

26 825

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 28 maart 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA-fractie** merkten op dat het onderhavige wetsvoorstel tezamen met de wetsvoorstellen inzake bestuurlijke ophouding (26 735) en Wijziging van artikel 141 WvS (26 519) een drieluik vormen. Een drieluik dat ten doel heeft het wettelijk instrumentarium uit te breiden dat bestuur, politie en justitie ten dienste staat in de bestrijding en preventie van ordeverstoringen, al dan niet grootschalig, en vooral die ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. De wenselijkheid van deze uitbreiding is de laatste jaren, sinds vooral Eurotop en Rotterdamse bekerfinale van veel kanten bepleit. De leden hier aan het woord onderschreven deze wenselijkheid vanuit het standpunt dat de (gerechtvaardigde) behoefte van burgers naar veilige omstandigheden ook bij massale evenementen, demonstraties etc. meer waarborgen vergt maar dat slagvaardig, preventief en repressief optreden evenzeer binnen wettelijke waarborgen dient plaats te vinden.

Zij toonden zich verheugd over het feit dat de voorliggende voorstellen nog tijdig voor de komende EK2000 zijn ingediend, zodat zij hun waarde reeds dan kunnen bewijzen. Deze leden deelden echter de mening van de beide bewindslieden dat het hier niet gaat om gelegenheidswetgeving. De leden hier aan het woord vroegen in hoeverre bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen gebruik wordt gemaakt van de identificatieplicht bij sportevenementen, en hoe beoordelen de bewindslieden in dit verband de bruikbaarheid en wenselijkheid van een algemene identificatieplicht?

De leden van de **VVD-fractie** hadden kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden het bezien in samenhang met het wetsvoorstel inzake bestuurlijke ophouding (26 735), alsook in relatie tot

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (*voorzitter*), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Timmerman-Buck (CDA), De Wolff (GL).

het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (26 519).

Ook bij dit wetsvoorstel staat voor de leden van de VVD-fractie voorop dat het van belang is de effectiviteit van het overheidsoptreden bij de dreiging van grootschalige ordeverstoringen te vergroten. Zij zeiden het bedenkelijk te vinden dat bijvoorbeeld grootschalige evenementen steeds vaker het doelwit lijken te vormen van personen die de openbare orde verstoren, daarin een «vrij groot» aandeel nemen en niet terugdeinzen voor het plegen van strafbare feiten (Kamerstukken II, 26 825, nr. 3, blz. 5). Als die personen aangehouden worden maar binnen de kortste keren weer terug op straat zijn en opnieuw de orde verstoren, bruuskeren zij het succesvolle verloop van zulke grootschalige evenementen en schaden zij daarmee de rechten van soms duizenden anderen.

De leden van de VVD-fractie toonden waardering voor de zorgvuldige en uitgebreide voorbereiding van het wetsvoorstel. Zij constateerden met belangstelling dat het wetsvoorstel amendering heeft ondergaan ten aanzien van de mogelijkheid tot onmiddellijke in verzekeringstelling (beperkt tot gevallen waarin verdenking terzake van misdrijf bestaat) en ten aanzien van de maximale duur van de in verzekeringstelling door de rechter-commissaris (van twee keer 5 dagen naar 7 dagen). Zij zeiden eveneens goede nota te hebben genomen van de constatering – in reactie op het afwijzende advies van de Raad van State – dat «de toepassing van de procedure van artikel 540 WvSv niet wordt gekoppeld aan de situatie waarin bestuurlijke ophouding wordt toegepast» (26 825 A, blz. 3).

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van de wetsvoorstellen die een doelmatig optreden bij dreigende openbare ordeverstoringen moeten ondersteunen. Zij vroegen zich echter af of de bijzondere aard van het grootschalige evenement EK2000 – waarvoor in elk geval passende maatregelen ook in wetgevende zin moeten worden genomen – niet in de weg staat aan een evenwichtige beoordeling van de wetten die ook voor geheel andere vormen van bedreiging van de openbare orde zijn bedoeld en in het geval van de wijziging van art. 540 e.v. Sv zelfs primair voor andere feitencomplexen lijken te zijn geschreven.

Zoals reeds opgemerkt in het voorlopig verslag over de wijziging van het artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (26 519), meenden de leden van de **fractie van D66** dat in de trits 141 WvSr, bestuurlijke ophouding (26 735) en het voorliggende wetsvoorstel, sprake is van (een niet strafbare vorm van) overkill aan wetgeving. Het probleem dat deze leden daarmee onder meer hadden is dat niet te overzien is of in de praktijk nu echt behoefte zou bestaan aan delen van dit trio als een of twee van de voorliggende wetsvoorstellen al in die zelfde praktijk gefunctioneerd zouden hebben.

Relatie met bestuurlijke ophouding

De leden van de **VVD-fractie** hadden wat betreft de ont koppeling tussen de procedure van artikel 540 e.v. Sv en bestuurlijke ophouding de volgende vragen en opmerkingen. Naar het oordeel van deze leden moge formeel juist zijn dat deze procedure is ont koppeld, de facto zijn er tal van aanwijzingen dat de twee wetsvoorstellen in elkaars verlengde liggen en in die zin zeer zeker gekoppeld zijn. Het wetsvoorstel strekt er hoofdzakelijk toe de procedure meer toe te snijden op grootschalige ordeverstoringen «opdat zij diensten kan bewijzen in gevallen waarin met bestuurlijke ophouding niet kan worden volstaan» (stuknr 3, blz. 2). Waarop baseert de minister de verwachting dat «deze opeenvolgende toepassing slechts in een relatief klein aantal gevallen aan de orde zal zijn» (26 825 A, blz. 3)? Kan hij, ervan uitgaande dat de bestuurlijke ophouding doorgaans

«kleinere, maar vaak ook goed georganiseerde en voorbereide groepjes relschoppers of raddraaiers» betreft (Handelingen II, 1999–2000, nr. 48 blz. 3516), enkele voorbeelden geven van de getalsmatige verhouding tussen bestuurlijke ophouding en de procedure van artikel 540 e.v. Sv? Het lijkt erop dat het wetsvoorstel toch de primaire verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in negatieve zin raakt. Het wetsvoorstel betreft immers in eerste instantie een justitiële maatregel ter voorkoming van ordeverstoringen, en is pas in tweede aanleg gericht op het strafbare feit waarvan iemand wordt verdacht. Betekent dit niet dat het justitiële gezag zich op het bestuurlijke pad begeeft? Hoe valt te voorkomen dat de verantwoordelijkheden van bestuur en justitie op dit punt door elkaar heenlopen? Vormt het driehoeksoverleg hiertegen een voldoende garantie? Hoe valt de preventieve doelstelling van de strafrechtelijke procedure te rijmen met de constatering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat «de strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten gericht zijn op het ter terechtzitting brengen van verdachten» (Handelingen II, 1999–2000, nr. 48, blz. 3523)? De leden van de VVD-fractie merken tenslotte op dat de maatregelen bij zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel inzake bestuurlijke ophouding als ultimum remedium worden opgevoerd. Kan de minister de onderlinge verhouding terzake duidelijk maken?

De leden van de **fractie van GroenLinks** vroegen hoe voorkomen kan worden dat in de fase van bestuurlijke ophouding onduidelijk wordt of betrokkenen nu bestuurlijk zijn opgehouden of reeds in de strafvorderlijke molen terechtkomen? Kennelijk kan de politie tijdens de twaalf uur van de bestuurlijke ophouding recherchewerkzaamheden verrichten. Is zeker gesteld dat voor betrokkenen duidelijk is wanneer zij zijn aangehouden en eindigt dan automatisch de bestuurlijke ophouding?

De reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA-fractie** constateerden dat de wijziging van art. 540 Sv, bedoeld om de strafrechtelijke mogelijkheid tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen te verruimen, aldus de memorie van toelichting (stuknr. 3) moet worden gezien als complementair aan de bestuurlijke ophouding en als een ultimum remedium in situaties waaraan met lichtere middelen niet kan worden volstaan. Daarbij wordt, aldus de memorie van toelichting, met name gedacht aan de strafrechtelijke ophouding van geïdentificeerde personen van wie, na bestuurlijke ophouding, kan worden vastgesteld dat zij een aanzienlijke bijdrage hebben geleverd aan de ongeregelheden, dan wel dat zij in ander verband het vermoeden van een strafbaar feit over zich hebben afgeroepen. Dit laat overigens onverlet dat de voorgestelde procedure ook bij andere dan grootschalige ordeverstoringen zijn diensten kan bewijzen, zoals ook de NVvR stelt. De leden hier aan het woord zeiden zich te kunnen vinden in de gedachte dat deze wijziging moet worden gezien als het (strafrechtelijk) sluitstuk in een reeks van maatregelen ter verruiming van de bevoegdheden om op te kunnen treden bij grootschalige ordeverstoringen.

Verwijzend naar het advies van de Raad van State waarin wordt opgemerkt dat de regeling van art. 540 e.v. Sv vanwege haar bewerkelijkheid slechts sporadisch toepassing vindt, en dat ten gevolge van de voorgestelde wijziging (die als het ware een «upgrading» van het instrument bij grootschalige ordeverstoringen teweegbrengt) onoverkomelijke organisatorische problemen te verwachten zijn, vroegen deze leden hoe de minister zich voorstelt deze problemen het hoofd te bieden. Welke maatregelen, kortom, worden genomen om deze problemen van organisatorische aard te voorkomen?

De leden van de **VVD-fractie** merkten op dat, volgens de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (stuknr. 5, blz. 9), het wetsvoorstel tot primair doel heeft de (verdere) aantasting van de openbare orde te voorkomen en geen prioriteit geeft aan de veroordeling van verdachten. Echter volgens de minister ligt de noodzaak van het wetsvoorstel besloten in het aanpakken van personen die bij grootschalige ordeverstoringen gebruikmaken van de drukte van het moment om strafbare feiten te plegen en daarbij totnogtoe de dans ontspringen (Handelingen II, 1999–2000, nr. 48, blz. 3527). Is de minister het ermee eens dat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde derhalve wel degelijk gediend is met de veroordeling van verdachten die zijn aangehouden voor vandalisme of openlijke geweldpleging? Geldt dat niet temeer omdat het hier gaat om personen die op heterdaad aangehouden zijn en onder wie er kennelijk zijn die door de rechter-commissaris vanwege ernstige vrees voor herhaling onmiddellijk in verzekering zijn gesteld?

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad van State hebben gewezen op de complexe organisatorische en juridische vragen die in het geding zijn. Ook al omdat de bestuurlijke ophouding niet bedoeld is ter facilitering van de bewijsvoering met betrekking tot het heterdaadvereiste ex artikel 540, eerste lid, kunnen zich de nodige problemen bij de voorgeleiding en het ter terechtzitting brengen voordoen. De leden hier aan het woord zeiden waardering te hebben voor de uitgebreide waarborgen terzake van de rechterlijke afdoening. Zij wilden echter de minister wel de vraag voorleggen of de rechterlijke trajecten realiseerbaar zijn, zeker nu de termijn van aanhouding, voorgeleiding en het ter terechtzitting brengen na amendering is teruggebracht tot 9 dagen. Zij wilden bovendien weten hoe voorkomen zal worden dat zich eindeloze problemen zullen voordoen over al dan niet vermeend misbruik – het rond krijgen van bewijs – van de periode van bestuurlijke ophouding.

Het onderhavige wetsvoorstel riep bij de leden van de **PvdA-fractie** gemengde gevoelens op. Zij constateerden dat in de strafvorderlijke praktijk de sedert lang bestaande mogelijkheid van art. 540 e.v. Sv zelden wordt gebruikt. Betekent dit niet dat in het gehele scala van strafvorderlijke opties aan dit middel behoefte bestaat? Door aanvaarding van de wetsvoorstel worden de voorwaarden waaronder het middel ingezet kan worden, aanmerkelijk versoepeld, overigens onder gelijktijdige invoering van betere rechtsbeschermingsmogelijkheden. Het is kennelijk de bedoeling het middel ook in te zetten bij dreiging van misdrijven (en zelfs overtredingen) die niets met grootschalige openbare ordeverstoringen te maken hebben. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of deze wetswijziging niet overhaast wordt ingevoerd, in het kader van het naderende EK2000, zonder dat de inpassing van de nieuwe bepalingen in de normale strafvorderlijke praktijk evenwichtig is overwogen. In dat verband wilden zij de minister om opheldering vragen over het voornemen art. 540 Sv in te zetten bij dreigende herhaling van huiselijk geweld (Handelingen II, 1999–2000, nr. 48, blz. 3532). Hoe past dit in het strafvorderlijke beleid inzake huiselijk geweld? Verdient het onderwerp niet eigenlijk serieuzere aandacht dan in het kader van de korte termijn voor het EK2000 beschikbaar is?

De gemengde gevoelens bij de leden van deze fractie hielden mede verband met de van diverse kanten geuite vrees dat de procedure van art. 540 Sv – die aan de ene kant versoepeld is maar door nieuwe waarborgen ook complexer is geworden – zich in het geheel niet leent als instrument van het overheidsoptreden tegen dreigende grootschalige ordeverstoringen. Kan de minister deze vrees ontzenuwen?

De leden van de **fractie van GroenLinks** constateerden dat de titel van het wetsvoorstel is gefocust op de bestrijding van grootschalige ordeverstoringen, terwijl uit de toelichting blijkt dat ook voor de aanpak van andere strafbare feiten dit voorstel van wet dienstig kan zijn. Waarom is dan toch voor deze titel gekozen? Of wordt dit wetsvoorstel toch voornamelijk gezien als instrument om de orde te handhaven bij grootschalige evenementen zoals het aanstaande voetbalkampioenschap?

Eén voorbeeld van toepassing van de gemodificeerde bevoegdheden tot vrijheidsbeneming betreft de eenvoudige mishandeling in de huiselijke sfeer. In hoeverre wordt verwacht dat het gebruik van de bevoegdheden voor een dergelijk doel prioriteit van beleid in de opsporing zal worden? En in hoeverre zal dit voorstel nu werkelijk een bijdrage vormen aan een adequatere aanpak van huiselijk geweld?

In de nota naar aanleiding van het verslag (stuknr. 5, blz. 5) geeft de minister aan dat het wetsvoorstel is ingegeven doordat in het verleden verschillende malen problemen zijn gerezen. Dat maakt nieuwsgierig naar het antwoord op de vraag naar de precieze omvang en aard van die problemen en naar de verwachting dat dit wetsvoorstel daar op voldoende adequate wijze aan tegemoetkomt.

Een laatste vraag van de leden van deze fractie heeft betrekking op de spanning tussen enerzijds de preventieve vrijheidsbeneming en anderzijds de politiecapaciteit en de (on)mogelijkheden tot controle van de naleving van een rechterlijk bevel. Is het preventief vastnemen van potentiële wetsovertreders niet de gemakkelijkste en goedkoopste methode om mogelijke herhaalde wetsovertreding te voorkomen en zit in dat gegeven dan niet teveel een aansporing besloten om dan dat middel ook maar zoveel mogelijk in te zetten ten koste van de vrijheid van de betrokkenen?

De leden van de **fractie van D66** merkten op dat in de memorie van toelichting het bezwaar van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (inhoudende dat zij betwijfelt of het voorgestelde instrument van artikel 540 e.v. Sv wel geschikt is voor grootschalige ordeverstoringen omdat aan de praktische uitvoerbaarheid van een ingewikkelde strafvorderlijke procedure ten aanzien van een mogelijk aanzienlijk aantal verdachten in zeer korte tijd wordt getwijfeld) met grote stelligheid is weerlegt door naar voren te brengen dat in totaal 12 dagen voor de gehele operatie beschikbaar zijn. Nu die termijn door amendering in de Tweede Kamer verkort is tot 9 dagen, laat de vraag van de NVvR zich opnieuw stellen. Biedt de voorgestelde regeling nu nog meer dan een puur theoretische bevoegdheid die in de praktijk niet hanteerbaar is? Is het te verwachten dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure veelal ertoe zal leiden dat het uiteindelijke rechterlijke vonnis een lager gevangenisstraf zal inhouden dan het aantal dagen dat de desbetreffende – toen nog – verdachte in voorlopige hechtenis zal hebben doorgebracht?

De leden van de **fracties van SGP en RPF/ GPV** verzochten de minister om een uiteenzetting over de insteek van het wetsvoorstel – toepassing bij grootschalige ordeverstoringen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde – en de oorspronkelijke, en ook thans gehandhaafde, individuele, op de persoon van de verdachte toegespitste toepassing van artikel 540 e.v. Sv ten behoeve van het strafvorderlijk onderzoek. Zij deden dit verzoek vooral met het oog op het voornemen een wettelijke regeling tot bestuurlijke ophouding te treffen (wetsvoorstel 26 735), een voorstel dat expliciet ten doel heeft om grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan.

Deze leden vroegen voorts naar aanleiding van de memorie van toelichting (stuknr. 3, blz. 6) of aldaar niet ten onrechte wordt gesteld dat de verwachting van recidive terzake van bijvoorbeeld openlijke geweldpleging niet tot de toepassing van voorlopige hechtenis kan leiden. Indien

er immers ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of de veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan, is er een grond voor toepassing van voorlopige hechtenis. Is de minister desalniettemin van mening dat toepassing van voorlopige hechtenis op gespannen voet staat met artikel 67a, derde lid Sv juist bij ernstige en grootschalige ongeregelheden die gepaard gaan met openlijke geweldpleging?

Evaluatie

Ondanks dat de leden van de **CDA-fractie** van mening waren dat het hier, zoals gezegd geen gelegenheidswetgeving betreft, waren deze leden niettemin van mening dat de voorgenomen evaluatie, waarop ook uit de Tweede Kamer sterk is aangedrongen, gezien de ingrijpendheid van de voorstellen zeer wezenlijk is. De ontwikkelingen in de (Nederlandse) samenleving die eraan ten grondslag liggen, moeten ook in dit opzicht op de voet worden gevolgd. Waarom is dan toch gekozen voor een evaluatie op vrij lange termijn? Aan welke criteria en normen zal bij de evaluatie worden getoetst?

De leden van de **PvdA-fractie** vroegen zich af of het, gezien de bijzondere aard van het EK2000, niet verstandig zou zijn de beide wetten, het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding (26 735), als horizonwet te behandelen, dus met snelle evaluatie en afhankelijk daarvan te besluiten om de wetten al dan niet te handhaven.

Uitvoeringslast

De leden van de **CDA-fractie** wilden weten hoe de bewindslieden met het oog op de mogelijk brede inzet (bijvoorbeeld ten tijde van het EK2000) van het nieuwe bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium de huidige capaciteit van het justitieel en rechterlijk apparaat beoordelen? Is die voldoende en is het apparaat voldoende toegerust? Welke maatregelen zijn hiervoor genomen, ook in financiële zin?

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk