



## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod)

### Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering te wijzigen in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

Het **Wetboek van Strafrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 38u wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

#### VIERDE AFDELING Oplegging vrijheidsbeperkende maatregel

##### Artikel 38v

1. De rechter kan ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten een maatregel opleggen strekkende tot beperking van de vrijheid.
2. De maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:
  - a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
  - b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
  - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.
3. De maatregel kan voor een periode van ten hoogste twee jaren worden opgelegd.
4. De rechter kan bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.
5. Het bevel, bedoeld in het vierde lid, kan door de rechter die kennisneemt van het hoger beroep, ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie, worden opgeheven.

##### Artikel 38w

1. In het vonnis waarbij de maatregel als bedoeld in artikel 38v wordt opgelegd, beveelt de rechter dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan.
2. De rechter bepaalt in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De duur van deze vervangende hechtenis wordt in gehele dagen, weken of maanden vastgesteld en bedraagt ten minste drie dagen.



3. De totale duur van de tenuitvoergelegde vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden.
4. Toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichtingen ingevolge de maatregel, bedoeld in artikel 38v, tweede lid, niet op.

#### **Artikel 38x**

1. Indien het openbaar ministerie van oordeel is dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd, kan zijn aanhouding worden bevolen door het openbaar ministerie.
2. Het openbaar ministerie dient na aanhouding onverwijld een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in bij de rechter-commissaris.
3. De rechter-commissaris beslist binnen driemaal vierentwintig uur na indiening van de vordering. Hangende de beslissing van de rechter-commissaris wordt de aangehouden veroordeelde niet in vrijheid gesteld.
4. De veroordeelde wordt door de rechter-commissaris gehoord. De artikelen 40 en 191 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing. De raadsman is bevoegd bij het onderzoek tegenwoordig te zijn en van de daarop betrekking hebbende stukken kennis te nemen.
5. Indien de rechter-commissaris de vordering van het openbaar ministerie toewijst, beveelt hij de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis. De vrijheidsbeneming ondergaan op grond van het derde lid wordt geheel in mindering gebracht op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Indien hij de vordering afwijst, wordt de aangehouden veroordeelde in vrijheid gesteld.
6. Het openbaar ministerie stelt de veroordeelde onverwijld schriftelijk in kennis van de beslissing van de rechter-commissaris. De kennisgeving behelst het oordeel van de rechter-commissaris over het niet naleven van de maatregel, alsmede het aantal dagen vervangende hechtenis.
7. Tegen de beslissing van de rechter-commissaris staat voor de veroordeelde binnen veertien dagen hoger beroep open bij de rechter die de maatregel oplegde. Bij het instellen van hoger beroep zendt het openbaar ministerie de daarop betrekking hebbende stukken aan de rechtbank toe. De voorzitter van de rechtbank bepaalt daarop onverwijld een dag voor het onderzoek van de zaak, tenzij hij vaststelt dat de veroordeelde in zijn hoger beroep niet ontvankelijk is. Het openbaar ministerie doet de veroordeelde tot bijwoning van de zitting oproepen onder betekening van de vordering. Artikel 14i is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 38ij**

In de gevallen waarin een vordering tot tenuitvoerlegging, als bedoeld in artikel 38x, tweede lid, wordt afgewezen, het openbaar ministerie in zijn vordering niet ontvankelijk wordt verklaard, of de rechter de beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 38x, vijfde lid, vernietigt, of indien de zaak eindigt zonder oplegging van de maatregel als bedoeld in artikel 38v, kan het gerecht in feitelijke aanleg dat als laatste over de vrijheidsbeperkende maatregel heeft geoordeeld op verzoek van de veroordeelde hem een vergoeding ten laste van de staat toekennen voor de schade die hij heeft geleden ten gevolge van vrijheidsbeneming ondergaan uit hoofde van artikel 38x. De artikelen 89, eerste lid, tweede volzin, tweede lid, en zesde lid, 90 en 93 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

B

In artikel 77h, vierde lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in de artikelen 38v tot en met 38ij.

## **ARTIKEL II**

Het **Wetboek van Strafvordering** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 366a wordt als volgt gewijzigd:



1. Het eerste lid komt te luiden:

1. In geval artikel 14a, 38v, of 77x van het Wetboek van Strafrecht is toegepast, kan vanwege het openbaar ministerie aan de verdachte aanstonds na de uitspraak op de terechtzitting een mededeling in persoon worden uitgereikt. De mededeling houdt in de straf of maatregel waartoe de verdachte is veroordeeld en alle beslissingen die betrekking hebben op de in artikel 14c, 38v of 77z van het Wetboek van Strafrecht bedoelde algemene en bijzondere voorwaarden of vrijheidsbeperkende maatregel. De mededeling houdt daarnaast de datum van ingang van de proeftijd dan wel de maatregel in, indien de verdachte afziet van een rechtsmiddel of indien de rechter beveelt dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is.

2. In het tweede lid wordt na 'artikel 14a' ingevoegd: , 38v.

B

In artikel 509hh, eerste lid, onder b, wordt 'jegens personen' vervangen door: jegens een persoon of personen.

C

In artikel 558, derde lid, wordt na 'stelselmatige daders,' ingevoegd: oplegging vrijheidsbeperkende maatregel,.

### **ARTIKEL III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*Gegeven*

*De Minister van Justitie,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe aan de rechter meer mogelijkheden te verschaffen om effectieve en op de situatie toegesneden maatregelen te treffen in reactie op een strafbaar feit. Ten behoeve van het voorkomen van herhaling van strafbare feiten of belastend gedrag jegens personen krijgt de rechter de mogelijkheid een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen als maatregel. Dit is van belang bij veroordeling wegens strafbare feiten waarbij vrees bestaat dat de verdachte na veroordeling opnieuw een strafbaar feit zal plegen dat de leefomgeving van burgers aantast dan wel slachtoffers of getuigen zal benaderen of lastigvallen. Het kan gaan om relatief lichte feiten, zoals vernielingen van straatmeubilair, het ingooien van winkelruiten, het toebrengen van andere schade aan winkels of bij woningen, of in de buurt van stadions en uitgaanscentra, alsook overtredingen van de algemene plaatselijke verordening (APV) zoals hinderlijk gedrag op of aan de weg of openlijk drankgebruik. Tevens kan het gaan om een verdachte van een strafbaar feit, bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. In zijn vonnis verbindt de rechter ten minste drie dagen vervangende hechtenis aan iedere keer dat de maatregel niet wordt nageleefd. De rechter krijgt daarbij de mogelijkheid om de maatregel onmiddellijk uitvoerbaar te verklaren, zodat het instellen van hoger beroep geen schorsende werking heeft. De rechter kan hiermee snel een passende justitiële reactie geven. De vrijheidsbeperkende maatregel kan afzonderlijk of in combinatie met een geldboete, taakstraf, vrijheidsstraf, of een andere maatregel worden opgelegd. Het belang van dit wetsvoorstel is dat de strafrechter een algemene bevoegdheid krijgt om met een specifieke maatregel het afgekeurde gedrag te doen ophouden, wanneer door het plegen van een strafbaar feit de rechtsorde geschokt is en de leefomgeving van burgers of slachtoffers en getuigen bescherming behoeft. Deze nieuwe sanctie die door de rechter kan worden opgelegd, draagt hiermee bij aan een effectieve rechtspraak en een slagvaardig strafrecht.

Dit wetsvoorstel moet worden gezien in de reeks van (wettelijke) inspanningen die nodig zijn om Nederland veiliger te maken. Een relatief kleine groep van personen recidiveert veelvuldig en is daarmee verantwoordelijk voor een groot aandeel van de criminaliteit en overlast. Veel nieuwe maatregelen hebben mede daarom betrekking op preventie, waarbij regelmatig gebruik wordt gemaakt van het bestuursrechtelijke instrumentarium. Dit is echter niet voldoende. Ook het strafrechtelijke instrumentarium dient zo volledig mogelijk te zijn, opdat de rechter optimaal is toegerust om gepleegde strafbare feiten effectief en voortvarend af te doen. Het voor de rechter brengen van de verdachte onderstreept de ernst van de zaak en draagt eraan bij dat de verdachte zich daarvan bewust is. Bovendien is de rechter in staat sancties en de daarmee gepaard gaande beperking van grondrechten goed af te wegen en toe te snijden op de persoon van de dader en de omstandigheden van het geval. De persoonsgerichte aanpak staat hierbij centraal. Dat geldt voor dit wetsvoorstel evenals voor het recent bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319). Met de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke bestrafing wordt beoogd om in een proeftijd van enkele jaren te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen. Bij niet-naleving van de voorwaarden dreigt de tenuitvoerlegging van het resterend deel van de straf. Alleen indien deze strafdreiging zwaar genoeg is, is er een prikkel voor de veroordeelde om de voorwaarden na te leven. Om die reden komt een rechter bij de berechting van minder ernstige feiten aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf niet altijd toe. Met de thans voorgestelde zelfstandig op te leggen maatregel is de rechter niet gebonden aan het kader van de voorwaardelijke strafoplegging en kan ook bij lichtere delicten effectief worden opgetreden. Op de noodzaak van de nieuwe maatregel wordt nader ingegaan in de paragrafen 4 en 7. Waar het gaat om misdrijven waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en in een aantal andere gevallen, kan de rechter met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel voortbouwen op een gedragsaanwijzing met een zelfde vrijheidsbeperking die door de officier van justitie kan worden opgelegd op grond van artikel 509hh Sv, als voorgesteld in het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Kamerstukken 31 467).

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de raadpleging van de adviesorganen. In paragraaf 3 wordt beschreven welke vrijheidsbeperkingen met deze maatregel kunnen worden opgelegd en in paragraaf 4 in welke gevallen dit aan de orde kan zijn. Hierbij wordt eveneens aandacht besteed aan de handhaving. Paragraaf 5 is gewijd aan de vormgeving van de maatregel en paragraaf 6 aan de rechtsbescherming. In deze paragrafen komt bij de bespreking van de onmiddellijke uitvoerbaarheid, de vervangende hechtenis en de toekenning van schadevergoeding de verhouding tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) aan de orde. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de samenhang tussen de thans voorgestelde rechterlijke maatregel en andere gedragsbeïnvloedende interventies in



de fase voorafgaand aan en na de berechting. Toepassing van (super)snelrecht en de afstemming tussen de bij de lokale veiligheid betrokken partijen in het Veiligheidshuis kunnen bijdragen aan het effect van de vrijheidsbeperkende maatregel. Dit komt aan de orde in paragraaf 8. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel worden gezien in paragraaf 9. De memorie van toelichting wordt afgesloten met de artikelsgewijze toelichting.

## 2. Adviezen over het wetsvoorstel

Over het concept van dit wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Korpsbeheerdersberaad en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie. In deze paragraaf wordt kort de algemene strekking van de ontvangen adviezen beschreven. De veelal uitvoerige adviezen hebben geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel en aanvullingen in de memorie van toelichting.

De Raad voor de rechtspraak meent dat de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel vooral wordt gevormd door de mogelijkheid om de maatregel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, zodat hoger beroep of cassatie de tenuitvoerlegging niet verhinderen. De Raad onderschrijft dat hiermee de effectiviteit van de maatregel zeer kan worden bevorderd, maar werpt de vraag op of voor de totale duur van de vervangende hechtenis van zes maanden voldoende legitimatie wordt gegeven. De Raad verzoekt daarnaast in zijn advies onder meer om een nadere toelichting bij de verhouding tussen dit wetsvoorstel en bestaande en voorgenomen interventies, waaronder de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (artikel 540 e.v. Sv).

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak onderschrijft in het algemeen de noodzaak om structurele overlast voor personen en wijken zo snel mogelijk te kunnen aanpakken, maar wijst op de keerzijden van de voorgestelde onmiddellijke uitvoerbaarheid van een maatregel in een nog niet onherroepelijk geworden vonnis. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dringt erop aan, dat het wetsvoorstel kritisch wordt gezien in het licht van de samenhang tussen dit voorstel en de reeds bestaande of elders voorgestelde juridische mogelijkheden om gebieds- en contactverboden op te leggen. Voorts vraagt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om meer aandacht voor toepassing van de voorgestelde maatregelen in hoger beroep en de rol van de appelrechter.

De Nederlandse Orde van Advocaten kan zich voorstellen dat het kabinet alle denkbare sanctievormen wil beproeven om de overlast te keren, maar wenst wel een verduidelijking in de toelichting waarom het bestaande en reeds voorgestelde instrumentarium tekort schiet. Daarnaast maakt de Orde in haar advies bezwaar tegen de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de maatregel en tegen de keuze om het oordeel over de vraag of de door de zittingsrechter opgelegde maatregel niet is nageleefd en dus vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd, bij de rechter-commissaris neer te leggen.

Het Korpsbeheerdersberaad is positief over de intentie van de voorgestelde wetswijziging nu deze de rechter nieuwe mogelijkheden biedt om op te treden tegen verdachten die door het plegen van strafbare feiten de openbare orde ernstig hebben verstoord en waarbij vrees voor herhaling bestaat, zoals bij grootschalige evenementen en in wijken. Het Korpsbeheerdersberaad adviseert de vierde gedragsaanwijzing uit artikel 509hh van het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (begeleiding bij hulpverlening) toe te voegen als maatregel en meer aandacht te besteden aan technische ontwikkelingen die de handhaving kunnen ondersteunen. Ook is men van mening dat de handhaving van de door een rechter opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen een verantwoordelijkheid van de reclassering zou moeten zijn.

Het College van procureurs-generaal heeft met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Het openbaar ministerie is van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel samen met het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast een goed instrumentarium biedt voor de bestrijding van minder ernstige delicten die de leefbaarheid in de buurt ernstig aantasten, doordat in alle gevallen waarin de situatie daarom vraagt, vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd. Het openbaar ministerie heeft er ook veel waardering voor dat is beoogd een praktische regeling tot stand te brengen. Daarvan getuigt volgens het College de mogelijkheid voor de rechter om de opgelegde maatregel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, en de positionering van de rechter-commissaris die de vervangende hechtenis direct na de aanhouding van de veroordeelde die een verbod of plicht heeft overtreden ten uitvoer kan laten leggen. Het College meent dat het gewenst is de rechter een algemene bevoegdheid te geven een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen, waarbij het aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten om te bepalen of de maatregel in het individuele geval kan en moet worden opgelegd. Het College adviseert om de regeling flexibeler te maken door de rechter de mogelijkheid te geven de maatregel ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie te wijzigen of op te heffen. Evenals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak



vraagt het openbaar ministerie aandacht voor de situaties die zich kunnen voordoen in hoger beroep.

Ten slotte verdient vermelding dat dit conceptwetsvoorstel gedurende een periode van acht weken voorwerp is geweest van internetconsultatie. Via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) is aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het concept van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Van deze mogelijkheid is beperkt gebruik gemaakt.

Op de uitgebrachte adviezen wordt in deze memorie van toelichting ingegaan op die plaatsen waar de onderdelen waarover is geadviseerd, worden belicht.

### 3. Inhoud van de maatregel

De door de strafrechter op te leggen maatregel kan bestaan uit één of uit een combinatie van de volgende beperkingen van de (bewegings)vrijheid: een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht. Zo kan bijvoorbeeld een meldplicht worden opgelegd in aanvulling op een gebiedsverbod. De meldplicht kan dan worden beschouwd als een extra waarborg dat betrokkene niet in een gebied komt waar hij op bepaalde tijdstippen niet mag zijn. Indien een contactverbod wordt opgelegd in aanvulling op een gebiedsverbod, kan dit worden beschouwd als extra waarborg dat betrokkene niet in de nabijheid komt van één of meer bepaalde personen. Deze maatregelen hebben zoals ook in de inleidende paragraaf van de toelichting is opgemerkt dezelfde strekking als de gedragsaanwijzingen die de officier van justitie kan geven op grond van het voorgestelde artikel 509hh van het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Het Korpsbeheerderberaad heeft op grond van deze overeenstemming geadviseerd ook de vierde gedragsaanwijzing uit genoemd artikel, te weten 'het zich doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte', toe te voegen aan de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen. Gezien het andere karakter van deze gedragsaanwijzing, waarbij een (derde) partij wordt ingeschakeld om het gedrag van de betrokkene actief ten goede te beïnvloeden en waarmee de veroordeelde niet enkel wordt begrensd in zijn bewegingsvrijheid, is dit advies niet overgenomen. Een dergelijke gedragsbeïnvloedende sanctie, die voor een langere periode kan worden opgelegd, heeft een meer ingrijpend karakter en past beter binnen het kader van de voorwaardelijke strafoplegging. Vermelding verdient dat naar meer ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals terzake van een reisverbod, een verbod vrijwilligerswerk te verrichten en een verhuisplicht, onderzoek wordt gedaan (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84).

De rechter zal bij het opleggen van de maatregel streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte, in verhouding tot de belangen van beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht beperkt de vrijheid van bewegen en handelen. Bij de toepassing daarvan dient rekening te worden gehouden met de plaats waar de betrokkene woont en werkt of naar school gaat. Een gebiedsverbod zal een exacte omschrijving bevatten van het gebied waarbinnen de veroordeelde zich niet mag bevinden. Dit zal individueel moeten afgewogen worden. Zonodig kan de maatregel zodanig worden geformuleerd dat de betrokkene via een vastgestelde route zijn woning, werk of school kan bereiken. In paragrafen 5 en 6 wordt nader ingegaan op de betekenis van het EVRM voor de toepassing en de vormgeving van de maatregel.

De maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is twee jaar. De rechter kan in zijn vonnis de vrijheidsbeperkende maatregel opleggen naast één van de straffen uit artikel 9 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht kan dus worden opgelegd in combinatie met onder meer een gevangenisstraf, een taakstraf of een geldboete. Het strafrecht kent reeds mogelijkheden om te komen tot het opleggen van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht. Daarop wordt ingegaan in paragraaf 7.

#### 3.1 Gebiedsverbod

Een gebiedsverbod kan een verbod betreffen om zich in of in de omgeving van bepaalde gebouwen op te houden, dan wel een verbod om zich in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van een wijk dan wel in bepaalde straten te bevinden. Het gebiedsverbod kan een algemeen verbod bevatten, dan wel een verbod voor bepaalde tijdstippen, dagen of data. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verbod zich tijdens de avonduren waarin de veroordeelde, al dan niet in groepsverband, in een wijk of bij een publieke plaats zoals een station strafbare feiten heeft gepleegd gericht tegen voorbijgangers, bepaalde bewoners of winkeliers. In geval van voetbalvandalisme kan het bijvoorbeeld gaan om een stadionverbod tijdens alle wedstrijden van een bepaalde club. Het spreekt voor zich dat de rechter, in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel, altijd eerst beziet of een verbod zich op bepaalde tijdstippen te bevinden in de omgeving van bepaalde gebouwen of locaties afdoende is. In veel gevallen zal dat zo zijn, zodat de veroordeelde niet onnodig in zijn vrijheid wordt beperkt. Als echter blijkt van zodanige feiten of omstandigheden dat een verdergaand verbod naar tijd of plaats





noodzakelijk is, dan kan daartoe worden overgegaan.

### *3.2 Contactverbod*

Bij een contactverbod gaat het om een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen. Te denken valt in het bijzonder aan een verbod op contact met slachtoffers of getuigen. De maatregel kan echter ook strekken tot een verbod om contact te hebben met andere personen die verantwoordelijk zijn voor structurele overlast in een buurt of tijdens voetbalwedstrijden, bijvoorbeeld een verbod samen te komen in de straat waar telkens strafbare feiten worden gepleegd of burgers anderszins worden lastig gevallen. Een contactverbod is niet eenvoudig te handhaven. Contact kan immers op veel manieren plaatsvinden, door middel van telefoneren, aanbellen, langslopen enzovoort. Vaak zal overtreding van het verbod daarom slechts vastgesteld kunnen worden met behulp van melding door de persoon die erdoor beschermd wordt. Technische ontwikkelingen kunnen eraan bijdragen dat overtredingen ook met nieuwe hulpmiddelen kunnen worden opgenomen (nummerherkenning en mobiele telefoons met camera e.d.). Ook wijkagenten die goed bekend zijn met groepen overlastgevers of vandalen kunnen overtreding van een contactverbod constateren.

### *3.3 Meldplicht*

De rechter kan in zijn vonnis bevelen dat de verdachte zich periodiek of op bepaalde tijdstippen moet melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Voor deze meldplicht kan bijvoorbeeld de wachtcommandant van een specifiek politiebureau worden aangewezen. De rechter bepaalt in het vonnis de plaats, de frequentie van de melding (bijvoorbeeld dagelijks, om de dag, eenmaal per week) en het tijdstip van de melding. Tevens kan gedacht worden aan een meldplicht op specifieke momenten, zoals het moment waarop een bepaalde voetbalwedstrijd wordt gespeeld. Uiteraard is het bij sportevenementen niet altijd mogelijk om exact toekomstige dagen en tijdstippen te noemen waarop de meldplicht geldt. In voorkomende gevallen zal in het vonnis de meldplicht algemener moeten worden geduid, bijvoorbeeld door op te nemen dat de veroordeelde zich in de twee jaren na het wijzen van het vonnis tijdens uitwedstrijden van zijn voetbalclub moet melden op het politiebureau van zijn woonplaats. De meldplicht kan de handhaving van een gebiedsverbod of contactverbod ondersteunen, maar kan ook zelfstandig worden opgelegd.

## **4. Gevallen waarin de maatregel kan worden toegepast**

### *4.1 Algemene toepasbaarheid maatregel*

In de praktijk doen zich strafbare feiten voor waarbij niet kan worden volstaan met geldboetes, taakstraffen of (lichte) vrijheidsstraffen, maar waar gerichte gedragsmaatregelen nodig zijn om de omgeving te beschermen. Het kan hier gaan om situaties van aanhoudende overlastdoordat personen strafbare feiten plegen die de leefbaarheid in bepaalde wijken aantast of om verdachten die – bijvoorbeeld bij bepaalde voetbalwedstrijden of tijdens het uitgaan – bij herhaling vernielingen aanrichten of openlijk geweld plegen. Tevens kan het gaan om een verdachte van een strafbaar feit, bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. In dergelijke situaties moet voorkomen worden dat de getuige of het slachtoffer ongevraagd op hinderlijke wijze met de verdachte dreigt geconfronteerd te worden. Zoals door mij aan de orde is gesteld in het spoeddebat over het bericht dat Eindhoven een pedoseksueel niet mag weren (Handelingen II 2009/10, blz. 3665–3674), zijn ook buiten deze gevallen situaties denkbaar waarin de rechtsorde door het gedrag van verdachte dusdanig geschokt is dat het gewenst is dat de rechter een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel kan opleggen. Om die reden wordt – mede op grond van het advies van het openbaar ministerie – voorgesteld de sanctie niet te beperken tot bepaalde in de wet omschreven gevallen maar deze algemeen toepasbaar te maken. Het wordt aan het oordeel van de strafrechter overgelaten in welke concrete gevallen een wijkverbod, contactverbod of meldplicht een passende sanctie is. De toepassing van de maatregel wordt wel beperkt door het wettelijk omschreven doel van de maatregel: de beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Dit betekent dat de rechter de maatregel alleen kan opleggen indien hij oordeelt dat er rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen dan wel zich belastend naar personen toe zal gedragen.

### *4.2 Aantasting leefomgeving*

Relatief lichte feiten die herhaaldelijk of in groepsverband worden gepleegd, kunnen de openbare orde verstoren en ernstige overlast opleveren. Te denken is aan strafbare feiten die gepleegd worden door jongeren die hierdoor in bepaalde wijken voor veel overlast voor bewoners of winkeliers zorgen, maar ook aan strafbare feiten die gepleegd worden in het openbaar vervoer of door vandalen bij gelegenheid van bepaalde voetbalwedstrijden of andere evenementen. Deze delicten raken niet alleen



de directe slachtoffers maar ook de nabije of verre omstanders die door de inbreuk op hun leefomgeving in hun gevoelens zijn gekrenkt. De impact van overlast en verloedering op het dagelijks leven is in bepaalde wijken groot. Het kan hier gaan om bijvoorbeeld vernielingen van straatmeubilair, het ingooien van winkelruiten, het toebrengen van andere schade aan winkels of bij woningen, alsmede om diefstal of vernielingen in winkels, intimidatie en bedreiging alsook overtredingen van de APV terzake van overlastgevend gedrag, zoals graffiti, samenscholing, hinderlijk gedrag op of aan de weg, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen, openlijk drankgebruik of openlijk drugsgebruik. Dergelijke strafbare feiten zetten de leef sfeer in een buurt sterk onder druk, maken evenementen onveilig en veroorzaken schade aan publiek en particulier eigendom waardoor burgers zich niet meer veilig voelen, schade lijden en in hun welzijn worden aangetast. Het gaat hierbij om strafbare feiten die veelal bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat ze zonder gericht ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd. Een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel kan nieuwe strafbare feiten voorkomen en beschermt slachtoffers en andere betrokkenen. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk voor relatief lichte feiten, in aanvulling op de geldboete, taakstraf of gevangenisstraf, een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. De verdachte wordt veroordeeld voor de strafbare feiten die hij zelf heeft gepleegd, maar de in het proces-verbaal van de politie opgetekende en met feiten onderbouwde omstandigheden kunnen meewegen in het bepalen van een op de persoon toegesnelde, vrijheidsbeperkende maatregel.

Ook bij gevallen waarin een strafbaar feit is begaan waarbij gegronde vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, kan een vrijheidsbeperkende maatregel uitkomst bieden. Het kan gaan om een verdachte van een strafbaar feit, bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. Het kan gaan om belastend gedrag zoals telefoneren, aanbellen of langslopen, waarbij de getuige of het slachtoffer ongevraagd op hinderlijke wijze met de verdachte geconfronteerd wordt. Dit kan voor hen belastend zijn omdat de verdachte zich ongevraagd meldt, mogelijk tracht hen te beïnvloeden of angst aan te jagen of zelfs een nieuw strafbaar feit pleegt, zoals een misdrijf bedoeld in artikelen 285 Sr (bedreiging), 285a Sr (intimidatie) of 285b Sr (stalking). Als een slachtoffer of een getuige – gelet op de uitingen of het gedrag van de verdachte – redelijkerwijs kan vrezen voor ernstig belastend gedrag door de verdachte, kan de rechter oordelen tot het opleggen van een vrijheidsbeperking. De vrees voor belastend gedrag kan zich ook voordoen bij het groepsgevijs of herhaaldelijk plegen van strafbare feiten zoals vernieling of beschadiging aan een winkel, woning of tuin, waardoor eigenaars of bewoners worden geïntimideerd. De rechter kan oordelen dat het recht van de verdachte om zich vrij te bewegen minder zwaar weegt dan het belang van bewoners om gevrijwaard te zijn van nieuwe strafbare feiten of de angst daarvoor.

Gevallen waarin een strafbaar feit is begaan in verband waarmee gegronde vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert, kunnen eveneens reden zijn voor de rechter om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Dit betreft bijvoorbeeld zaken waarin – gelet op de strafbare feiten die door de verdachte reeds eerder zijn gepleegd, dan wel waarvoor hij wordt veroordeeld – vrees bestaat voor herhaling van vernielingen. Hierbij kan worden gedacht aan mensen die herhaaldelijk (kleine) vernielingen plegen, zoals hooligans in de buurt van stadions, of uitgaanspubliek dat in het centrum of in de omgeving van stations vernielingen aan straatmeubilair aanricht. Ook kan het bijvoorbeeld gaan om vernielingen in winkelcentra door overlastplegers.

#### 4.3 Opsporing

In de dagelijkse praktijk worden veel van de hiervoor beschreven overtredingen en relatief lichte misdrijven gestandaardiseerd afgedaan door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Bij de aanpak van de gedragingen en personen waar het hier om gaat, verdient het de voorkeur dat ook deze lichtere strafbare feiten aan het openbaar ministerie ter beoordeling worden gestuurd. De officier van justitie kan in de dagvaarding één of meerdere overtredingen en eventuele misdrijven gebundeld aan de rechter voorleggen met het oog op het treffen van passende maatregelen ter voorbereiding van een op de persoon van de verdachte toegespitste strafreis. Voor deze persoonsgerichte aanpak moeten op lokaal niveau afspraken worden gemaakt tussen de handhavingpartners (politie, openbaar ministerie, gemeenten), zodat de handhaver op straat (buitengewoon opsporingsambtenaar of politieagent) weet welke personen en welke strafbare feiten in aanmerking komen voor een dergelijke aanpak en hierop consequent handhaaft. Voor de inventarisatie van jeugdgroepen werken alle regiokorpsen van de politie en veel gemeenten sinds enkele jaren met de zogeheten shortlistmethodiek van Beke en Ferwerda. Deze methode maakt onderscheid tussen hinderlijke, overlastgevendende en criminele jeugdgroepen. Op basis van deze informatie wordt per groep een groeps-, situatie-, of persoonsgerichte aanpak geformuleerd. Het kan bij grote problemen, doordat personen bij herhaling strafbare feiten plegen die de leefbaarheid aantasten, aangewezen zijn gericht politieonderzoek te starten naar de individuen en groepen die overlastgevendende strafbare feiten plegen. De afstemming over de te volgen aanpak voor specifieke personen en situaties kan bij uitstek worden uitgevoerd binnen het





bestaande samenwerkingsverband van het Veiligheidshuis (paragraaf 8). De afstemming over de inzet van de capaciteit vindt plaats in het lokale driehoeksoverleg tussen burgemeester, justitie en politie.

#### *4.4 Handhaving van de maatregel*

Bij de handhaving van de naleving van de opgelegde maatregel speelt de politie een belangrijke rol. Het handhaven van een contactverbod of een gebiedsverbod is niet altijd eenvoudig. Het Korpsbeheerdersberaad stelt daarom in zijn advies voor om te investeren in technische ontwikkelingen om de handhaving te ondersteunen. In paragraaf 3 is reeds opgemerkt dat technische ontwikkelingen eraan kunnen bijdragen dat overtredingen van de maatregel worden geconstateerd. Voor zover dit advies echter ziet op controle op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen uit dit wetsvoorstel door middel van elektronische middelen zoals enkelbanden met ingebouwde GPS-apparatuur, lijkt de met de maatregel beoogde geringe beperking van de vrijheid van bewegen van de veroordeelde hier niet mee in verhouding te staan. Zeker waar het gaat om bekenden van de politie is de handhaving ook zonder elektronische middelen uitvoerbaar. Voor een persoonsgerichte benadering van bekende daders zijn wel gerichte handhavingsinspanningen nodig. Een integrale aanpak van problemen in wijken, in samenwerking met de bestuurlijke en justitiële autoriteiten, is hierbij het meest effectief, zoals ook blijkt in het werken binnen de Veiligheidshuizen. Het openbaar ministerie zal daartoe lokaal instructie moeten doen uitgaan en beleid voeren. De politie en andere opsporingsambtenaren zullen moeten weten welke personen een rechterlijke zelfstandige maatregel opgelegd hebben gekregen. Naast het toezicht door opsporingsambtenaren is signalering en aangifte door eigenaren en beheerders van objecten, buurtbewoners en direct betrokkenen belangrijk bij de controle op de naleving van de maatregel. Het Korpsbeheerdersberaad bepleit in haar advies daarnaast dat de handhaving van de opgelegde maatregelen een verantwoordelijkheid zou moeten zijn van de reclassering. Hiertoe wordt aangevoerd dat de maatregel ook in combinatie met een straf of een andere maatregel kan worden opgelegd. Aangezien de aard van de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen is de veiligheid van bewegen van de veroordeelde te beperken en niet beoogd wordt het gedrag van de veroordeelde actief ten goede te beïnvloeden is hier echter – anders dan bij het toezicht op en de begeleiding bij de naleving van de voorwaarden die bij een voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd – geen rol aan de reclassering toebedeeld.

Handhaving van de maatregel is meteen effectief, doordat de politie op bevel van de officier van justitie kan overgaan tot aanhouding zodra wordt geconstateerd dat de veroordeelde een vrijheidsbeperkende maatregel niet naleeft. Het openbaar ministerie adviseert om voor het geven van een bevel tot aanhouding aan te sluiten bij de regeling van aanhouding buiten heterdaad (artikel 54 Sv). Dit zou betekenen dat in spoedeisende gevallen ook de hulpofficier van justitie of – als ook zijn optreden niet kan worden afgewacht – zelfs de opsporingsambtenaar die de overtreding van de maatregel constateert, de betrokkene kan (laten) aanhouden. Aangezien de officier van justitie in de praktijk dergelijke bevelen op korte termijn, bijvoorbeeld telefonisch, kan geven, is er voor gekozen dit advies niet op te volgen. Ook is het gewenst dat de officier van justitie bij constatering van overtreding van de maatregel aan de hand van de omschrijving van de vrijheidsbeperkende maatregel beoordeelt of de maatregel inderdaad niet is nageleefd. De verantwoordelijkheid voor de aanhouding hoort thuis op het niveau van de officier van justitie.

### **5. Vormgeving van de zelfstandige maatregel**

In deze paragraaf over de vormgeving van de zelfstandige maatregel komen de volgende aspecten aan bod: de inbedding van de maatregel in het wetboek, de onmiddellijke uitvoerbaarheid en de vervangende hechtenis. Op verschillende plaatsen wordt in deze paragraaf ingegaan op de uit het EVRM voortvloeiende voorwaarden voor de vormgeving van de maatregel.

#### *5.1 Inbedding in het Wetboek van Strafrecht*

In het Wetboek van Strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen straffen en maatregelen. Een straf is vooral gericht op vergelding, terwijl een maatregel primair is gericht op beveiliging en preventie. Gelet op het feit dat een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht vooral bedoeld zijn ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten en bescherming van de leefomgeving van burgers zijn ze vormgegeven als een maatregel. De voorgestelde regeling van de zelfstandige rechterlijke maatregel krijgt een plaats in een nieuwe, vierde afdeling van titel IIa van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht. De maatregel kan in combinatie met een straf of een andere maatregel worden opgelegd, net als de maatregelen onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding. Het in het eerste lid van het voorgestelde artikel 38v omschreven doel van beveiliging van de maatschappij of voorkoming van strafbare feiten is ontleend aan de doelstelling van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, de ISD-maatregel (artikelen 38m tot en met 38u Sr). De verdachten waarvoor de vrijheidsbeperkende maatregel van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht aan de orde kan zijn, hoeven echter niet te vallen onder



de door het openbaar ministerie gehanteerde definities van het justitieel veelplegerbeleid. Integendeel, de maatregel kan zoals het openbaar ministerie in zijn advies stelt, ook worden opgelegd aan personen die een niet dusdanig justitieel verleden hebben dat ze naar de beleidsregels van het openbaar ministerie kunnen worden aangeduid als een veelpleger. Het al dan niet zijn van een veelpleger hangt met name af van het aantal zaken waarin tot een veroordeling is gekomen. Vooral bij de categorie van verdachten die – veelal in groepsverband – door het herhaaldelijk begaan van relatief lichtere strafbare feiten ernstige overlast veroorzaken, maar nog maar beperkt met justitie in aanraking zijn gekomen, zal hier niet snel sprake van zijn. Dit geldt ook voor een verdachte die voor het eerst een licht geweldsmisdrijf pleegt, maar ernstig belastend gedrag vertoont tegenover het slachtoffer. Door een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht wordt de vrijheid aan de verdachte niet ontnomen, maar wel gericht beperkt om verdere overlast te verhoeden. Hiermee kan de voorgestelde zelfstandige rechterlijke maatregel worden beschouwd als anders van karakter en veel minder ingrijpend dan de ISD-maatregel. Wel is een vergelijking mogelijk met de ISD-maatregel waar het gaat om het preventieve karakter van de maatregel – hetgeen tot uitdrukking komt in de doelomschrijving (beveiliging maatschappij of voorkoming van strafbare feiten) en de in verhouding tot de gepleegde strafbare feiten in bepaalde gevallen mogelijk lange periode van twee jaren, gedurende welke de maatregel kan worden opgelegd.

De maatregelen uit dit wetsvoorstel kunnen, zelfstandig of in combinatie met een hoofdstraf, slechts worden opgelegd indien de rechter de verdachte veroordeelt voor een strafbaar feit. De toepassing van diverse andere strafrechtelijke maatregelen is niet gebonden aan een veroordeling wegens een strafbaar feit. Onttrekking aan het verkeer van gevaarlijke voorwerpen, om een voorbeeld te noemen, is ook mogelijk bij een vrijspraak of bij afzonderlijke rechterlijke beschikking. Terbeschikkingstelling van de staat is ook mogelijk bij ontslag van alle rechtsvervolgning. Er is voor een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht echter geen grondslag indien niet kan worden vastgesteld dat het strafbare feit is begaan en de verdachte daaraan schuldig is. Daarom kan deze vrijheidsbeperkende maatregel alleen in geval van veroordeling voor een strafbaar feit worden opgelegd.

De maatregel kan, zoals aangegeven, zelfstandig of in combinatie met een andere straf of maatregel worden opgelegd. Alleen voor het onderdeel van het vonnis dat de vrijheidsbeperkende maatregel betreft, kan de rechter bevelen dat het direct ingaat. De onmiddellijke uitvoerbaarheid kan dus niet een tegelijkertijd opgelegde straf of andere maatregel betreffen. Een vonnis waarin een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd, kan dus twee separate trajecten voor de tenuitvoerlegging tot gevolg hebben.

## *5.2 Onmiddellijke uitvoerbaarheid*

Veelal zal zich de situatie voordoen dat de vrijheidsbeperkende maatregel zo snel mogelijk nadat de rechter vonnis heeft gewezen ten uitvoer moet worden gelegd om herhaling van strafbare feiten te voorkomen of personen en goederen te beschermen. Omdat het in dit wetsvoorstel gaat om maatregelen die beperkt van karakter zijn (bijvoorbeeld een verbod om gedurende een bepaalde periode in een straat te komen waar men zelf niet woont), kleven aan directe uitvoerbaarheid niet zodanige nadelen en onomkeerbare gevolgen dat hiertoe niet kan worden overgegaan. Voorgesteld wordt daarom ten behoeve van de vrijheidsbeperkende maatregel af te wijken van artikel 557, eerste lid, Sv door te bepalen dat de rechter kan bevelen op welk tijdstip de maatregel ingaat (artikel 38v, vierde lid, Sr). Anders dan gebruikelijk wordt de tenuitvoerlegging dus niet geschorst of opgeschort door hoger beroep of beroep in cassatie.

Het wetboek kent reeds een aantal uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 557 Sv. De dadelijk uitvoerbare bevelen betreffende de voorlopige hechtenis zijn hiervan de bekendste. In de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid wordt ook voorzien in het Wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Naar een bredere toepassing van onmiddellijke tenuitvoerlegging in het strafrecht – bijvoorbeeld bij een straf als de geldboete – wordt rechtsvergelijkend onderzoek gedaan (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI nr. 84).

Omdat directe tenuitvoerlegging van de maatregel onmiddellijk consequenties heeft voor het gedrag van de veroordeelde, is in een aantal waarborgen voorzien. In de eerste plaats kan de rechter alleen een bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid geven indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen. Dit criterium is mede naar aanleiding van het advies van Raad voor de rechtspraak – waarin de Raad vraagt nader in te gaan op de criteria die van belang zijn bij de afweging of de maatregel uitvoerbaar bij voorraad moet worden verklaard – in de wettekst opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan. De bescherming van de veiligheid van anderen rechtvaardigt dat, indien aan dit criterium is voldaan, in individuele gevallen wordt afgeweken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling. Dit is – anders dan de Nederlandse Orde van Advocaten



in haar advies meent – niet anders nu deze vrijheidsbeperkende maatregel met name is bedoeld om herhaling van minder ernstige delicten gericht te voorkomen. Zoals is uiteengezet in paragraaf 4 van deze toelichting, kunnen ook lichte delicten door hun aard of door de wijze waarop ze zijn gepleegd of door de omstandigheden van het geval een grote maatschappelijke impact hebben en een ruime kring van betrokkenen raken. Slachtoffers kunnen buitengewoon belast worden door het gedrag van verdachten en veroordeelden. Dit is juist de reden om in dit wetsvoorstel een maatregel te introduceren waarbij de omgeving wordt beschermd door een gerichte, relatief lichte vrijheidsbeperking. In de tweede plaats wordt de keuze of in het concrete geval de onmiddellijke uitvoering noodzaak is, in handen gelegd van de rechter. Het gaat daarmee om een sanctie die uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd, waardoor zij op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces is ingebed. De rechter kan daarbij alle omstandigheden van het geval meewegen. Van belang hierbij is dat de vrijheidsbeperkende maatregel zoveel mogelijk is toegesneden op de betrokken persoon en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de maatregel, zodat de maatregel voor de veroordeelde niet onnodig beperkend hoeft te zijn, terwijl de maatschappij in het algemeen en slachtoffers in het bijzonder, wel zoveel mogelijk direct worden beschermd. Ten derde kan het bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid, na het instellen van hoger beroep, door de appelrechter worden opgeheven. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in de gevallen dat het gerechtshof met betrekking tot de dadelijke uitvoerbaarheid al snel tot een ander oordeel komt dan de rechtbank. Voor de behandeling in hoger beroep blijft overigens uiteraard vooropstaan dat de in eerste aanleg veroordeelde voor onschuldig wordt gehouden totdat het gerechtshof over die schuld zijn eigen oordeel heeft gevormd. De constatering van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat de met executie belaste autoriteiten in hun uitingen richting de veroordeelde en derden er rekening mee houden dat de schuld nog niet onherroepelijk vaststaat, wordt dan ook onderschreven.

In enkele adviezen kwam de vraag aan de orde of de voorgestelde regeling strijdig zou zijn met de onschuldpresumptie, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Van strijdigheid met dit beginsel is geen sprake, omdat de maatregel door de strafrechter wordt opgelegd op grond van een procedure die voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM en er daarenboven een rechterlijk oordeel nodig is voordat tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan worden overgegaan. Zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies terecht opmerkt, moet wel voorkomen worden dat er praktische problemen ontstaan bij een (mondelinge) uitspraak waarin een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd die direct uitvoerbaar is. De voorgestelde wijziging van artikel 366a Sv strekt ertoe dat indien de verdachte bij de terechtzitting aanwezig is, door het openbaar ministerie aanstonds na de uitspraak in persoon een mededeling kan worden uitgereikt waarin de vrijheidsbeperkende maatregel is beschreven. Dit is thans ook al de praktijk bij toepassing van voorwaardelijke straffen en taakstraffen. De rechter-commissaris zal indien moet worden geoordeeld over een geconstateerde overtreding van de vrijheidsbeperking uiteraard ook moeten kunnen beschikken over de schriftelijk opgelegde maatregel. Indien de verdachte niet ter zitting aanwezig is, wordt de mededeling hem per post toegezonden.

### *5.3 Vervangende hechtenis*

#### *5.3.1 Passende omvang van de vervangende hechtenis*

De rechter kan een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen om nieuwe strafbare feiten te voorkomen of de leefomgeving van burgers, de veiligheid in de wijken en slachtoffers te beschermen. Om de maatregel kracht bij te zetten is het van belang dat vervangende hechtenis kan worden toegepast in het geval de veroordeelde niet voldoet aan deze vrijheidsbeperkende maatregelen van beperkte omvang en duur. De genoemde belangen rechtvaardigen dit ook. Vervangende hechtenis kan ook worden toegepast indien een veroordeelde een taakstraf niet naar behoren vervult, een geldboete niet betaalt dan wel een maatregel tot schadevergoeding niet naleeft. De rechter bepaalt op grond van het voorgestelde artikel 38w, tweede lid, Sr, in het vonnis hoeveel vervangende hechtenis ten hoogste ten uitvoer kan worden gelegd. De in het vonnis bepaalde duur van de vervangende hechtenis bedraagt minimaal drie dagen voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De rechter kan hierbij bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding van de opgelegde maatregel. Van de dreiging van minimaal drie dagen vervangende hechtenis gaat naar verwachting voldoende afschrikwekkende werking uit om de veroordeelde zich te laten houden aan de in de maatregel opgelegde vrijheidsbeperking. De rechter-commissaris zal in zijn beoordeling over de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de eventuele opbouw in de vervangende hechtenis betrekken. De feitelijke duur van de tenuitvoergelegde vervangende hechtenis kan door de mogelijkheid van gedeeltelijke tenuitvoerlegging minder dan drie dagen bedragen. Langs deze weg kan worden voorzien in een passende omvang van de vervangende hechtenis voor zowel het geval waarin de maatregel beperkt is tot bepaalde gebeurtenissen (zoals bepaalde voetbalwedstrijden bij een stadionverbod), als het geval van een voortdurende maatregel (zoals bij een verbod om gedurende een jaar in een winkelcentrum te komen). Deze regeling voor het bepalen van de duur van de vervangende hechtenis wijkt af van die bij de taakstraf (artikel 22d, vierde lid, Sr), de geldboete



(artikel 24c, vierde lid, Sr) en de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f, zesde lid, Sr). In die gevallen kan namelijk eenduidig worden bepaald aan welk deel van de straf of maatregel reeds is voldaan en kan vervolgens de duur van de vervangende hechtenis naar evenredigheid worden verminderd. Bij een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldplicht is niet altijd bepaalbaar welk deel van de maatregel wel, en welk deel niet is nageleefd. Dit heeft tot gevolg dat niet naar evenredigheid een vervangende hechtenis kan worden vastgesteld. In het geval dat bijvoorbeeld een gebieds- of contactverbod van een maand na negenentwintig dagen wordt overtreden, zou bij een één-op-één verhouding tussen de duur van de maatregel en de duur van de vervangende hechtenis nog een dertigste deel van de vervangende hechtenis resteren. Dit staat mogelijk niet in verhouding tot de ernst van de overtreding. Tegelijkertijd kan in dit geval een tenuitvoerlegging van een vervangende hechtenis van een week misschien onevenredig zwaar zijn. Daarom wordt voorgesteld dat de rechter vooraf bepaalt hoeveel vervangende hechtenis in beginsel ten uitvoer moet worden gelegd per overtreding van de maatregel en dat de rechter-commissaris op grond van artikel 38x, vijfde lid, Sr, oordeelt of gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging aangewezen is.

De vervangende hechtenis vervangt net als bij de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f, zesde lid, Sr) de opgelegde maatregel niet. De verplichtingen ingevolge de opgelegde maatregel duren op grond van het voorgestelde artikel 38w, vierde lid, Sr, voort na afloop van de ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis. Dit is gelet op de aard van de vrijheidsbeperkende maatregelen gewenst. Bij overtreding van een plicht om zich gedurende een jaar bij elke uitwedstrijd van een bepaalde voetbalclub te melden op het politiebureau, dienen bijvoorbeeld na de vervangende hechtenis vanwege het niet melden, de andere meldplichten vanzelfsprekend gewoon van toepassing te zijn. De uiteindelijk in totaal ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis kan op grond van het voorgestelde artikel 38w, vierde lid, Sr, de duur van zes maanden niet overschrijden. Deze maximale duur is wetsystematisch niet afwijkend van de maximale duur van de vervangende hechtenis die ten uitvoer kan worden gelegd bij het niet naar behoren verrichten van een taakstraf (acht maanden, artikel 22d Sr) of het niet volledig voldoen aan een geldboete (één jaar, artikel 24c Sr). Zes maanden is ten minste een kwart van de periode waarvoor de maatregel wordt opgelegd (artikel 38v, derde lid). Dit voorkomt dat veroordeelden bewust lichtzinnig zullen kiezen de maatregel te overtreden. Een periode van zes maanden biedt naar verwachting voldoende afschrikkende werking om het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht effectief te laten zijn gedurende de volle periode waarvoor de maatregel wordt opgelegd.

### *5.3.2 Vormgeving van de vervangende hechtenis*

De regeling van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is opgenomen in artikel 38x Sr en is gemodelleerd naar de procedures van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15h Sr) en de voorlopige tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf bij het niet naleven van enige gestelde voorwaarde (artikel 14fa Sr als voorgesteld in het Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling). Er is niet aangesloten bij artikel 22g Sr waarin de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis voor het niet of niet naar behoren verrichten van een taakstraf is geregeld. De Nederlandse Orde van Advocaten vindt de keuze voor afwijking van artikel 22g Sr niet overtuigend en is van mening dat het oordeel over de niet-naleving toebehoort aan de zittingsrechter die de sanctie heeft opgelegd, inclusief het oordeel over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Hierover zij opgemerkt dat de beoordeling over het niet naleven van de taakstraf en de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de taakstraf aan de officier van justitie is toebedeeld, en alleen ter beoordeling van de zittingsrechter komt als de veroordeelde een bezwaarschrift indient. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vragen zich in hun adviezen af of het niet meer voor de hand zou liggen om deze taak bij de (enkelvoudige) kamer van het gerecht neer te leggen, mede omdat dit een nieuwe taak voor de rechter-commissaris behelst. De reden om deze adviezen niet te volgen en aan te sluiten bij de regelingen van de genoemde artikelen 15h en 14fa Sr is dat een snelle rechterlijke beslissing is geboden. Daarom is deze taak neergelegd bij de rechter-commissaris, naar analogie van de regeling van de genoemde artikelen 15d en 14fa Sr. Anders dan in die artikelen, is er evenwel niet in voorzien dat na de beslissing van de rechter-commissaris een definitieve beslissing door de zittingsrechter wordt gegeven. Wel is er naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de Raad voor de rechtspraak in voorzien dat de veroordeelde tegen de beslissing van de rechter-commissaris in beroep kan gaan bij de rechter. Langs deze weg kan door de veroordeelde wel een oordeel worden gevraagd aan de zittingsrechter die de maatregel heeft opgelegd. In de toelichting op artikel 38x wordt de procedure tot toepassing van vervangende hechtenis in het geval de maatregel niet wordt nageleefd, nader toegelicht.

Nu het gaat om een bij vonnis bepaalde vervangende hechtenis, is sprake van een rechtmatige detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter, zoals is geborgd in artikel 15 Grundwet en artikel 5, eerste lid, onder a, EVRM. Het EHRM heeft in de zaak van Wemhoff tegen de Bondsrepubliek Duitsland (EHRM 27 juni 1968) uitgemaakt dat de veroordeling waarover artikel 5, eerste lid, sub





a, EVRM, spreekt, nog niet in kracht van gewijsde hoeft te zijn gegaan om de veroordeelde zijn vrijheid te ontnemen. Zodra er een veroordeling in eerste instantie is, berust de daaropvolgende vrijheidsbeneming op dit artikel, ook al staat nog een rechtsmiddel open tegen de uitspraak. Dat bij het niet naleven van de maatregel de rechter-commissaris de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis beveelt, biedt hierbij een extra waarborg.

De Raad voor de rechtspraak stelt in zijn advies de vraag of de beslissing op een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis niet een 'criminal charge' dan wel een 'determination of civil rights and obligations' in de zin van 6 EVRM is. Dit is niet het geval. Het gaat hier niet om het plegen van een nieuw strafbaar feit, maar om het niet naleven van een rechterlijk vonnis. Ditzelfde geldt voor de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij het niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf. Overigens voldoet de regeling van de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM, nu de beoordeling van deze vordering plaatsvindt door een onafhankelijke rechter, te weten de rechter-commissaris.

## 6. Rechtsbescherming

In deze paragraaf wordt in gegaan op de toekenning van schadevergoeding, veroordeling bij verstek en het hoger beroep.

### 6.1 Schadevergoeding

Uit artikel 5, vijfde lid, EVRM, volgt dat als de burger – naar later blijkt – ten onrechte is gearresteerd of gedetineerd, er recht op schadeloosstelling is. Uit artikel 5 EVRM vloeit geen recht op schadevergoeding voort in geval aan de burger andere sancties ten onrechte zijn opgelegd. Dit geldt ook voor de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel. Indien de veroordeelde in hoger beroep wordt vrijgesproken en blijkt ten onrechte onderworpen te zijn geweest aan bijvoorbeeld een gebiedsverbod, bestaat in beginsel dus geen recht op schadevergoeding.

Indien de rechter-commissaris de vordering van de officier van justitie tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis afwijst, is de aangehouden veroordeelde ten onrechte zijn vrijheid ontnomen. Ook indien de verdachte in hoger beroep wordt vrijgesproken van het strafbare feit, terwijl de rechter in eerste aanleg de maatregel direct uitvoerbaar heeft verklaard en de verdachte de maatregel heeft overtreden en is aangehouden, kan sprake zijn van onterechte vrijheidsbeneming. Mede naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak worden met het voorgestelde artikel 38j Sr deze gevallen onder het bereik van artikel 89 Sv gebracht. Op grond van artikel 89 Sv kunnen gewezen verdachten in een strafproces onder bepaalde omstandigheden een vergoeding krijgen voor schade die zij hebben geleden als direct gevolg van ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming. Bij een onterecht ondergane vervangende hechtenis als gevolg van de vrijheidsbeperkende maatregel kan dus schadevergoeding worden toegekend.

### 6.2 Veroordeling bij verstek

Voor het ingaan van de maatregel is noodzakelijk dat de veroordeelde op de hoogte is of had kunnen zijn van het vonnis. Als de verdachte aanwezig is op de zitting, kan de maatregel onmiddellijk ingaan, anders na betekening van het verstekvonnis aan de veroordeelde (artikel 557 Sv). Op grond van artikel 366, eerste lid, Sv moet de officier van justitie in het geval dat de rechter de vrijheidsbeperkende maatregel van dit wetsvoorstel bij verstek oplegt, deze beslissing zo spoedig mogelijk aan de veroordeelde betekenen. Deze mededeling is echter niet nodig indien de dagvaarding in persoon is betekend, of de verdachte op de terechtzitting aanwezig is geweest, of de verdachte anderszins tevoren bekend was met de dag van de terechtzitting (artikel 366, tweede lid, Sv). In het geval dat de verdachte dus weet dat de terechtzitting is, maar zelf niet verschijnt en zich ook niet laat vertegenwoordigen, dan is het bijgevolg mogelijk dat de maatregel ingaat zonder dat de betrokkene hiervan op de hoogte is. Het door de Nederlandse Orde van Advocaten in haar advies beschreven denkbare gevolg dat de veroordeelde bij niet-naleving van de hem of haar door eigen toedoen onbekende maatregel geconfronteerd wordt met vervangende hechtenis, is in beginsel voor zijn of haar rekening. Het is echter gewenst dat het openbaar ministerie, ook nu er geen wettelijke verplichting is het vonnis te betekenen, de op schrift gestelde onmiddellijk uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel overhandigt of toezendt aan de veroordeelde. De wijziging van artikel 366a Sv strekt hiertoe. Anders dan de Raad voor de rechtspraak adviseert, is er op grond van het bovenstaande geen aanleiding een aparte regeling te treffen voor het geval de verdachte bij verstek is veroordeeld. De betrokken persoon kan in hoger beroep tegen zijn veroordeling opkomen tegen de opgelegde maatregel. Hiermee wordt een afgewogen en verantwoorde regeling geboden ter versterking van de effectiviteit van de zelfstandige maatregel. De in consultatie door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het openbaar ministerie gegeven overweging een bijzondere rechtsgang te scheppen teneinde een opheffing of





wijziging van de voorziening door de rechter mogelijk te maken, is niet overgenomen. Een dergelijke rechtsgang zou tot gevolg hebben dat een derde rechter oordeelt over de op te leggen maatregel en de consequenties die worden verbonden aan het niet naleven hiervan. Dit zou onnodig belastend zijn voor de rechtspraak. Daar waar het onverminderd handhaven van de opgelegde maatregel door veranderde omstandigheden mogelijk onredelijk is, kan indien het vonnis onherroepelijk is geworden een gratieverzoek worden ingediend. In andere gevallen zal in de praktijk zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de gewijzigde situatie. Uiteindelijk is het oordeel aan de rechter-commissaris of de gewijzigde omstandigheden hebben geleid tot een onmogelijkheid of onredelijkheid om de maatregel na te leven, waardoor de vervangende hechtenis mogelijk niet of slechts voor een beperkt deel ten uitvoer gelegd moet worden. Zoals het openbaar ministerie opmerkt in zijn advies moet een meldplicht bijvoorbeeld niet uitpakken als een verhuisverbod, doordat het in het vonnis bepaalde politiebureau in een bepaalde gemeente ligt, terwijl de veroordeelde gaat verhuizen naar de andere kant van het land. Het verdient daarom de voorkeur dat de plaats van melding algemeen bepaald wordt, bijvoorbeeld het politiebureau in de woonplaats van de veroordeelde. Dit geldt zeker indien bij het wijzen van het vonnis valt te voorzien dat de veroordeelde in de periode waarvoor de maatregel geldt mogelijk gaat verhuizen.

### 6.3 Hoger beroep

Ook de rechter in hoger beroep kan de vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. Indien de verdachte of de officier van justitie tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in beroep gaat, zal de appelrechter de uitspraak in eerste aanleg opnieuw beoordelen, en zal zijn aandacht in het bijzonder richten op de grieven van partijen (artikel 410 en 415, tweede lid, Sv). In hoger beroep kan worden opgekomen tegen de bewezenverklaring en de veroordeling van de verdachte wegens het strafbaar feit en tegen de opgelegde straffen en maatregelen. Tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis staat afzonderlijk hoger beroep open bij de rechter die de maatregel oplegde. Dit kwam aan de orde in paragraaf 5.3.

De appelrechter kan de uitspraak van de rechter in eerste aanleg geheel bevestigen, gedeeltelijk bevestigen en geheel vernietigen of gedeeltelijk vernietigen. In geval van gehele of gedeeltelijke vernietiging voorziet de appelrechter in de zaak, tenzij terugverwijzing nodig is.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het openbaar ministerie vragen in hun adviezen aandacht voor een toelichting op toepassing van de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel in hoger beroep. Indien het gerechtshof de verdachte veroordeelt, zal het ten behoeve van de sanctieoplegging, net als de rechter in eerste aanleg, de aard van het strafbaar feit, de omstandigheden van het geval, de persoon van de dader en de belangen van het slachtoffer of de samenleving afwegen. In de paragrafen 3 en 4 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 38v Sr is beschreven op welke wijze deze aspecten hierbij een rol kunnen spelen. Het gerechtshof kan de beslissing van de rechter in eerste aanleg terzake van de opgelegde maatregel bevestigen, of bij vernietiging van het vonnis in eerste aanleg de maatregel opnieuw opleggen. Het gerechtshof kan ook een gewijzigde maatregel opleggen, bijvoorbeeld omdat de persoonlijke omstandigheden zijn gewijzigd of omdat het gerechtshof de zaak anders beoordeelt dan de rechtbank. Indien de uitspraak van het gerechtshof onherroepelijk is geworden dan wel het gerechtshof heeft bevolen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is, kan het openbaar ministerie, indien het van oordeel is dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd, op grond van het voorgestelde artikel 38x Sr de aanhouding van de veroordeelde bevelen. In de praktijk zal de officier van justitie dit bevel geven op grond van informatie van de politie. De officier van justitie kan vervolgens een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis indienen bij de rechter-commissaris.

Indien de rechter in eerste aanleg de dadelijke tenuitvoerlegging heeft bevolen, beoordeelt het gerechtshof of de dadelijke tenuitvoerlegging moet worden voortgezet. Wanneer het gerechtshof al snel tot het oordeel komt dat de maatregel niet in stand kan blijven, kan het gerechtshof het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid opheffen. In andere gevallen bepaalt het gerechtshof bij de bevestiging van de uitspraak van de rechter in eerste aanleg of bij het opleggen van de (gewijzigde) maatregel of de directe tenuitvoerlegging moet worden voortgezet of moet worden bevolen. Het gerechtshof bepaalt dan opnieuw de duur en inhoud van de maatregel, met aftrek van de periode gedurende welke de maatregel al van kracht is geweest. De totale duur van de maatregel mag op grond van artikel 38v, derde lid, Sr de periode van ten hoogste twee jaren niet overschrijden. Indien het gerechtshof de oplegging van de maatregel, anders dan de rechter in eerste aanleg, niet nodig acht, of als de verdachte van het onderliggende feit wordt vrijgesproken, beveelt het gerechtshof de beëindiging van de tenuitvoerlegging. Indien wegens het niet naleven van de maatregel vervangende hechtenis is ondergaan, kan er recht op schadeloosstelling zijn. Dit is beschreven in paragraaf 6.1.

Ook bij het bepalen van de duur van de vervangende hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd in het geval niet aan de maatregel wordt voldaan, houdt het gerechtshof rekening met het aantal dagen gedurende welke de vervangende hechtenis mogelijk reeds is tenuitvoergelegd. De totale duur van de vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden (artikel 38w, derde lid, Sr). In het (theoretische) geval dat reeds vóór de behandeling van de zaak in hoger beroep de vervangende hechtenis



geheel ten uitvoer is gelegd, kan het gerechtshof de maatregel en de vervangende hechtenis slechts bevestigen.

## **7. Verhouding van de maatregel tot andere gedragsbeïnvloedende interventies**

Het strafrecht kent reeds een aantal andere gedragsbeïnvloedende interventies, zowel voor, als na de berechting. Hierop wordt in deze paragraaf ingegaan. Aangezien dit wetsvoorstel erop is gericht het strafrechtelijk instrumentarium te completeren, en slechts betrekking heeft op sanctieoplegging bij veroordeling wegens een strafbaar feit, blijven bestuursrechtelijke en civielrechtelijke mogelijkheden met een vergelijkbare intentie buiten beschouwing. In het kader van de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel zijn vooral de interventies na de berechting relevant en daarbinnen met name de voorwaardelijke veroordeling. Daarom wordt in paragraaf 7.1 hierop uitgebreid ingegaan.

### *7.1 Gedragsbeïnvloedende interventies na de berechting*

Bij het opleggen van (bijzondere) voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Sr) en bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15 Sr) kunnen gebiedsverboden, contactverboden en meldingsgeboden als bijzondere voorwaarden worden opgelegd. De regering bevordert de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van de persoonsgerichte aanpak. Hiermee wordt gedragsverandering bij veroordeelden beoogd. Veel veroordeelden zitten korter dan twee maanden in detentie. Dit is te kort om een gedragsverandering te bereiken. Op meerdere plekken in deze toelichting is beschreven hoe een voorwaardelijke straf daarvoor meer ruimte biedt door de proeftijd van enkele jaren en door de toepassing van op de persoon van de veroordeelde afgestemde bijzondere voorwaarden. Van de maatregelen ter bevordering van de toepassing van bijzondere voorwaarden maakt ook deel uit een wijziging van de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling. Met die wetswijziging wordt onder meer de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden uitgebreid door een lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden vast te leggen, en wordt een mogelijkheid gecreëerd voor snel ingrijpen indien de voorwaarden niet worden nageleefd. Het desbetreffende wetsvoorstel is op 13 februari 2010 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 31 319). Met het onderhavige wetsvoorstel worden de sanctiemogelijkheden van de rechter verruimd, doordat de rechter zich bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende sanctie in de vorm van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht, niet langer hoeft te beperken tot het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Zoals aangegeven, wordt met de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke bestrafing beoogd om onder begeleiding en toezicht van de reclassering tot structurele gedragsverandering, dat wil zeggen doorbreking van criminele gedragspatronen, te komen. De proeftijd van enkele jaren biedt daarvoor de gelegenheid. Dit veronderstelt wel dat er sprake is van ernstiger strafbare feiten, die de toepassing van ook ingrijpende bijzondere voorwaarden gericht op gedragverandering gedurende langere tijd rechtvaardigen. Bij toepassing van de voorwaardelijke strafmodaliteiten dient de zwaarte van de interventie in verhouding te staan tot de hoogte van de voorwaardelijke straf en daarmee tot de ernst van het feit, hetgeen de mogelijkheden bij lichtere strafbare feiten beperkt. Alleen indien de strafdreiging zwaar genoeg is, is er een prikkel voor de veroordeelde om de voorwaarde na te leven. De maatregel als thans voorgesteld, is bedoeld voor de 'lichte feiten' of lichte gevallen van 'zware feiten' waarbij voorwaardelijke veroordeling geen indruk maakt omdat de straf die er achter dreigt te laag is. Als bijvoorbeeld bij overtreding van de voorwaarde om geen contact te zoeken met het slachtoffer een geldboete van enkele honderden euro's dreigt, zal dit mogelijk onvoldoende afschrikkende werking hebben. Om die reden komt een rechter bij de berechting van minder ernstige feiten, die overigens wel veel overlast kunnen veroorzaken en in wijken een grote negatieve invloed kunnen hebben, niet altijd toe aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf. De Nederlandse Orde van Advocaten stelt in haar advies dat ook bij relatief lichte delicten de rechter voorwaarden kan formuleren. De praktijk leert echter (bijvoorbeeld bij stadionverboden aan voetbalvandalen) dat de stok achter de deur bij relatief lichte voorwaardelijke straffen niet voldoende afschrikt en de veroordeelde bewust het risico neemt betrap te worden op overtreding van de voorwaarde. Rechters zullen op basis van deze inschatting in dergelijke gevallen geen voorwaardelijke sanctie opleggen, terwijl mogelijk een gerichte vrijheidsbeperking van de dader wel nieuwe strafbare feiten kan voorkomen. Juist daarvoor is deze maatregel geschikt. Ook kan de rechter kiezen voor een gebieds- of contactverbod als blijkt dat de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, zeer situationeel zijn bepaald en direct van invloed zijn op de leefomgeving van de burger. Hierbij kan worden gedacht aan herhaalde vernielingen in een winkelcentrum, waardoor veel onrust in de wijk is ontstaan, of herhaalde vernielingen door voetbalvandalen. Het gebieds- of contactverbod als zelfstandige maatregel is hiermee een nuttig instrument om belastend en strafbaar gedrag van de betrokkene direct te beëindigen, hetgeen bijvoorbeeld van belang kan zijn bij een probleemgerichte wijkaanpak. Met de Raad voor de rechtspraak kan echter worden geconcludeerd dat indien met de gedragsbeïnvloeding niet alleen het vermijden van plaatsen en contacten wordt beoogd, maar ook ander gedrag van de verdachte, een combinatie van het één en het ander in bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling meer voor de hand ligt. Is dit evenwel niet het geval, en wordt niet zozeer beoogd het gedrag van de veroordeelde blijvend te



wijzigen, maar enkel met een gerichte, beperkte vrijheidsbeperking de maatschappij te beveiligen en nieuwe strafbare feiten te voorkomen, dan biedt de gerichte, zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel met dreiging van vervangende hechtenis uitkomst. In de praktijk kunnen zich gevallen voordoen waarin zowel een voorwaardelijke straf als een maatregel in aanmerking komen. De beslissing hierover in het concrete geval is aan de zittingsrechter.

De maatregel heeft in de zin als hierboven beschreven dus een subsidiair karakter ten opzichte van de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling. Het is echter goed om nogmaals te benadrukken dat aan de rechter een algemene bevoegdheid wordt toegekend om deze maatregel op te leggen en dat het dus aan de rechter is om in concrete gevallen waar beperking van de vrijheid van de veroordeelde gewenst is te kiezen voor een vrijheidsbeperkende maatregel of een voorwaardelijke veroordeling.

Het wetsvoorstel sluit niet uit dat de rechter bij de veroordeling zowel een vrijheidsbeperkende maatregel als een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf opleggen. Dit ligt evenwel niet in de rede bij een voorwaarde en een maatregel die dezelfde gedragsbeperking beogen. Een dergelijke combinatie kan bovendien – zoals het openbaar ministerie ook in zijn advies beschrijft – tot gecompliceerd situaties leiden indien bijvoorbeeld de maatregel niet wordt nageleefd en de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt waardoor de voorwaarde wordt overtreden. De betrokkene zou dan – in verschillende rechtsgangen – geconfronteerd kunnen worden met enerzijds een nieuwe straf voor het gepleegde strafbare feit en de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en anderzijds de vervangende hechtenis voor de opgelegde maatregel. Zoals in deze paragraaf naar voren kwam, hebben het opleggen van (bijzondere) voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling elk hun eigen betekenis en ligt het niet in de rede de sancties tegelijkertijd op te leggen.

## *7.2 Gedragsbeïnvloedende interventies voorafgaand aan de berechting*

Ter voorkoming van herhaling van strafbare feiten kent het strafrecht ook reeds verschillende mogelijkheden om voorafgaand aan de berechting aan personen een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. In deze fase kan een gebieds- of contactverbod vormgegeven worden als voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80 Sv). Dit wordt in de praktijk ook toegepast. De rechter beslist over de schorsing en de te stellen voorwaarden. Dit kan alleen worden toegepast in het geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en waarbij gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn.

In gevallen waarin sprake is van verdenking van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, dan wel indien er geen gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn kan, indien het wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Kamerstukken 31 467) tot wet wordt verheven en in werking treedt, de officier van justitie in de periode voorafgaand aan de afdoening door de rechter een gedragsaanwijzing geven. Zoals in het bovenstaande reeds is beschreven, kan de officier van justitie op grond van artikel 509hh vergelijkbare verboden opleggen als thans worden voorgesteld met de vrijheidsbeperkende maatregel. Dit is echter waar de parallel tussen de gedragsaanwijzing en de vrijheidsbeperkende maatregel eindigt. Het voornaamste verschil tussen beide is dat de gedragsaanwijzing kan worden gegeven aan een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan en van kracht is voorafgaand aan berechting, terwijl de maatregel kan worden opgelegd bij de veroordeling van de verdachte en van kracht is na berechting. Een ander verschil is dat in voorkomende gevallen de rechter in eerste aanleg weliswaar kan aansluiten bij door de officier van justitie voor de berechting gegeven gedragsaanwijzingen, maar dat de rechter daarbij – anders dan de officier van justitie – wettelijk niet beperkt is in het aantal gevallen waarin hij de sanctie kan opleggen. Een derde verschil is dat bij het niet naleven de directe tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan worden bevolen, terwijl bij overtreding van de gedragsaanwijzing sprake is van een strafbaar feit (artikel 184a Sv), waartegen een aparte strafvervolgning kan worden ingesteld.

In de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330) heeft de officier van justitie de bevoegdheid in de strafbeschikking aanwijzingen op te nemen waar de verdachte aan moet voldoen. Deze aanwijzingen kunnen onder meer inhouden aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend (artikel 257a, derde lid, onder e, Sv). Ook in dat kader kunnen maatregelen worden opgelegd die vergelijkbaar zijn met de maatregelen die in het hiervoor genoemde wetsvoorstel worden voorgesteld, echter alleen met instemming van de verdachte (artikel 257c, eerste lid, Sv). Binnen de gefaseerde invoer van de Wet OM-afdoening wordt thans nog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid van de officier van justitie om gedragsaanwijzingen te geven.

De bevoegdheid van de rechter tot het geven van een bevel tot handhaving van de openbare orde als neergelegd in de artikelen 540 e.v. Sv, biedt eveneens mogelijkheden om vooruitlopend op de afdoening door de strafrechter een maatregel te treffen. In de praktijk worden deze bepalingen niet (meer) toegepast. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak doet in haar advies de aanbeveling te



onderzoeken waarom van deze regeling weinig gebruik wordt gemaakt. De Raad voor de rechtspraak vraagt in zijn advies eveneens om in te gaan op de redenen waarom de bevelen tot handhaving van de openbare orde in onbruik zijn geraakt en waarom niet wordt gepoogd deze regeling bij te werken om hetzelfde doel als met de vrijheidsbeperkende maatregelen te bereiken. Een bevel tot handhaving van de openbare orde bestaat in een door de rechter-commissaris aan een verdachte die is aangehouden bij een ernstige ordeverstoring, gegeven bevel ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het feit en een vordering tot nakoming ervan (artikel 543, tweede lid, Sv). Op grond van artikel 540 Sv moet het gaan om een feit dat op heterdaad wordt ontdekt, moeten er gewichtige bezwaren bestaan tegen de verdachte en geldt als voorwaarde dat er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van dat feit. Deze korte beschrijving van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde maakt de verschillen met de onderhavige regeling duidelijk. Zo is de vrijheidsbeperkende maatregel niet beperkt tot gevallen van verstoring van de openbare orde. Daarnaast geldt het rechterlijk openbare orde-bevel slechts voor een korte duur in de fase voorafgaand aan de berechting en moet de verdachte instemmen met de strekking van het bevel. Anders dan met de vrijheidsbeperkende maatregel kan met deze bevelen de veroordeelde dus niet voor een langere periode buiten een bepaalde locatie worden geweerd. Gezien de verschillen in doel en uitwerking van het bevel ter handhaving van de openbare orde en de vrijheidsbeperkende maatregel ziet de regering geen aanleiding op dit punt nader onderzoek te (laten) verrichten.

## 8. Snelrecht en Veiligheidshuizen

Een snelle toepassing van de maatregel kan van groot belang zijn voor de effectiviteit van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht. Dit is de reden dat wordt voorgesteld dat de rechter kan bepalen dat deze maatregelen direct ingaan. Toepassing van (super)snelrecht biedt de mogelijkheid om zaken waarin het openbaar ministerie een vrijheidsbeperkende maatregel vordert op korte termijn aan de rechter voor te leggen. Via de in de praktijk ontwikkelde en toegepaste vormen van snelrecht (zie onder meer Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VI, nr. 9) kan een verdachte die op heterdaad wordt betrappt en vervolgens wordt aangehouden en voor de officier van justitie geleid, worden gedagvaard om voor de rechter te verschijnen zonder dat een dagvaardingstermijn in acht hoeft te worden genomen. Snelrecht wordt onder meer toegepast tijdens evenementen en projecten tegen veelplegers en in geval van geweld tegen personen met een publieke functie. Justitie, politie en het lokale bestuur kunnen afspraken maken over een lik-op-stuk-beleid, waarvan toepassing van het snelrecht een onderdeel kan zijn. Het landelijk dekkende netwerk van Veiligheidshuizen kan een belangrijke rol spelen bij het maken van deze afspraken, maar ook bij het effectueren van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. Alle bij de lokale veiligheid betrokken partijen, zoals politie, openbaar ministerie, gemeenten, jeugdzorg, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming, kunnen in een Veiligheidshuis gestructureerd op lokaal niveau relevante informatie uitwisselen en afspraken maken over de aanpak in individuele gevallen. Door de afstemming in het Veiligheidshuis kan een volledig dossier ontstaan op basis waarvan de rechter meer inzicht wordt geboden in de specifieke situatie van de verdachte en de omstandigheden in de wijk. Dat door de casusoverleggen en het genereren van de benodigde informatie in de Veiligheidshuizen de effectiviteit van de strafoplegging wordt bevorderd, blijkt onder meer uit effectieve maatwerktrajecten die veelplegers vanuit het Veiligheidshuis hebben gekregen (Tweede voortgangsrapportage project Veiligheid begint bij Voorkomen, bijlage bij TK 28 684, 2009/10, nr. 253).

Bij een gebiedsgebonden aanpak van strafbare feiten is het van belang dat zaken kunnen worden voorgelegd aan een rechter die door ervaring in andere zaken goed bekend is met de problemen in de wijk en zodoende zo goed mogelijk rekening kan houden met de omstandigheden van het geval. Een gezaghebbende rechtspraak is gebaat bij een rechter die kennis heeft van en inzicht in specifieke wijkproblematiek. Dit betekent niet dat de rechter in de wijk zitting houdt. Door goede dossiervoorbereiding, veelal tot stand gekomen in Veiligheidshuizen, kan de rechter goed worden geïnformeerd over de problemen in de wijk ten behoeve van zijn oordeel in de strafzaak. Zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aangeeft, kan de rechter eigen kennis – die niet in het dossier is opgenomen – in beginsel alleen voor de bewijsvoering gebruiken indien de kennis is te beschouwen als een feit of omstandigheid van algemene bekendheid, of is waargenomen door middel van een schouw.

## 9. Financiële paragraaf

De rechter krijgt met dit wetsvoorstel een extra sanctiemogelijkheid. Vanwege het subsidiaire karakter van de vrijheidsbeperkende maatregel ten opzichte van de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling, zal de maatregel in de praktijk waarschijnlijk aan een beperkt aantal personen worden opgelegd. Aangezien daarnaast de verwachting is dat slechts een beperkt deel van de maatregelen niet wordt nageleefd, zal de regeling geen onevenredig zware belasting opleveren. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werklust van de zittende magistratuur liggen met name bij de rechter-commissaris. Deze wordt belast met het oordelen over een vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis indien de maatregel niet wordt nageleefd en de betrokkene in verband





daarmee is aangehouden. De daaruit voortvloeiende verzwarende werklust laat zich moeilijk inschatten, omdat het gaat om een nieuwe maatregel en er derhalve geen ervaringsgegevens voorhanden zijn. De Raad voor de rechtspraak schat vooralsnog in dat de rechter-commissaris in ongeveer drieduizend zaken per jaar een beslissing moet nemen over een vordering van de officier van justitie. Met de behandeling van de vordering zal voor de rechter-commissaris naar schatting van de Raad circa dertig minuten gemoeid zijn. Dit kan binnen de bestaande bekostiging worden opgevangen. De werkzaamheden die voor het openbaar ministerie en de politie voortvloeien uit dit wetsvoorstel vallen binnen de reguliere taakuitoefening van deze organisaties.

## Artikelsgewijs

### Artikel I

#### *Artikel 38v Sr*

Eerste, tweede en derde lid

Het doel van de maatregel is nieuwe strafbare feiten te voorkomen of personen te beschermen tegen belastend gedrag van de veroordeelde. De rechter kan voor dit doel drie verplichtingen opleggen. Dit is toegelicht in paragraaf 3. Het betreft:

- een gebiedsverbod: een verplichting zich te houden aan een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van één of meer bepaalde gebouwen of gebieden;
- een contactverbod: een verplichting zich te houden aan een verbod om contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen en instellingen;
- een meldplicht: een verplichting zich periodiek of op bepaalde tijdstippen te melden bij een opsporingsambtenaar.

Een maatregel kan uit één van deze verplichtingen bestaan. Het is echter ook mogelijk in één maatregel verschillende soorten verplichtingen te combineren. Naast een combinatie van verschillende verplichtingen, kunnen het gebiedsverbod en het contactverbod betrekking hebben op verschillende gebieden respectievelijk personen. De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zal zo exact mogelijk worden omschreven in het vonnis van de rechter. De maatregel kan eveneens in combinatie met een hoofdstraf of een andere maatregel worden opgelegd. Dit kan bijdragen aan een maatregel die zoveel mogelijk is toegesneden op de concrete situatie. Naarmate de maatregel meer beperkingen oplegt aan de veroordeelde, worden aan de motivering zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van de maatregel.

De rechter kan deze verplichtingen in verschillende gevallen opleggen. Dit is toegelicht in paragraaf 4. Ook indien de verdachte geen straf krijgt, maar het strafbare feit wel aan de verdachte kan worden toegerekend (artikel 9a Sr), kan de rechter de maatregel in het voorgestelde artikel 38v opleggen. De in 38v, derde lid, Sr, voorgestelde maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is twee jaar. Deze volle duur van de maatregel jaar kan passend zijn in geval van bijvoorbeeld voetbalvandalisme, waarmee personen zich soms jaren achtereen inlaten.

#### *Vierde lid*

Als de rechter niets bepaalt over het moment waarop de maatregel van kracht wordt, gaat deze in op het moment dat de uitspraak onherroepelijk is geworden. De rechter kan echter bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is. In het bepaalde in het voorgestelde artikel 38v, vierde lid, Sr, wordt hiermee afgeweken van de schorsende werking die rechtsmiddelen zoals het instellen van hoger beroep normaal hebben (artikel 557 Sv). Deze afwijking geldt niet voor een eventueel tegelijk met de vrijheidsbeperkende maatregel opgelegde andere maatregel of straf zoals een geldboete. Deze zijn niet voor directe tenuitvoerlegging vatbaar. Op de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de maatregel is in paragraaf 5.2 ingegaan.

De rechter kan de dadelijke tenuitvoerlegging bevelen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen. Nu zal er bij toepassing van deze maatregel in het algemeen rekening mee worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen dan wel zich belastend naar personen toe zal gedragen. Dat is immers altijd de reden om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Bij de keuze om de maatregel al dan niet onmiddellijk uitvoerbaar te verklaren zal de rechter het belang van de onmiddellijke bescherming van de omgeving of het slachtoffer en de ernst van het strafbare feit dat de verdachte zou kunnen begaan, dan wel het belastend gedrag dat hij jegens personen zou kunnen laten zien, afwegen tegen het belang van de veroordeelde om zich in de periode tot aan de onherroepelijkheid van het vonnis vrijelijk in een bepaalde straat of wijk te begeven of contact te hebben met bepaalde personen. Deze belangenafweging moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste.





## Artikel 38w Sr

Uit het voorgestelde artikel 38w Sr, vloeit voort dat de rechter in het vonnis bepaalt dat vervangende hechtenis wordt toegepast in het geval de maatregel niet wordt nageleefd. Zie hierover paragraaf 5.3. De rechter bepaalt hoeveel vervangende hechtenis per keer dat de verplichting uit de maatregel niet wordt nageleefd ten uitvoer kan worden gelegd. De vervangende hechtenis belooft per keer minimaal drie dagen. De rechter kan hierbij bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding van de opgelegde maatregel. In totaal wordt ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis ten uitvoer gelegd. Deze termijn wijkt niet af van bestaande termijnen voor vervangende hechtenis bij bestaande sancties in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 22d, 24c en 77l Sr). De aard van de in de maatregel op te leggen verplichtingen brengt verder met zich mee dat de maatregel nog kan voortduren na de vervangende hechtenis.

## Artikel 38x Sr

### *Eerste tot en met vierde lid*

Zoals in paragraaf 5.3 aan de orde kwam, wordt in artikel 38x een procedure gekozen die is ontleend aan artikel 15h Sr. Dit is de procedure betreffende de vordering tot schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Tijdens die procedure wordt de veroordeelde na aanhouding niet in vrijheid gesteld. Een vergelijkbare procedure is opgenomen voor de vordering van de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de straf, in artikel 14fa Sr, van het al genoemde Wetsvoorstel tot wijziging van de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze procedure houdt in dat het openbaar ministerie de schorsing van de VI, onderscheidenlijk de voorlopige tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de straf, vordert bij de rechter-commissaris. Deze beslist binnen driemaal 24 uur na aanhouding van de veroordeelde. In lijn hiermee is in artikel 38x Sr bepaald dat indien naar het oordeel van het openbaar ministerie niet aan de vrijheidsbenemende maatregel wordt voldaan, de aanhouding van de veroordeelde kan worden bevolen. Het openbaar ministerie vordert in dit geval onverwijld de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris oordeelt binnen driemaal 24 uur nadat de veroordeelde is aangehouden over deze vordering. Gedurende deze periode wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. De rechter-commissaris hoort de veroordeelde. De veroordeelde kan hierbij worden bijgestaan door een raadsman (artikel 40 Sv). Bij het zo spoedig mogelijk indienen van de vordering moet door het openbaar ministerie dus rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van een raadsman en eventueel een tolk. Indien de veroordeelde het Nederlands onvoldoende machtig is, kan de rechter-commissaris een tolk benoemen (artikel 191 Sv). Indien de rechter-commissaris de vordering toewijst, beveelt hij de (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis die is bepaald in het vonnis van de rechter waarin de maatregel is opgelegd. De veroordeelde wordt schriftelijk van de beslissing van de rechter-commissaris in kennis gesteld. In afwijking van de procedure in artikel 15h en artikel 14fa Sr is niet bepaald dat het openbaar ministerie naast de vordering bij de rechter-commissaris tot een voorlopige beslissing, tevens een vordering bij de rechtbank tot een definitieve beslissing moet indienen. In plaats daarvan is in het zevende lid van het voorgestelde artikel 38 x bepaald dat de veroordeelde tegen de beslissing van de rechter-commissaris in beroep kan komen bij de rechter. Er zijn twee redenen voor deze afwijking. De eerste is dat het oordeel of betrokkene de maatregel heeft overtreden in veel gevallen eenvoudig zal zijn, terwijl dit bij overtreding van de voorwaarden bij de VI en de voorwaardelijke straf minder eenvoudig kan zijn en het in veel gevallen een nieuw strafbaar feit zal betreffen. In het geval van de vrijheidsbeperkende maatregel betreft het de aanwezigheid op een bepaalde plaats, het zoeken van contact of het niet voldoen aan de meldingsplicht. Daarom wordt het initiatief om te komen tot een beoordeling door de rechter neergelegd bij de veroordeelde. De tweede reden is dat de vervangende hechtenis vaak van korte duur zal zijn. In veel gevallen zal per overtreding van de maatregel een aantal dagen vervangende hechtenis wordt vastgesteld. Weliswaar kan de vervangende hechtenis oplopen naarmate meer overtredingen plaatsvinden, maar ook dan zal de vervangende hechtenis doorgaans van beperkte duur zijn. In veel gevallen zal de veroordeelde dus reeds uit vervangende hechtenis zijn op het moment dat de rechter toekomt aan behandeling van de zaak. Dit wijkt af van de situatie die zich bij de VI en de tenuitvoerlegging van de VI en de voorwaardelijke vrijheidsstraf voordoet.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vraagt zich in zijn advies af of er geen onrechtvaardige situaties ontstaan, indien een maatregel is opgelegd waarbij de vervangende hechtenis drie dagen bedraagt en de desbetreffende veroordeelde pas na drie dagen een beslissing van de rechter-commissaris kan verwachten, omdat dan de vervangende hechtenis al is uitgezeten voordat hierover besloten is. De door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geschetste situatie kan zich bij elke termijn voordoen. Er gaat altijd enige tijd voorbij tussen het moment van aanhouding en het moment waarop de rechter over de vrijheidsbeneming oordeelt.



### *Vijfde lid*

Het openbaar ministerie verricht op grond van het voorgestelde artikel 38x Sr het toezicht op de naleving. Indien naar het oordeel van het openbaar ministerie niet aan de maatregel wordt voldaan, kan de aanhouding van de veroordeelde worden bevolen. Dit bevel zal naar verwachting door de officier van justitie worden gegeven, ook indien de zaak inmiddels in hoger beroep in behandeling is. Dit aangezien de officier van justitie anders dan de advocaat-generaal op dagelijkse basis contact heeft met de politie, die veelal de overtreding van de maatregel zal constateren. Het openbaar ministerie vordert zodra degene die de maatregel niet heeft nageleefd, is aangehouden, direct de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de rechter-commissaris. Zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies opmerkt, kan in de praktijk het bevel tot aanhouding van de veroordeelde en deze vordering tot tenuitvoerlegging mogelijk gecombineerd worden in een standaardformulier dat het openbaar ministerie aan de politie en de rechter-commissaris kan versturen. Gedurende de periode tussen de aanhouding en de beslissing van de rechter-commissaris wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. Dit garandeert dat de rechter-commissaris snel en in aanwezigheid van de veroordeelde kan oordelen over de vordering van het openbaar ministerie.

Indien de rechter-commissaris de vordering toewijst, beveelt hij de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis die is bepaald in het vonnis van de rechter waarin de maatregel is opgelegd. Indien de vordering wordt afgewezen of het openbaar ministerie niet ontvankelijk wordt verklaard in zijn vordering, kan op grond van het voorgestelde artikel 38ij het gerecht in feitelijke aanleg dat als laatste over de vrijheidsbeperkende maatregel heeft geoordeeld aan de veroordeelde een vergoeding toekennen voor de geleden schade.

Mede naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie is in het vijfde lid opgenomen dat de tijd die de veroordeelde in afwachting van de beslissing van de rechter-commissaris in detentie heeft doorgebracht, wordt afgetrokken van de ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis. Deze tijd die in hechtenis is doorgebracht tussen het moment van aanhouding en het moment van de beslissing van de rechter-commissaris telt dus ook mee voor de totale duur van zes maanden vervangende hechtenis. In dit verband is ook de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies gestelde vraag relevant of de maatregel onverkort van kracht blijft in de situatie waarin een veroordeelde, bijvoorbeeld vanwege een ander strafbaar feit, in detentie verblijft. Het antwoord op deze vraag luidt positief. Er is geen regeling voor schorsing of opschorting van de maatregel gedurende de tijd dat de veroordeelde uit anderen hoofde rechsens zijn vrijheid is ontnomen. De maatregel blijft in deze periode dus onverkort van kracht. Het met de maatregel beoogde effect wordt in veel gevallen ook bereikt wanneer aan de veroordeelde op andere titel zijn vrijheid is ontnomen. Gaat het om een contactverbod, bijvoorbeeld een verbod om telefonisch of per e-mail contact te zoeken, dan dient de veroordeelde zich hieraan ook in detentie te houden. Bij een meldingsplicht kan – anders dan bij een gebieds- of een contactverbod – detentie tot gevolg hebben dat niet aan de maatregel kan worden voldaan. In een dergelijk geval zal de officier van justitie vanzelfsprekend niet overgaan tot een bevel tot tenuitvoerlegging vervangende hechtenis.

Het openbaar ministerie bepleit, vanwege mogelijke wijzigingen in de persoonlijke levenssfeer, de mogelijkheid dat slechts een gedeeltelijke tenuitvoerlegging plaatsvindt. Dit is overgenomen. Artikel 38x, vijfde lid, is hierop aangepast.

### *Zevende lid*

De veroordeelde wordt schriftelijk van de beslissing van de rechter-commissaris in kennis gesteld. Tegen de kennisgeving van de rechter-commissaris staat voor de veroordeelde hoger beroep bij de rechtbank open. Deze procedure betreft uitsluitend de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Tegen de oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel als zodanig staat het reguliere hoger beroep open.

Bij het instellen van hoger beroep tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, zendt het openbaar ministerie de daarop betrekking hebbende stukken aan de rechtbank (artikel 38x, zevende lid, Sr). De voorzitter van de rechtbank bepaalt daarop onverwijld een dag voor het onderzoek van de zaak, tenzij hij vaststelt dat de veroordeelde in zijn hoger beroep niet ontvankelijk is. Het openbaar ministerie roept de veroordeelde op tot bijwoning van de zitting. De rechter die de maatregel oplegde, behandelt het hoger beroep in een openbare terechtzitting.

### *Artikel 38ij Sr*

Naar aanleiding van de adviezen van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak, is in dit artikel een regeling opgenomen die de mogelijkheid biedt voor de toekenning van schadevergoeding in geval ten onrechte ondergane vervangende hechtenis. Deze bepaling is ontleend aan artikel 15k Sr en besproken in paragraaf 6.1.



## *Artikel 77h Sr*

Binnen de bijzondere bepalingen voor jeugdige personen is artikel 77h, vierde lid, aangevuld met de vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in de artikelen 38v tot en met 38ij Sr. De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel kan ook voor jeugdigen een passende maatregel zijn. Analoog aan de schadevergoedingsmaatregel van artikel 36f Sr zijn in de artikelen 77a e.v. Sr geen aanvullende of afwijkende bepalingen voor jeugdigen opgenomen. De strafrechter kan bij het formuleren van de maatregel, daaronder begrepen het vaststellen van de duur van de vervangende hechtenis, rekening houden met de jeugdige leeftijd van de verdachte. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak werpt in haar advies de vraag op waarom niet is aangesloten bij de vervangende jeugddetentie (artikel 77wc Sr) die de rechter beveelt als de maatregel het gedrag van de jeugdige betreffende (artikel 77w Sr) niet wordt nageleefd. De belangrijkste reden is dat de duur van de vervangende jeugddetentie op grond van artikel 77wc Sr maximaal een maand belooft voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd. Als in het onderhavige wetsvoorstel voor jongeren zou worden aangesloten bij artikel 77wc Sr, zou een jongere die een gebiedsverbod van twee jaar krijgt opgelegd in theorie dus tot twee jaar in detentie kunnen moeten doorbrengen, terwijl voor een volwassene bij deze maatregel maximaal zes maanden vervangende hechtenis kan worden opgelegd. Een dergelijk verschil is ongewenst. In het derde lid van artikel 77wc Sr is daarnaast bepaald dat de duur van de vervangende jeugddetentie naar evenredigheid wordt verminderd wanneer een gedeelte van de maatregel ten uitvoer is gelegd. Aansluiting bij de regeling voor de vervangende jeugddetentie zou dus leiden tot de in paragraaf 5.3 beschreven problemen van het niet naar evenredigheid kunnen bepalen welk deel van de vrijheidsbeperkende maatregel reeds ten uitvoer is gelegd. Met artikelen 38w en 38x Sr wordt volgens de regering een eenduidige en in alle gevallen redelijke regeling geboden.

## **Artikel II**

### *Artikel 366a Sv*

Om te zorgen dat de veroordeelde spoedig na de uitspraak bekend kan zijn met de in de maatregel opgelegde vrijheidsbeperking, wordt voorgesteld artikel 366a Sv ook van toepassing te verklaren op de vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 38v Sr. In artikel 366a Sv wordt bepaald dat het openbaar ministerie direct na de uitspraak een mededeling aan de verdachte kan uitreiken waarin een beschrijving van de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel, inclusief het moment waarop deze maatregel ingaat, wordt gegeven. Het belang om de veroordeelde direct schriftelijk in kennis te stellen van de opgelegde maatregel doet zich vooral gevoelen indien de maatregel onmiddellijk uitvoerbaar is verklaard (paragraaf 5.2).

### *Artikel 509hh Sv*

Met de voorgestelde wijziging van artikel 509hh Sv (dat werking krijgt indien het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast kracht van wet krijgt en in werking treedt; Kamerstukken 31 467) wordt verhelderd dat ook in geval van ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een enkel persoon de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan geven.

### *Artikel 558 Sv*

Door oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel toe te voegen aan artikel 558, derde lid, Sv, wordt het mogelijk dat ook gratie verzocht en verleend kan worden in geval van een door de rechter onherroepelijk opgelegd gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht. Deze mogelijkheid om gratie te verlenen komt tegemoet aan situaties waarin binnen de twee jaar die de maatregel maximaal kan duren door nieuwe omstandigheden het wenselijk geacht wordt de vrijheidsbeperking voor de rest van de duur van de opgelegde maatregel verminderd of niet meer te laten gelden.

*De Minister van Justitie,*



## Advies Raad van State

No. W03.10.0107/II  
's-Gravenhage, 29 juli 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 6 april 2010, no. 10.000931, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij een veroordeling wegens een strafbaar feit een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht als maatregel op te leggen. De maatregel strekt tot het beveiligen van de maatschappij of het voorkomen van strafbare feiten. Om herhaling van strafbare feiten te voorkomen of personen te beschermen, kan de rechter bepalen dat de maatregel onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde maatregel in relatie tot al bestaande modaliteiten voor gedragsbeïnvloeding, de onmiddellijke uitvoerbaarheid en de schadevergoeding. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

### 1. De voorgestelde maatregel in relatie tot al bestaande modaliteiten voor gedragsbeïnvloeding

Sedert de nota 'Sancties in perspectief'<sup>1</sup> zijn veel nieuwe sanctiemogelijkheden op zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk terrein ingevoerd en nog aanhangig. In zijn brief van 29 januari 2010 geeft de minister van justitie daarvan een overzicht.<sup>2</sup> Naast deze mogelijkheden wordt nog gedacht aan andere directe reacties op strafbare feiten die de leefbaarheid aantasten, zowel voorafgaand aan als na de berechting, en wordt onderzoek gedaan naar een bredere toepassing van de onmiddellijke tenuitvoerlegging in het strafrecht. Daarbij zullen ook in beschouwing genomen worden een rechterlijke zelfstandige maatregel betreffende een reisverbod, verbod van vrijwilligerswerk, verhuisplicht en andere modaliteiten om recidive van strafbare feiten te voorkomen.

Het voorliggende wetsvoorstel is erop gericht het strafrechtelijk instrumentarium te verruimen en te completeren.<sup>3</sup> Naast de bestaande gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende interventies in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorgestelde gedragsaanwijzing van de officier van justitie<sup>4</sup>, de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, de aanwijzingen bij een strafbeschikking en de bestuurlijke maatregelen van de burgemeester, wordt de vrijheidsbeperkende maatregel geïntroduceerd, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht, op te leggen door de strafrechter. De voorgestelde maatregel kan voor ten hoogste twee jaar worden opgelegd (zelfstandig of in combinatie met een straf of een andere vrijheidsbeperkende maatregel) en onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd. Voor het geval dat de maatregel niet wordt nageleefd, wordt vervangende hechtenis toegepast. De rechter bepaalt de hoogte daarvan, maar is gebonden aan een minimum van drie dagen voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan.

De Raad constateert dat in korte tijd veel nieuwe sanctiemodaliteiten in zowel het strafrecht als het bestuursrecht zijn gecreëerd. In het strafrecht gaat het daarbij in het bijzonder om de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling en de gedragsaanwijzing, in het bestuursrecht om het bevel van de burgemeester, inhoudende een gebieds- en contactverbod en een meldplicht.

De voorgestelde vrijheidsbeperkende sanctie verschilt materieel niet van de in het kader van de voorwaardelijke veroordeling op te leggen gedragsvoorwaarde(n) met betrekking tot het gebieds- en contactverbod en de meldplicht. In beide gevallen wordt door middel van vrijheidsbeperking een directe gedragsbeïnvloeding van de betrokkene beoogd, met dien verstande dat bij de voorwaardelijke veroordeling de voorwaardelijke straf en bij de voorgestelde maatregel de vervangende hechtenis als prikkel moet dienen voor de gedragsverandering van betrokkene. Een significant verschil tussen

<sup>1</sup> De beleidsnota is in september 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1).

<sup>2</sup> Brief van de minister van justitie aan de Tweede kamer van 29 januari 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84).

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, 'Verhouding van de maatregel tot andere gedragsbeïnvloedende interventies'.

<sup>4</sup> Artikel 509hh Sv zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Kamerstukken II 2009/10, 31 467.



beide interventies is dat de voorgestelde maatregel onmiddellijk ten uitvoer kan worden gelegd, waarmee strafbaar gedrag van de betrokkene direct kan worden beëindigd.

De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel dient ter voorkoming van strafbare feiten, beveiliging van de maatschappij en bescherming van de leefomgeving van burgers. De sanctie is, aldus de toelichting, bedoeld als aanvulling op de geldboete, taakstraf of gevangenisstraf. Voorts is deze gebonden aan de veroordeling voor een strafbaar feit. Ondanks het hieruit voortvloeiende materiële strafkarakter van de sanctie, wordt zij gegoten in de vorm van een (strafrechtelijke) maatregel, waarvan de inhoud niet direct in relatie hoeft te staan tot de ernst van het delict en de mate van schuld. De kwalificatie als maatregel draagt bij aan de vervaging van het onderscheid tussen straffen en maatregelen en de afname van de betekenis ervan. Dit wordt in de toelichting niet nader besproken. Dit klemmt te meer nu in het geval van de maatregel, die – blijkens de toelichting – vooral bedoeld is voor lichtere feiten of lichte varianten van zware feiten, de sanctie zwaarder kan zijn dan in het geval van de bijzondere voorwaarde. De Raad verwijst in dit verband naar de discussie omtrent het strafkarakter van de isd-maatregel.

De Raad is er niet zonder meer van overtuigd dat de strafrechtelijke maatregel, gelet op haar karakter, de aangewezen vorm is voor de voorgestelde sanctie.

De Raad onderschrijft het streven naar ruime mogelijkheden voor de toepassing van maatwerk door de strafrechter, doch is van oordeel dat het onderhavige voorstel leidt tot voortschrijdende fragmentatie van het sanctiestelsel. Daarbij komt dat de civiel- en bestuursrechtelijke mogelijkheden met een vergelijkbare intentie in de toelichting buiten beschouwing worden gelaten.<sup>5</sup> Daarmee wordt onvoldoende ingegaan op de meerwaarde van de voorgestelde sanctie in het totaal van de sanctiemogelijkheden.

De Raad is van oordeel dat met de recente introductie van nieuwe sanctiemogelijkheden en de nog aanhangige voorstellen een heroriëntatie op de interne samenhang en consistentie van het strafrechtelijk sanctiestelsel onontbeerlijk is. Bovendien wordt een beschouwing omtrent het onderscheid tussen straffen en maatregelen gemist. De Raad meent tevens dat, met de uitsluitende focus op het strafrecht, onvoldoende is aangegeven waarin de meerwaarde van het onderhavige wetsvoorstel ligt ten opzichte van de bestaande of voorgestelde bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke interventies die door middel van vrijheidsbeperking gedragsverandering van verdachten beogen.

De Raad adviseert een brede visie op de interne samenhang van bestaande en voorgestelde sanctiemodaliteiten te presenteren en de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel in de toelichting overtuigend te motiveren.

## 2. Schadevergoeding

Het wetsvoorstel bevat geen regeling voor schadevergoeding door de strafrechter na een ten onrechte ondergane vrijheidsbeperkende maatregel, maar wel voor schade ten gevolge van ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming in verband met de vervangende hechtenis voor een aantal met name genoemde gevallen.<sup>6</sup>

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat uit artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) alleen recht op schadevergoeding voortvloeit in geval aan de burger ten onrechte vrijheidsbenemende sancties zijn opgelegd. 'Indien de veroordeelde in hoger beroep wordt vrijgesproken en blijkt ten onrechte onderworpen te zijn geweest aan de vrijheidsbeperkende maatregel, bestaat in beginsel geen recht op schadevergoeding.'<sup>7</sup> Dit recht is weliswaar niet met zoveel woorden toegekend in artikel 5 EVRM, maar dat neemt niet weg, dat in geval van vaststelling van onterechte vrijheidsbeperking compensatie passend kan zijn. De hoogte van het bedrag kan door de rechter in het concrete geval, afhankelijk van de omstandigheden, worden vastgesteld.

Overigens acht de Raad een aanvulling van de toelichting gepast in die zin dat de civielrechtelijke weg kan worden bewandeld als uit het strafdossier de onschuld van de verdachte blijkt en een dwangmiddel in strijd met het geschreven of ongeschreven recht is toegepast.<sup>8</sup> Aan te nemen valt dat zulks ook geldt waar het gaat om een ten onrechte toegepaste vrijheidsbeperkende maatregel waarbij een veroordeling als voorwaarde voor oplegging is gesteld.

De Raad adviseert de mogelijkheid van schadevergoeding in het wetsvoorstel op te nemen en de toelichting op het punt van civielrechtelijke mogelijkheden tot schadevergoeding aan te vullen.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, 'Verhouding van de maatregel tot andere gedragsbeïnvloedende interventies'.

<sup>6</sup> Artikel 38j Sr.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, 'Schadevergoeding', eerste alinea.

<sup>8</sup> HR 23 december 1994, NJ 1995, 512.





### 3. Afstemming met verwante regelingen

In paragraaf 7 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling. Het valt de Raad op dat de formulering van de vrijheidsbeperkende maatregelen afwijkt van die van de vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden uit het wetsvoorstel wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.<sup>9</sup> Zo wordt de meldplicht als vrijheidsbeperkende maatregel omschreven als het bevel zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar, terwijl de meldplicht als bijzondere voorwaarde is omschreven als een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie. Het gebieds- en contactverbod of de meldplicht als bijzondere voorwaarde kan maximaal drie jaar duren, terwijl de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel voor maximaal twee jaar kan worden opgelegd.<sup>10</sup> Ook bevat het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling een locatiegebod, dat weer niet is opgenomen in het onderhavige voorstel. Deze verschillen tussen beide wetsvoorstellen zijn in de toelichting niet gemotiveerd.

De Raad adviseert de genoemde verschillen met vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

### 4. Overige opmerkingen

- a. Volgens de memorie van toelichting kunnen de maatregelen slechts worden opgelegd indien de rechter de verdachte veroordeelt voor een strafbaar feit.<sup>11</sup> De Raad merkt op dat uit het voorgestelde artikel 38v, eerste lid Sr niet ondubbelzinnig blijkt dat een voorwaarde voor de oplegging van de maatregel is dat de verdachte tot straf is veroordeeld. In de toelichting wordt voorts vermeld dat de maatregel bedoeld is voor lichtere delicten, doch uit het voorstel blijkt niet dat de oplegging van de maatregel is gerelateerd aan nader gespecificeerde strafbare feiten (zoals dat het geval is bij de maatregelen van tbs en isd). De Raad beveelt aan het voorstel aan te passen.
- b. Voorts wordt in de toelichting gesteld dat de rechter in zijn vonnis de vrijheidsbeperkende maatregel kan opleggen naast een van de straffen uit artikel 9 Wetboek van Strafrecht. Ook dit is echter niet geregeld in het wetsvoorstel zelf. Evenmin voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om de maatregel op te leggen in combinatie met andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f, derde lid, Sr), zoals blijkt uit de toelichting wel wordt beoogd.<sup>12</sup> De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.
- c. De toelichting vermeldt dat ook in geval de verdachte geen straf krijgt, maar het strafbare feit wel aan de verdachte kan worden toegerekend (artikel 9a Sr), de maatregel kan worden opgelegd.<sup>13</sup> Ook deze mogelijkheid van oplegging van de maatregel in geval van een rechterlijk pardon (artikel 9a Sr) is niet in het wetsvoorstel opgenomen, zoals bijvoorbeeld wel het geval is bij de maatregel van onttrekking aan het verkeer (artikel 36b, eerste lid, onderdeel 2, Sr).
- d. Tenslotte is het volgens de toelichting niet de bedoeling een combinatie van zowel een bijzondere voorwaarde als een maatregel met dezelfde gedragsbeperking op te leggen.<sup>14</sup> De Raad onderschrijft deze stelling. Gelet hierop geeft de Raad in overweging de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregel wettelijk uit te sluiten in geval de rechter dezelfde gedragsbeperkingen als bijzondere voorwaarde oplegt.

De Raad adviseert het voorstel op bovengenoemde punten aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk.*

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 2, blz. 2.

<sup>10</sup> Artikel 14b Sr, tweede lid.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, 'Inbedding in het Wetboek van strafrecht', tweede alinea.

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, 'Inbedding in het Wetboek van strafrecht', eerste alinea.

<sup>13</sup> Artikelsgewijze toelichting op artikel 38v Sr, eerste, tweede en derde lid.

<sup>14</sup> Memorie van toelichting, 'Gedragsbeïnvloedende interventies na berechting', laatste alinea.



## Nader Rapport

2 november 2010  
Directie Wetgeving

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake het voorstel van Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijke gebieds- of contactverbod)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 april 2010, nr. 10.000931, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 juli 2010, nr. W03.10.0107/II, bied ik U hierbij aan.

#### **1. De voorgestelde maatregel in relatie tot al bestaande modaliteiten van gedragsbeïnvloeding**

Het is verheugend dat de Raad de strekking van het wetsvoorstel en het streven naar ruime mogelijkheden voor de toepassing van maatwerk door de strafrechter onderschrijft. Het wetsvoorstel geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij een veroordeling wegens een strafbaar feit een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. De rechter kan bepalen dat de maatregel, die strekt tot het beveiligen van de maatschappij of het voorkomen van strafbare feiten, onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd.

Het advies van de Raad om de samenhang tussen de bestaande en voorgestelde sanctiemodaliteiten te presenteren en de noodzaak van de vrijheidsbeperkende maatregel overtuigend te motiveren, is opgevolgd door in paragraaf 7 van de memorie van toelichting de verschillen tussen de maatregel en de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling nader uit te werken. Tevens is paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting conform het advies van de Raad aangevuld met een beschouwing over de keuze voor de vorm van een maatregel in plaats van een straf. De meerwaarde van de voorgestelde strafrechtelijke maatregel ten opzichte van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke vrijheidsbeperkende interventies en de samenhang tussen de verschillende sanctiemodaliteiten licht ik graag als volgt nader toe. Bij civielrechtelijke acties gaat het om conflicten tussen burgers onderling, zonder betrokkenheid van overheidsinstanties. Een relevant voorbeeld van een civielrechtelijke vrijheidsbeperkende interventie is het (landelijke) stadionverbod dat door de KNVB kan worden opgelegd aan supporters die zich – kort gezegd – bij of rondom voetbalwedstrijden misdragen. In de gevallen waar – als bijzondere voorwaarde bij een straf – eveneens een strafrechtelijk stadionverbod wordt opgelegd, werkt dit doorgaans ondersteunend aan elkaar. Waar bijvoorbeeld een door de KNVB opgelegd stadionverbod alleen ziet op het stadionterrein zelf, kan de rechter op vordering van het openbaar ministerie ook het gebied rondom het stadion betrekken en dit verbod combineren met een meldplicht. Buiten dit specifieke voorbeeld biedt het civiele recht een belangrijke algemene mogelijkheid voor benadeelden om te komen tot een gebiedsverbod of contactverbod. Door middel van een civiele procedure kan de civiele rechter in geval van een onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) worden verzocht om een dergelijk verbod op te leggen aan de gedaagde. Een wezenlijk verschil met het strafrecht is dat voor het civielrechtelijk verbod geen sprake hoeft te zijn van (vervolgning voor) een strafbaar feit. Binnen het bestuursrecht is de overheid uiteraard wel procespartij, maar de aanleiding voor oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen in bestuurlijke context door de burgemeester is de handhaving van de openbare orde. De burgemeester kan in de eigen gemeente gebiedsverboden opleggen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op grond van deze zogeheten ‘lichte bevelsbevoegdheid’ kan een gebiedsverbod worden opgelegd voor een periode van – naar wordt aangenomen – maximaal ongeveer drie maanden. Het recent geïntroduceerde artikel 172a Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om in geval van herhaaldelijke verstoringen van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een langduriger gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht op te leggen. Indien er eveneens sprake is van strafbare feiten, kan er samenloop optreden met de bevoegdheid van de officier van justitie om een gedragsaanwijzing te geven aan een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan (artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering (Sv)). Om deze reden is voorzien in een samenloopregeling voor toepassing van bevoegdheden door de burgemeester en de officier van justitie (artikel 172a, derde lid, Gemeentewet). Het algemene verschil tussen het strafrecht enerzijds en het civiele recht en het bestuursrecht anderzijds is dat de strafrechtelijke reactie altijd voortkomt uit de noodzaak tot strafrechtelijk optreden naar aanleiding van een strafbaar feit. Vanzelfsprekend moet de strafrechter hierbij kunnen beschikken over alle middelen om adequaat te reageren. Met het oog hierop wordt met de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel het strafrechtelijk instrumentarium aangevuld.



## 2. Schadevergoeding

Paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld met een beschrijving van de civielrechtelijke mogelijkheden tot schadevergoeding in geval van een ten onrechte opgelegde vrijheidsbeperking. Aan het advies van de Raad om in het wetsvoorstel zelf op te nemen dat er ook in het geval van een ten onrechte ondergane vrijheidsbeperkende maatregel een recht ontstaat om schadevergoeding te verzoeken aan de laatst betrokken strafrechter, is geen gevolg gegeven. Met het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel is geen leedtoevoeging beoogd en in de concrete toepassing zal het streven zijn zoveel mogelijk te voorkomen dat de veroordeelde materiële schade lijdt als gevolg van de maatregel. Daarnaast kan eventuele schade als direct gevolg van de vrijheidsbeperkende maatregel – anders dan bij onterechte vrijheidsbeneming waarvoor standaardtarieven gelden – niet eenduidig worden vastgesteld. Uit het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit ook geen recht op schadevergoeding voort in geval aan de burger andere sancties dan vrijheidsbeneming ten onrechte zijn opgelegd. Ik verwijs ter illustratie naar een uitspraak van de Rechtbank Roermond (Rb. Roermond, 13 oktober 2009, LJV BK2495) waarin een verzoek om immateriële schadevergoeding na ten onrechte door de burgemeester opgelegde gebiedsontzeggingen ongegrond werd verklaard aangezien de gebiedsontzeggingen niet hebben geleid tot een ingrijpende aantasting van een fundamenteel recht met ernstige gevolgen voor de eiser, doordat de gebiedsontzeggingen slechts voor een beperkt gedeelte van de stad golden en slechts een tamelijk korte tijdsduur hadden. In die gevallen waarin de gewezen verdachte in verband met een strafrechtelijk gebiedsverbod schadeloosstelling wenst, biedt het civiele recht als thans beschreven in de memorie van toelichting daartoe mogelijkheden.

## 3. Afstemming met verwante regelingen

De Raad merkt terecht op dat de formuleringen van de vrijheidsbeperkende maatregelen afwijken van die van de vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden in het Wetsvoorstel wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319). Voor de formulering en reikwijdte van de vrijheidsbeperkende maatregel is namelijk gekozen om exact aan te sluiten bij de gedragsaanwijzingen die de officier van justitie op grond van artikel 509hh, tweede lid, Sv kan opleggen. Aan de Raad kan worden toegegeven dat bij de keuze voor de formulering gekozen had kunnen worden aan te sluiten bij de verwoording van de bijzondere voorwaarden inhoudende een contactverbod, een locatieverbod en een meldplicht (voorgestelde wijziging van artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr)). Materieel worden immers vrijheidsbeperkende interventies met een vrijwel gelijke strekking beoogd en in de toepassing in de praktijk zullen de afwijkende formuleringen naar verwachting niet leiden tot uiteenlopende uitkomsten. Ook na nadere overweging blijf ik echter om twee redenen achter de gemaakte keuze staan om aan te sluiten bij artikel 509hh Sv. Ten eerste is er sprake van een wezenlijk verschil in karakter tussen de voorgestelde maatregel en de bijzondere voorwaarde. Met het onderhavige wetsvoorstel gaat het om niet meer dan een gerichte en beperkte maatregel om de rechtsorde te herstellen, terwijl bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke bestraffing tot doel hebben om in een langere proeftijd – tot maximaal tien jaar in gevallen waarin er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor een of meer personen – tot doorbreking van criminele gedragspatronen te komen. De bijzondere voorwaarden hebben – zoals ook de totale opsomming in het voorgestelde artikel 14c, tweede lid, Sr laat zien – daarmee een veel grotere reikwijdte en zijn gericht op blijvende gedragsverandering. Om deze reden is, anders dan bij de bijzondere voorwaarde, bij de maatregel geen begeleiding door de reclassering voorzien. Een illustratie van dit karakterverschil kan worden gevonden in het door de Raad aangehaalde voorbeeld van de verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij 'een bepaalde instantie' (bijzondere voorwaarde) dan wel 'een aangewezen opsporingsambtenaar' (rechterlijke maatregel). Voor de meldplicht is het logisch dat deze in geval van een bijzondere voorwaarde ook andere instanties kan betreffen dan alleen de opsporingsambtenaar, zoals de reclassering. Het niet opnemen van het locatiegebod als maatregel kent een zelfde motivatie. De thans voorgestelde maatregelen richten zich met name op wat de verdachte niet mag doen (verbod) en niet op wat moet (gebod), waarbij voor de meldplicht geldt dat hiermee met name wordt beoogd de veroordeelde op dat moment weg te houden van een bepaalde plek. Het gaat om een ordemaatregel. Vermeldenswaardig is in dit verband dat er momenteel onderzoek wordt verricht naar andere vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een reisverbod, een verbod vrijwilligerswerk te verrichten en een verhuisplicht (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 84). De resultaten van dit onderzoek worden medio 2011 verwacht. De tweede reden voor de gekozen formulering – die overeenstemt met die van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie – is de overeenkomst in karakter en een deel van de doelgroep van de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel en de gedragsaanwijzingen van de officier van justitie, te weten dat het gaat om een ordemaatregel die onder andere is bedoeld voor verdachten die herhaaldelijk de openbare orde verstoren of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen vertonen. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, kan de rechter in voorkomende gevallen dan ook bij het opleggen van de maatregel voortbouwen op een gedragsaanwijzing die door de



officier van justitie voorafgaand aan de berechting is gegeven.

#### 4. Overige opmerkingen

- a/c. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het eerste lid van het voorgestelde artikel 38v Sr ondubbelzinnig opgenomen dat de maatregel alleen kan worden opgelegd bij een rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld of waarbij overeenkomstig artikel 9a wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.
- Terecht merkt de Raad in zijn advies op dat de maatregel met name, maar niet uitsluitend, bedoeld is voor lichtere strafbare feiten. Anders dan bij de TBS- en ISD-maatregel (artikelen 37a en 38m Sr) is het niet mogelijk om specifiek aan te geven welke ernst of pleegfrequentie de strafbare feiten minimaal moeten hebben om in aanmerking te komen voor deze maatregel. Het is aan de strafrechter om in het individuele geval te bepalen of oplegging van deze vrijheidsbeperkende maatregel aan de orde is. Om die reden wordt, mede op grond van het advies van het openbaar ministerie, voorgesteld de sanctie niet te beperken tot bepaalde in de wet omschreven gevallen, maar deze algemeen toepasbaar te maken. De aanbeveling van de Raad om in het wetsvoorstel op te nemen voor welke specifieke strafbare feiten deze maatregel kan worden opgelegd, is om deze reden niet overgenomen.
- b. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het voorgestelde artikel 38v, zesde lid, Sr opgenomen dat de maatregel samen met straffen en andere maatregelen kan worden opgelegd. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.
- d. De Raad geeft in overweging de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregel wettelijk uit te sluiten in geval de rechter dezelfde gedragsbeperkingen als bijzondere voorwaarde oplegt. Deze suggestie is niet overgenomen. Zoals beschreven in paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting ligt een dergelijke combinatie gelet op het verschil in karakter veelal niet in de rede, maar er zijn omstandigheden denkbaar dat het gewenst is een direct uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen in combinatie met een bijzondere voorwaarde die ten uitvoer wordt gelegd op het moment dat het vonnis onherroepelijk wordt. Hiermee kan namelijk worden bereikt dat ook in die gevallen waarin de betrokkene hoger beroep instelt de ordemaatregel van het gebieds- of contactverbod direct ingaat, zonder dat de proeftijd voor de eveneens opgelegde gedragsveranderende bijzondere voorwaarde(n) op dat moment reeds ingaat. De enige combinatie die zou kunnen leiden tot ongewenste complicaties is een bijzondere voorwaarde en een vrijheidsbeperkende maatregel die èn dezelfde gedragsbeperking beogen èn op hetzelfde moment uitvoerbaar zijn, omdat overtreding van de vrijheidsbeperking dan leidt tot twee afzonderlijke reacties. Ik acht het echter dusdanig vanzelfsprekend dat de strafrechter niet tot een dergelijke combinatie komt in zijn uitspraak, dat dit geen expliciete wettelijke uitsluiting behoeft.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting nog enige redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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