snelrechtgrond zijn tegengekomen tijdens hun werkzaamheden?
30. In hoeverre draagt de snelrechtgrond bij aan een effectief lik-op-stuk beleid?
31. Ziet u een toevoegde waarde van de snelrechtgrond?
32. Kunt u concrete knelpunten ten aanzien van de snelrechtgrond noemen?
33. Zijn er aspecten die niet zijn besproken, maar volgens u wel relevant zijn voor dit onderzoek?

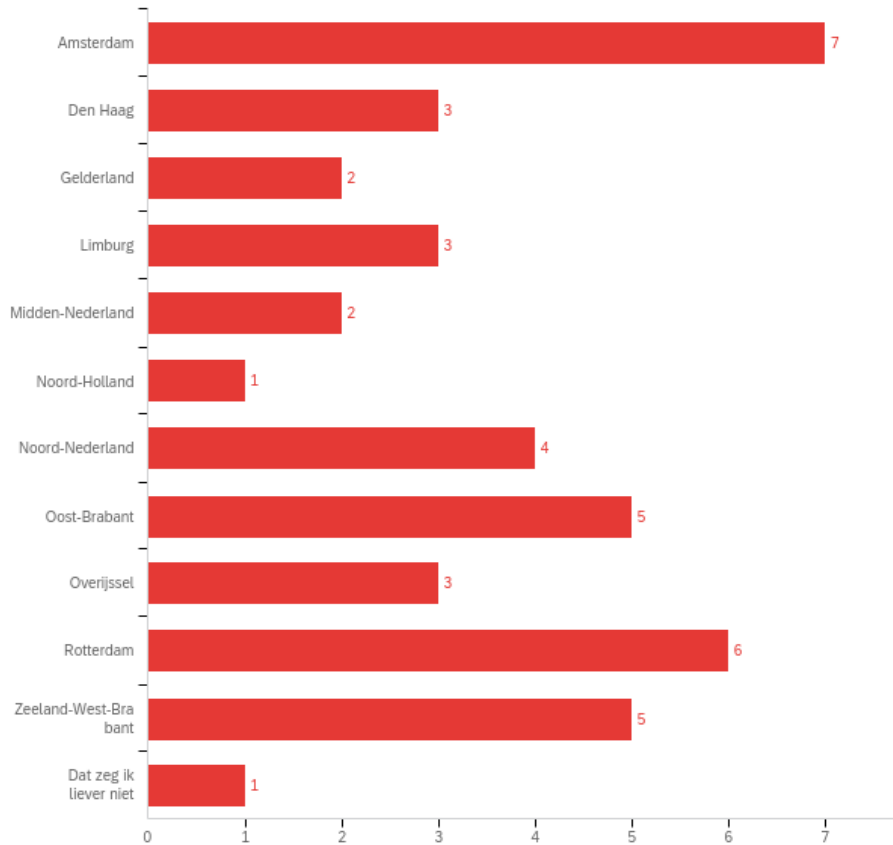
Bijlage 3

Online Enquête: vragen en antwoorden

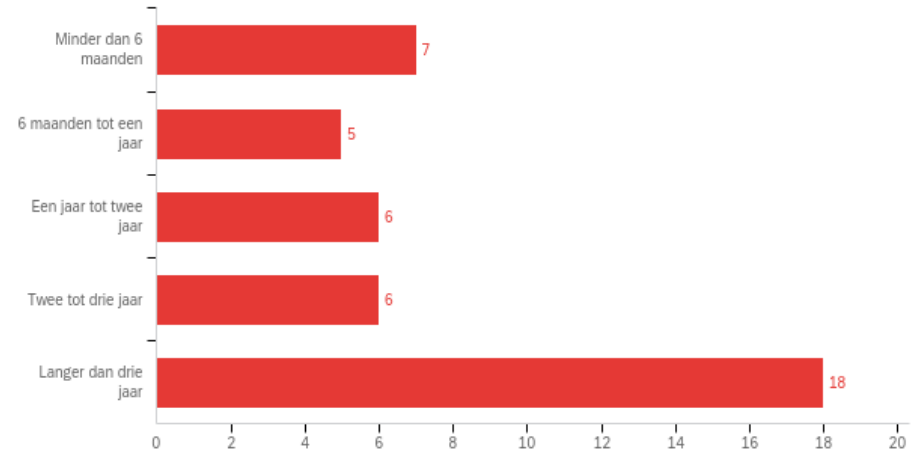
Q1 – Inleiding en instructies

Q2 – In welke rechtbank bent u rechter-commissaris?

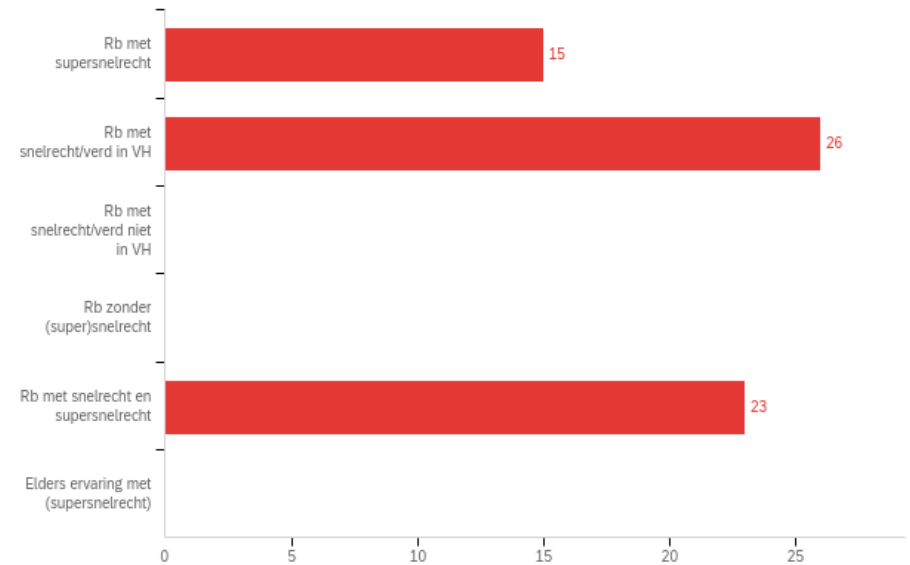
Respondenten werkzaam in rechtbank



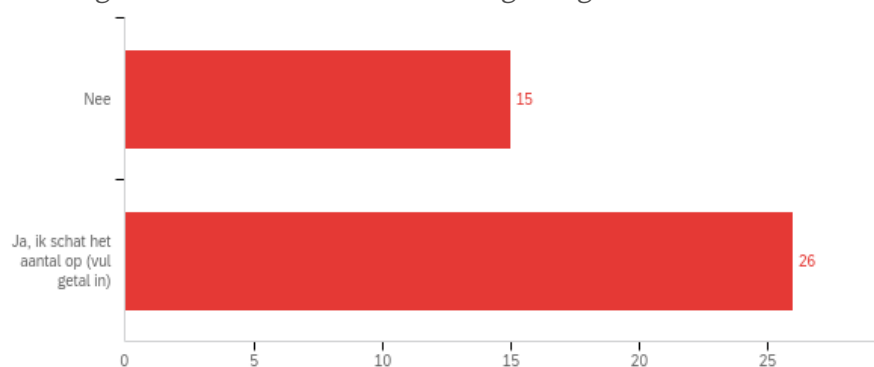
Q3 – Hoe lang werkt u als rechter-commissaris?



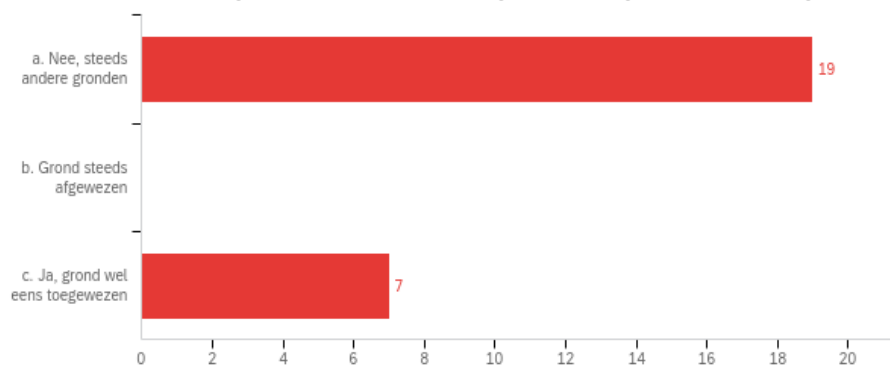
Q4 – Kruis aan wat juist is voor uw rechtbank (meerdere antwoorden mogelijk)



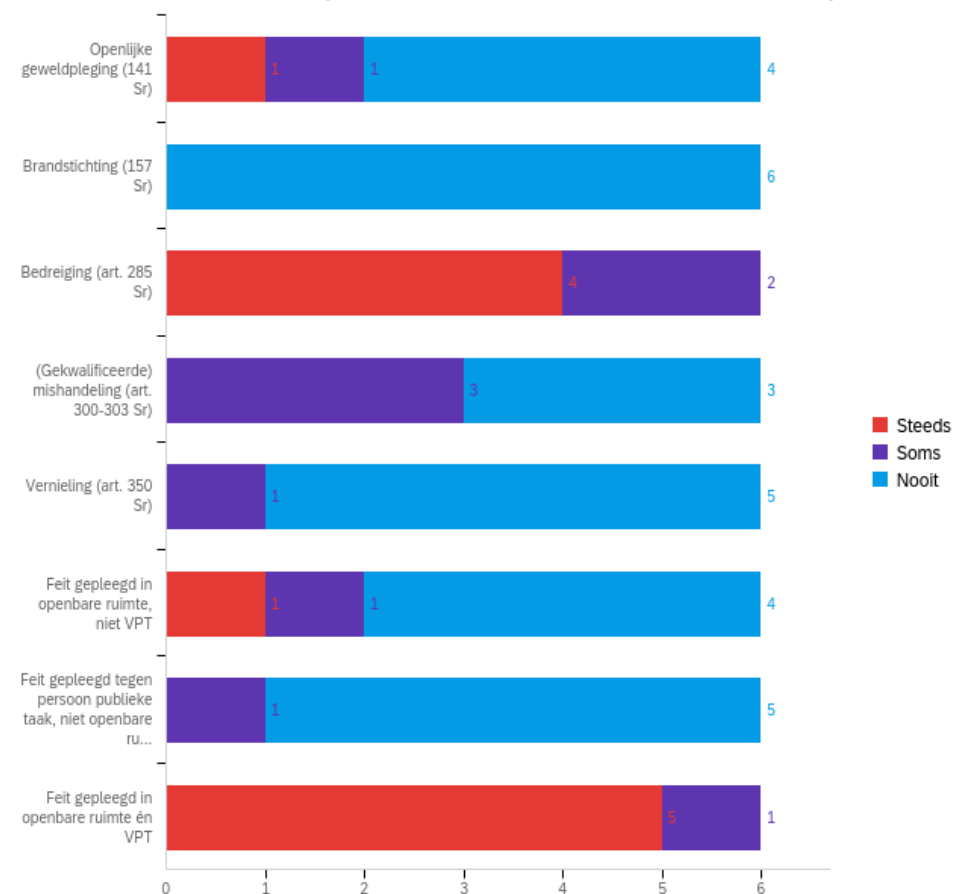
Q5 - Heeft u als rechter-commissaris sinds 2018 een vordering bewaring beoordeeld die (mede) was gegrond op de snelrechtgrond en/of heeft u de snelrechtgrond wel eens ambtshalve toegevoegd aan een bevel bewaring?



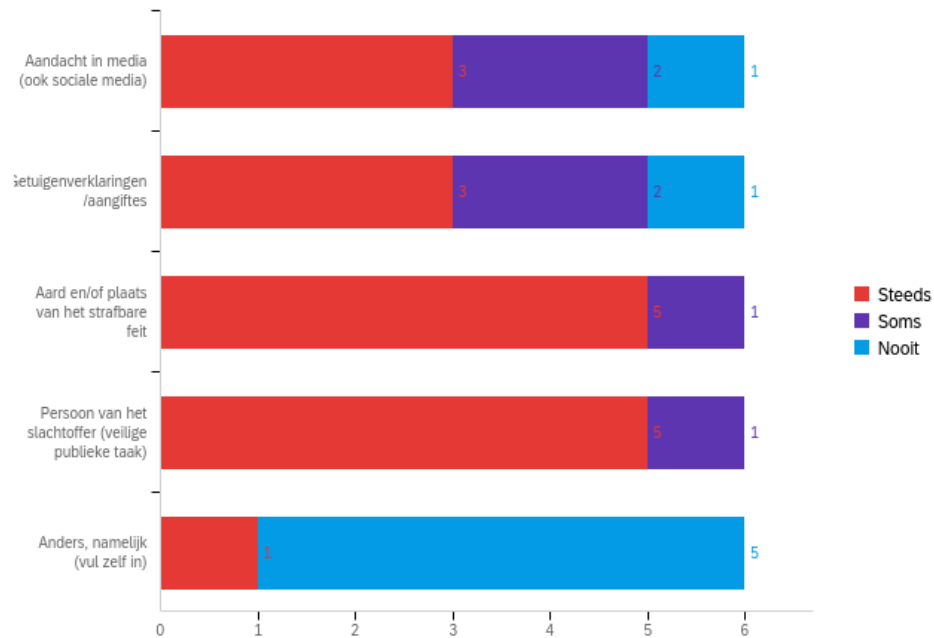
Q6 - Eerst vragen we naar de situatie waarin de snelrechtgrond de enige grond was die door de OvJ in de vordering was opgenomen. Als u die situatie aan de hand heeft gehad, heeft u deze grond toegewezen of afgewezen?



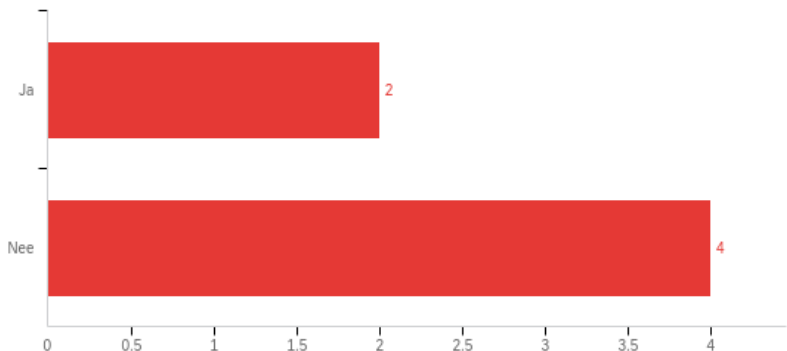
Q7 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond de enige gevorderde grond was en u deze heeft toegewezen, was er sprake van verdenking van...



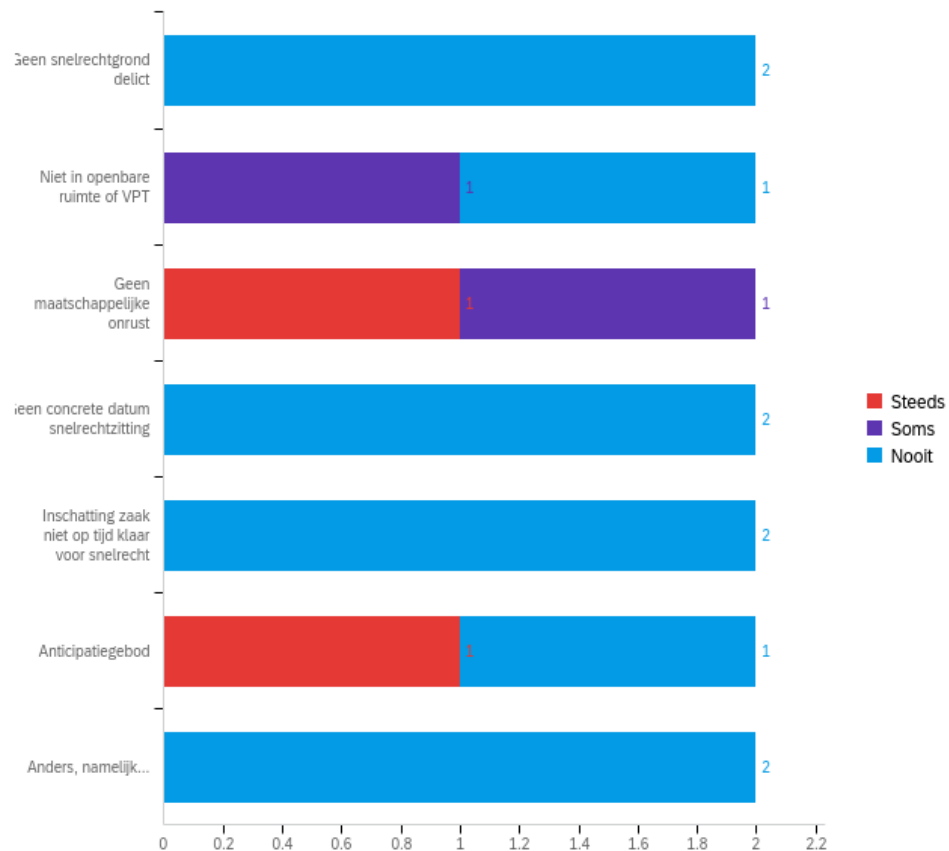
Q8 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond de enige grond was en u deze heeft toegewezen, bestond de maatschappelijke onrust uit (veronderstelde) publieke verontwaardiging blijkend uit...



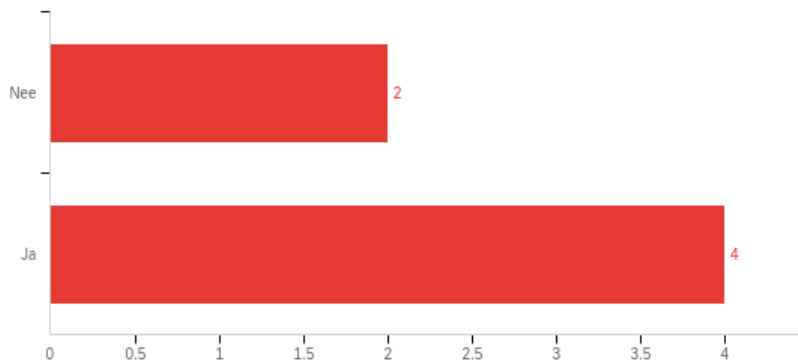
Q9 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond de enige grond was waarover ik moest beslissen, heb ik de grond ook wel eens afgewezen



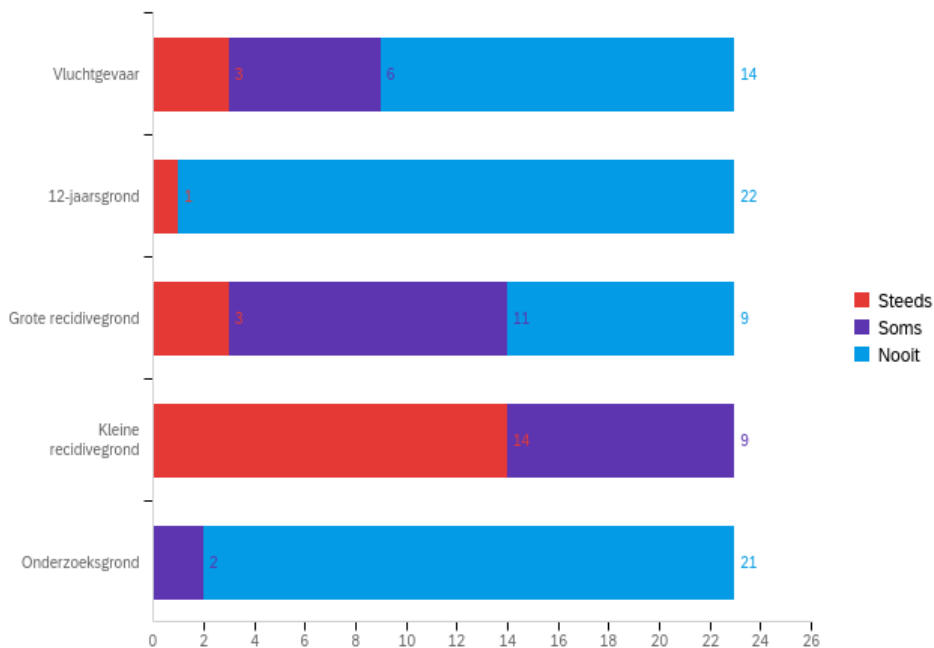
Q10 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond de enige grond was en u de vordering heeft afgewezen, kwam dat omdat...



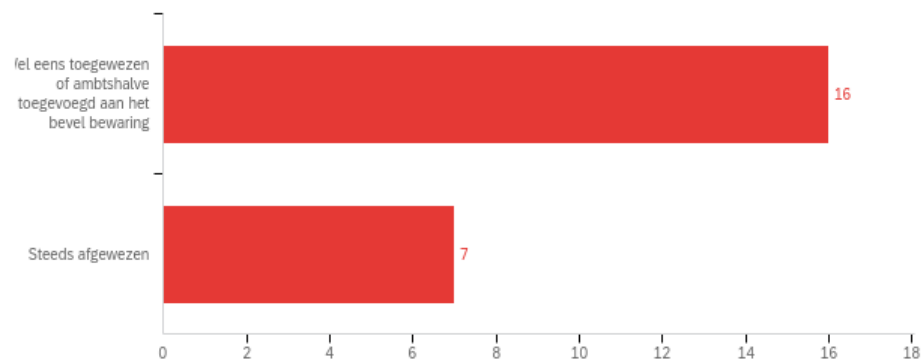
Q11 - Nu vragen we naar de situaties waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was die bij de voorgeleiding een rol speelde. Het kan zijn dat de OvJ nog andere gronden in de vordering had opgenomen of dat u als rechter-commissaris de snelrechtgrond ambtshalve heeft toegevoegd aan het bevel bewaring. Heeft u die situatie aan de hand gehad?



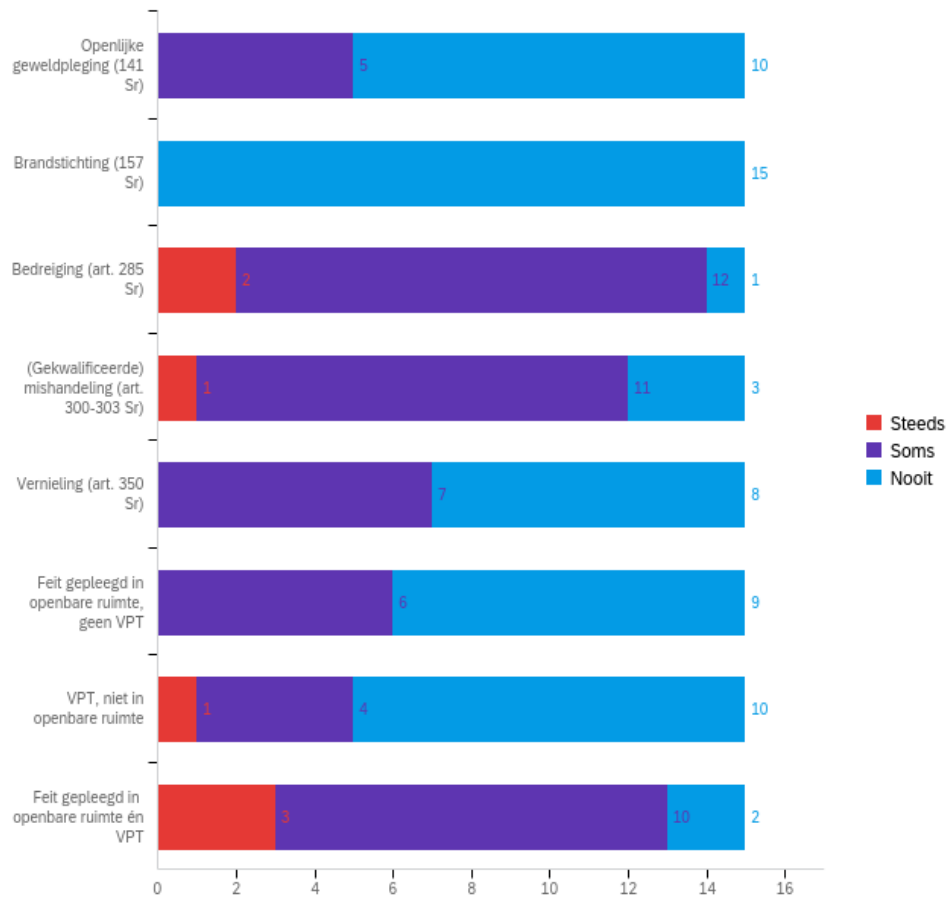
Q12 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, kwam/kwamen de volgende grond(en) ook aan de orde:



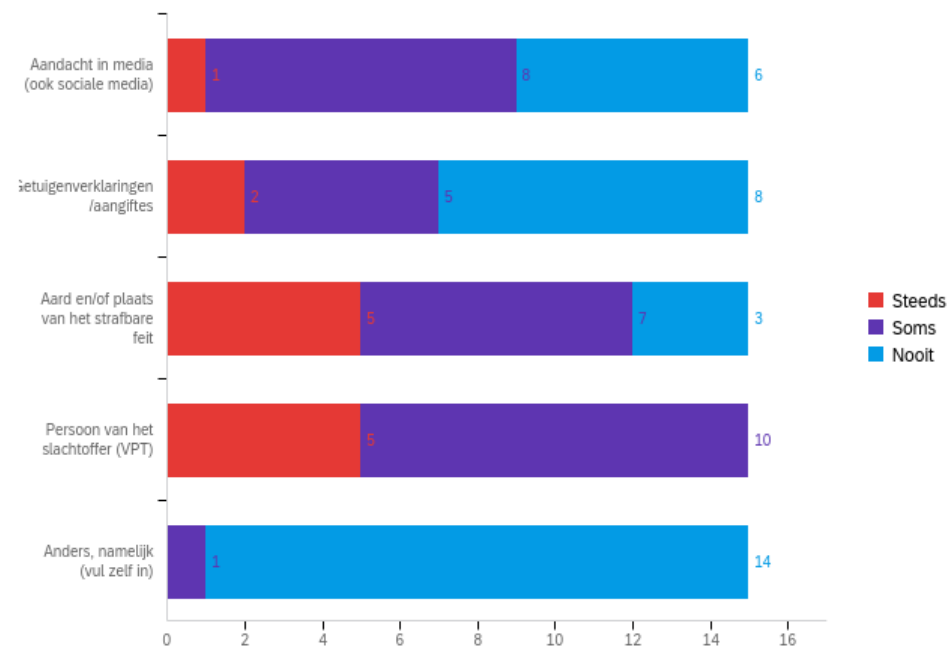
Q13 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, heeft u de snelrechtgrond



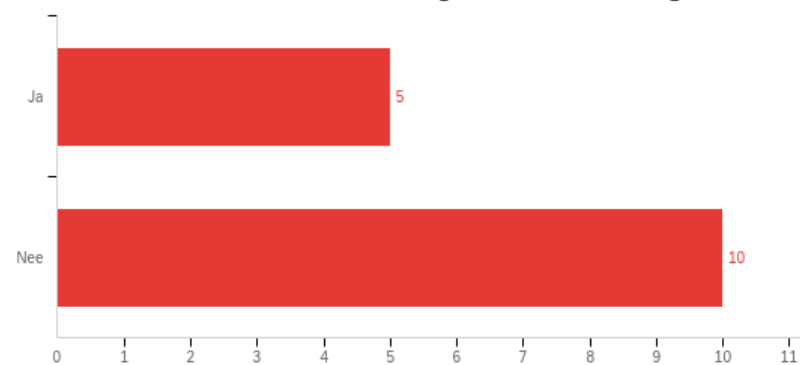
Q14 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, en u de snelrechtgrond heeft toegewezen of ambtshalve heeft toegepast, was er sprake van verdenking van...



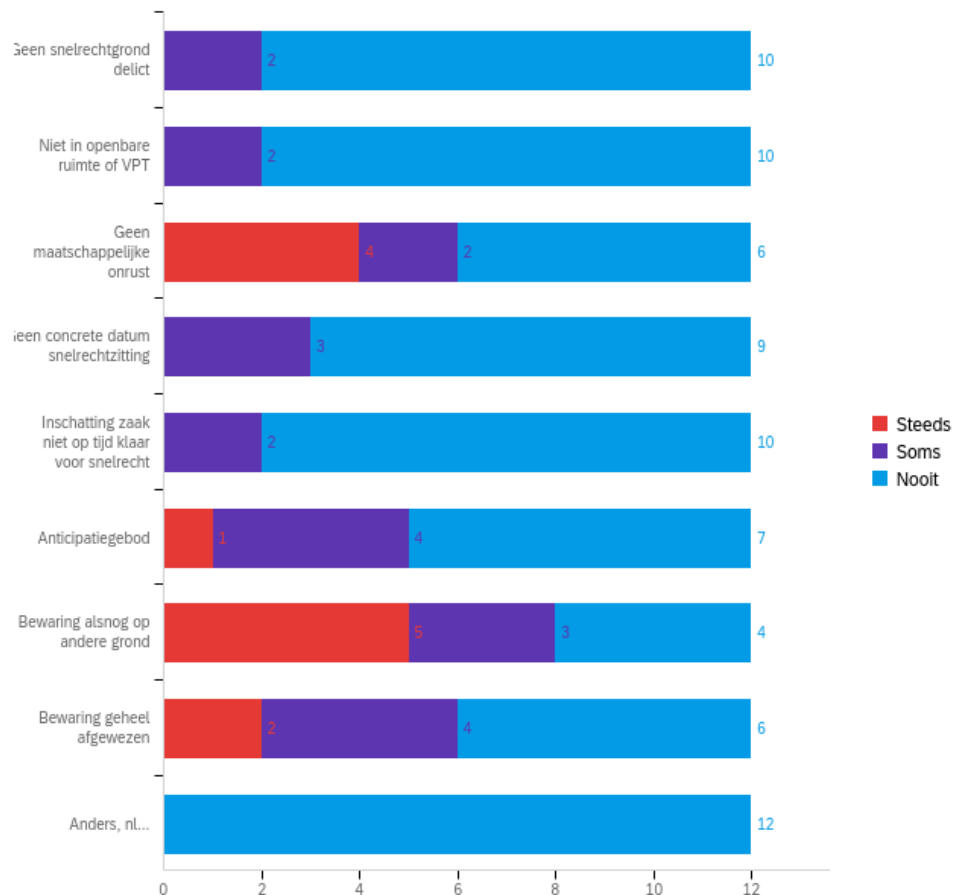
Q15 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, en u de snelrechtgrond heeft toegewezen of ambtshalve heeft toegepast, bestond de maatschappelijke onrust uit (veronderstelde) publieke verontwaardiging blijkend uit



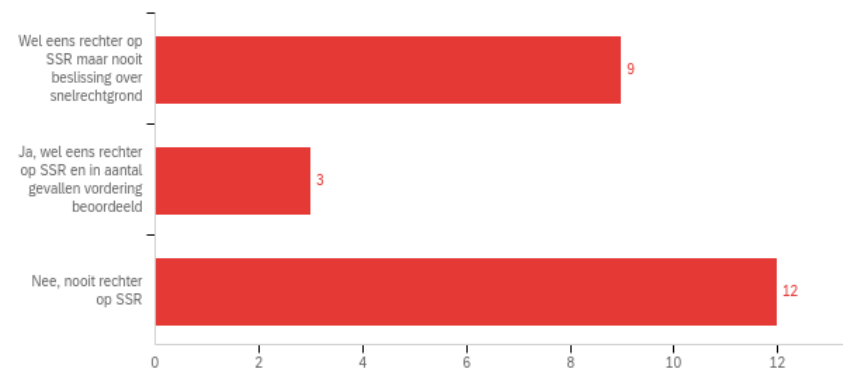
Q16 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, heeft u de snelrechtgrond wel eens afgewezen?



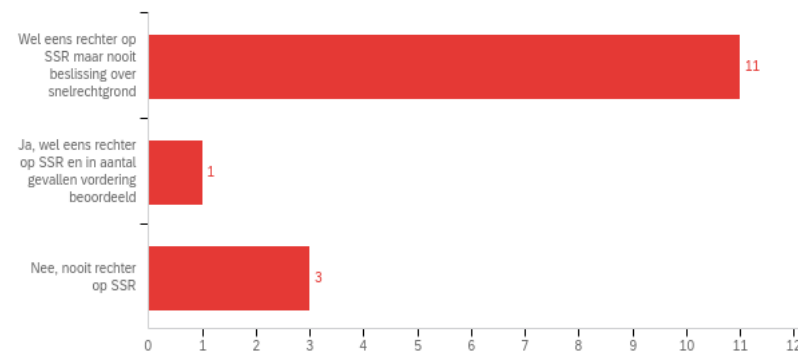
Q17 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, en u de snelrechtgrond heeft afgewezen, kwam dat omdat



Q18 (voor respondenten Q5=ja) - Fungeert u wel eens als zittingsrechter op een zogenaamde supersnelrechtzitting (binnen de termijn van de in-verzekeringstelling wordt de zaak inhoudelijk behandeld)? En is het wel eens voorgekomen dat er tijdens zo'n supersnelrechtzitting een vordering gevangenneming wordt gedaan die (mede) op de snelrechtgrond is gebaseerd?



Q19 (Voor respondenten Q5=nee) - Fungeert u wel eens als zittingsrechter op een zogenaamde supersnelrechtzitting (binnen de termijn van de in-verzekeringstelling wordt de zaak inhoudelijk behandeld)? En is het wel eens voorgekomen dat u tijdens zo'n supersnelrechtzitting een beslissing neemt over de gevangenneming en daarbij (al dan niet ambtshalve) de snelrechtgrond betreft?



De antwoorden op de volgende vragen (Q20 t/m Q31) zijn i.v.m. de zeer lage respons niet weergegeven.

Q20 - De snelrechtgrond op de supersnelrechtzitting: eerst vragen we naar de situatie waarin de snelrechtgrond de enige grond was waarover u moest beslissen. Als u die situatie aan de hand heeft gehad, heeft u deze grond toegewezen of afgewezen?

Q21 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond de enige grond was waarover u moest beslissen en u deze heeft toegewezen, was er sprake van...

Q22 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond de enige grond was waarover u moest beslissen en u deze heeft toegewezen, bestond de maatschappelijke onrust uit...

Q23 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond de enige grond was waarover u moest beslissen, heeft u de grond wel eens afgewezen?

Q24 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond de enige grond was waarover u moest beslissen en u deze heeft afgewezen, kwam dat omdat...

Q25 - Nu vragen we naar de situatie waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond niet de enige grond was die een rol speelde. Het kan zijn dat de OvJ nog andere gronden in de vordering gevangenneming had opgenomen of dat u de snelrechtgrond ambtshalve heeft toegevoegd aan het bevel gevangenneming. Heeft u die situatie aan de hand gehad?

Q26 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond tijdens de supersnelrechtzitting niet de enige grond was waarover u besliste, kwam/kwamen de volgende gronden ook aan de orde:

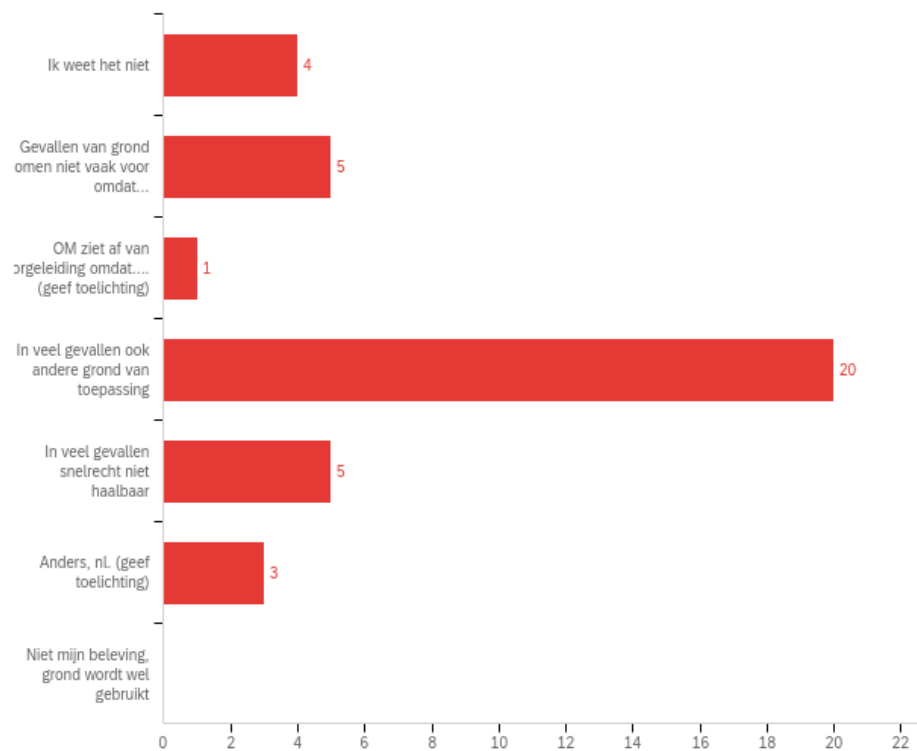
Q27 - In de gevallen waarin de snelrechtgrond tijdens de supersnelrechtzitting niet de enige grond waarover u besliste, heeft u de snelrechtgrond
Q28 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste en u de snelrechtgrond heeft toegewezen, was er sprake van verdenking van...

Q29 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste en u de snelrechtgrond heeft toegewezen, bestond de maatschappelijke onrust uit

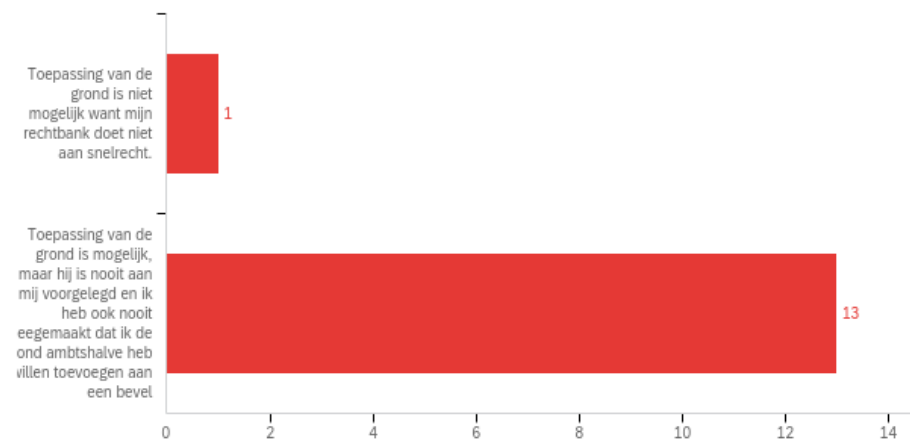
Q30 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste, heeft u de grond wel eens afgewezen?

Q31 - In de gevallen waarin tijdens de supersnelrechtzitting de snelrechtgrond niet de enige grond was waarover u besliste en u de snelrechtgrond heeft afgewezen, kwam dat omdat...

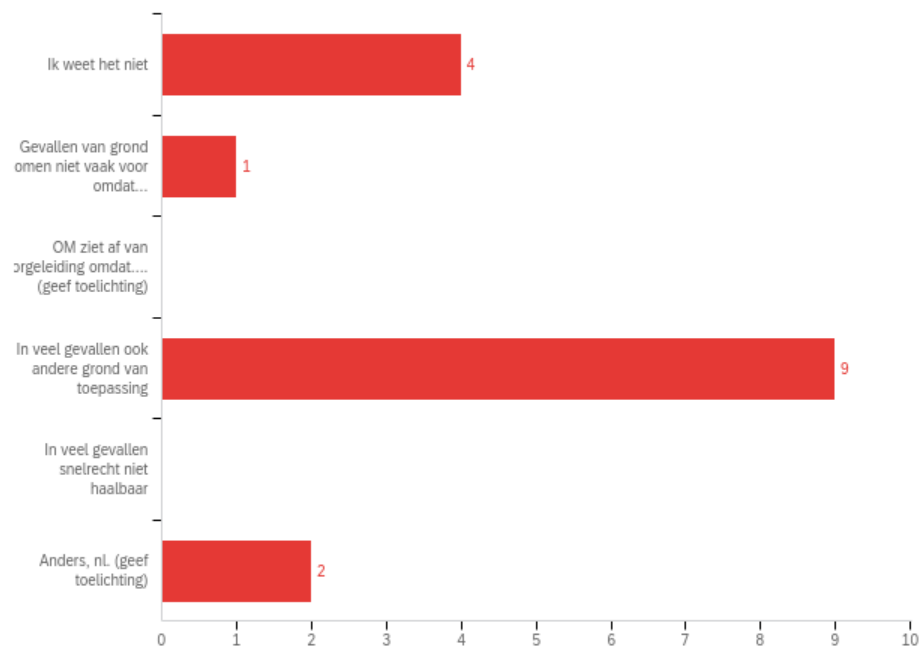
Q32 (voor respondenten met ervaring met de snelrechtgrond) - Uit onze onderzoeksbevindingen tot dusver blijkt dat de snelrechtgrond verhoudingsgewijs weinig wordt gebruikt. Als dat ook uw beleving is, hoe komt dat, denkt u (meerdere antwoorden mogelijk)?



Q33 - (voor respondenten zonder ervaring met de snelrechtgrond) U heeft aangegeven als rechter-commissaris tijdens een voorgeleiding en/of tijdens een supersnelrechtzitting niet met de snelrechtgrond in aanraking te zijn geweest. Hoe komt dat?



Q34 (voor respondenten zonder ervaring) - U heeft aangegeven dat de snelrechtgrond nooit aan u is voorgelegd en/of dat u de grond nooit ambts-halve heeft willen toevoegen. Hoe denkt u dat dat komt (meerdere antwoorden mogelijk)



Q35 - Als u nog iets met ons wilt delen over de snelrechtrond dat niet in de gestelde vragen aan de orde is gekomen, dan kunt u dat hieronder doen. U kunt ook niets invullen en doorgaan naar de volgende (laatste) vraag. (antwoorden niet opgenomen)

Q36 - De snelrechtgrond draagt bij aan aan een snelle en door de wetgever gewenste reactie op strafbaar gedrag in de publieke ruimte of jegens personen met een publieke taak.

