

Vergaderjaar 1994–1995

**24 219**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de verlengingsprocedure van voorlopige hechtenis**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN GEDEELTE**

##### **§ 1. Aanleiding**

Het voorliggende ontwerp van wet is gebaseerd op de voorstellen van de Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering (de Commissie Moons) in haar rapport *Recht in vorm*<sup>1</sup>. Over het rapport is advies ingewonnen en verkregen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (de vergadering van procureurs-generaal) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA). Het rapport was op 15 september 1993 onderwerp van een congres gehouden op de Vrije Universiteit, waarvan de inleidingen zijn gepubliceerd in *Delikt en Delinkwent* van november 1993. In dit verband is vooral van belang de inleiding van mr. A.J.A. van Dorst, advocaat-generaal bij de Hoge Raad (a.w. blz. 887–903).

Op deze reacties wordt in het navolgende ingegaan. Waar in de toelichting gesproken wordt over «de commissie», wordt de Commissie Moons bedoeld. Voor zover niet uitdrukkelijk anders vermeld, hebben alle artikelen betrekking op het Wetboek van Strafvordering.

##### **§ 2. Inleiding**

Voorlopige hechtenis is het meest ingrijpende dwangmiddel in het stelsel van strafvordering. Terecht stelt de commissie stelt dan ook voorop dat de voorlopige hechtenis onderworpen dient te zijn aan rechterlijke controle en slechts kan worden ten uitvoer gelegd, voor zover hiervoor een geldige titel bestaat. Om deze reden nemen de vormvoorschriften inzake de voorlopige hechtenis een aparte plaats in in het stelsel van vormvoorschriften uit het Wetboek van Strafvordering.

De commissie heeft naar aanleiding van een aantal bedrijfsongelukken die leidden tot ontijdige beëindiging van de voorlopige hechtenis, onderzoek gedaan naar de aard en de oorzaak daarvan. De commissie was vooral bezorgd over het groeiend maatschappelijk ongenoegen en de afbreuk aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging door dergelijke incidenten.

Om deze redenen heeft de commissie beziens of vereenvoudigingen in

<sup>1</sup> Aangeboden in juni 1993, gepubliceerd in *Rapporten herijking strafvordering 1993*, onder redactie van G.J.M. Corstens, Arnhem 1993, blz. 56 e.v.

de procedure van de voorlopige hechtenis mogelijk zijn. De voorgestelde wijzigingen vloeiden voort uit dit onderzoek. De voorstellen van de commissie strekten tot een ingrijpende vereenvoudiging van de verlengingsprocedure in eerste aanleg en een daarvan afgeleide in hoger beroep.

Nadere overweging van de uitgebrachte adviezen van in het bijzonder het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, heeft ertoe geleid dat ik afzie van het voorstel tot vereenvoudiging van de verlengingsprocedure met betrekking tot het bevel tot voorlopige hechtenis in eerste aanleg. Voor een stroomlijning van de procedure in hoger beroep zie ik wel aanleiding. Op de motivering van dit standpunt zal ik hierna ingaan.

De commissie onderschreef ook het voorstel van de Commissie Schorsing en vrijhedenbeleid van oktober 1992 (de Commissie-Van Veen) om een onderscheid te maken tussen een korte onderbreking van de voorlopige hechtenis, in verband met bijvoorbeeld familie-omstandigheden, en een schorsing van de detentie waarvan het in feite de bedoeling is dat de betrokkene in afwachting van de berechting in vrijheid blijft. Het voorstel om de korte onderbrekingsbevoegdheid in te voeren en bij het openbaar ministerie te leggen heb ik evenwel niet overgenomen. Van de zijde van het openbaar ministerie werd gevreesd voor een aanzienlijke taakverzwaring, terwijl uit de praktijk ten aanzien van de huidige schorsingsbevoegdheid geen structurele problemen blijken. In ernstige noodgevallen geeft voorts artikel 47 van de Beginselenwet gevangeniswezen de directeur van de penitentiaire inrichting de bevoegdheid om de gedetineerde toestemming te geven al dan niet begeleid de inrichting te verlaten.

In deze toelichting zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis (§ 3);
- aanvang van de vrijheidsbenemende bevelen (§ 4);
- schorsing van het onderzoek (§ 5);
- reparatie van het termijnverloop (§ 6);
- schorsing van de voorlopige hechtenis (§ 7)

### **§ 3. Rechterlijke controle op voorlopige hechtenis**

#### *a. Huidige wettelijke regeling*

De voorlopige hechtenis neemt een aanvang met een bevel tot bewaring van maximaal tien dagen en kan worden verlengd met een bevel tot gevangenhouding van maximaal dertig dagen; dit bevel kan op zijn beurt twee maal worden verlengd. De rechter-commissaris geeft het bevel tot bewaring; de raadkamer van de rechtbank is bevoegd tot het verlenen van een bevel tot gevangenhouding. Beoogd is dat in het algemeen binnen een termijn van 106 dagen (met inbegrip van het bevel tot in verzekeringstelling: maximaal zes dagen) de terechtzitting moet plaats vinden (artikel 258, tweede lid). In uitzonderingsgevallen kan een pro forma-behandeling worden geopend, d.w.z. dat het onderzoek ter terechtzitting direct na de aanvang wordt aangehouden en de voorlopige hechtenis in afwachting van de hervatting voortduurt. Artikel 277a beperkt de duur van de aanhouding in zaken waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast evenwel tot één, respectievelijk drie maanden. De bevoegdheid tot controle op de oplegging en voortgang van de voorlopige hechtenis is toebedeeld aan de rechter: op vordering van het openbaar ministerie of ambtshalve. Bovendien kan de verdediging mede ingevolge artikel 5, vierde lid, EVRM het oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van de detentie uitlokken door het verzoeken van schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis.

Het huidige artikel 69, eerste lid, kent de verdachte een ongelimiteerd

recht toe opheffing van de voorlopige hechtenis te verzoeken. Het beperkt evenwel diens recht te worden gehoord tot het eerste verzoek. Een compensatie voor dit beperkte hoorrecht vormt de maandelijks rechterlijke toetsing van de noodzaak en rechtmatigheid van het voortduren van de gevangenhouding. Op elke vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis wordt de betrokkene gehoord, tenzij hij hiervan afstand doet (artikel 66, derde lid).

Indien de rechtbank de verdachte in eerste aanleg heeft veroordeeld tot een vrijheidsstraf die langer is dan de duur van de reeds ten uitvoer gelegde voorlopige hechtenis, blijft het bevel van kracht totdat dertig dagen na de dag van de einduitspraak zijn verstreken (artikel 66, tweede lid). Daarna kan het gerechtshof op grond van artikel 75, derde lid, de duur van het bevel verlengen totdat de terechtzitting in hoger beroep is aangevangen.

Daarna geldt wederom artikel 66, tweede lid, tot aan de vordering tot verlenging van het openbaar ministerie; het gerechtshof blijft als hoogste gerecht in feitelijke aanleg bevoegd de gevangenhouding te verlengen totdat het beroep in cassatie is behandeld en de einduitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Het aantal keren dat de gevangenhouding kan worden verlengd is in beginsel onbeperkt, hoewel de grens uiteraard wordt bereikt indien de opgelegde vrijheidsstraf gelijk wordt aan de tijd die in voorlopige hechtenis is doorgebracht.

#### *b. Voorstel tot wijziging van de verlengingsprocedure van de commissie*

De commissie heeft bij meerderheidsstandpunt voorgesteld het huidige stelsel van opeenvolging van het verlenen van het bevel tot bewaring door de rechter-commissaris gevolgd door het bevelen van de gevangenhouding door de raadkamer te behouden. De raadkamer kan echter aanstonds de maximale voorlopige hechtenis van negentig dagen opleggen of zoveel minder als zij redelijk en noodzakelijk acht. Vooral indien voornamelijk «statische» gronden voor het verlenen van een bevel tot voorlopige hechtenis aanwezig zijn (zoals de ernst van het gepleegde feit en de daardoor geschokte rechtsorde en/of het strafrechtelijk verleden van de verdachte), dient het mogelijk te zijn het voortduren van de voorlopige hechtenis tot aan de terechtzitting met één bevel te verzekeren. De verdachte heeft evenwel te allen tijde het recht om opheffing van de voorlopige hechtenis te vragen en moet daarbij in beginsel worden gehoord. Ook de verlengingsprocedure in tweede aanleg moet worden vereenvoudigd in die zin dat het bevel tot gevangenhouding twee maal met maximaal negentig dagen kan worden verlengd.

Enkele leden van de commissie<sup>2</sup> gaven er de voorkeur aan vast te houden aan de maandelijks toetsing van het diep ingrijpende dwangmiddel dat de voorlopige hechtenis nu eenmaal is. Ook vreesden zij dat de kans op fatale termijnoverschrijdingen wordt vergroot, indien de rechterlijke colleges wisselende termijnen gaan hanteren ten aanzien van de voorlopige hechtenis en de verlenging daarvan.

#### *c. Resultaat van de consultatie*

Op het uiteindelijke voorstel van de commissie zijn reacties ontvangen van de NVvR, het OM en de NoVA. Vooral in de reactie van het OM werden principiële bezwaren geuit tegen het vervallen van de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis, anders dan op initiatief van de verdachte, in eerste aanleg. Deze bezwaren werden in meerdere of mindere mate gedeeld door de overige adviesinstanties.

Het openbaar ministerie wijst nadrukkelijk op de legitimerende functie van de periodieke rechterlijke toetsing van het voortduren van de voorlopige hechtenis als wezenlijke waarborg bij de toepassing van een zo ingrijpend dwangmiddel. De NOvA onderschrijft deze visie en bepleit

---

<sup>2</sup> P.J. Baauw, E.P. von Brucken Fock, F.H. Koster en Th. W. van Veen.

hier vanuit dat, indien het standpunt van de meerderheid van de commissie zou worden gevolgd, ten aanzien van de grond «waarheidsvinding» de huidige maandelijkse toetsing wordt gehandhaafd.

Zowel de NVvR als de NOVA onderschrijven de opvatting van de commissie dat een aantal vorderingen tot verlenging van de gevangenhouding als hamerstuk wordt afgedaan. Het onderscheid tussen de gronden van de voorlopige hechtenis naar gelang zij statischer van aard zijn wordt herkend. De NVvR en het OM zijn evenwel bevreemd voor de gevolgen van het loslaten van vaste verlengingstermijnen en wijzen, voornamelijk op deze grond, het voorstel althans voor de eerste aanleg af.

Over een stroomlijning van de regeling van de verlenging van voorlopige hechtenis, nadat hoger beroep is aangetekend, bestond wel overeenstemming in brede kring.

#### *d. Consequenties voor het wetsvoorstel*

Na afweging van het gewicht van de aangevoerde bezwaren, ben ik van oordeel dat de huidige wettelijke regeling die een periodieke rechterlijke toetsing voor het verlengen van de voorlopige hechtenis voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg voorschrijft, gehandhaafd moet blijven.

Hoewel duidelijk is dat die periodieke toetsing vooral bij de beoordeling van een aantal vorderingen in zgn. «geheide zaken» niet veel om het lijf heeft, is even duidelijk dat deze categorie niet op voorhand goed te onderscheiden is van de resterende zaken, waarin die toetsing wel degelijk van nut is en die door alle betrokkenen als zinvol wordt ervaren. Te meer in het geval dat het belang van het onderzoek en de waarheidsvinding een belangrijke grond voor de voorlopige hechtenis vormen, acht ik het ongewenst dat aan de verdediging wordt overgelaten of de rechter periodiek de noodzaak van het voortduren van de vrijheidsbeneming toetst of niet. De rechter dient een zelfstandige bevoegdheid en verantwoordelijkheid te behouden voor de beoordeling van de noodzaak van het voortduren van de vrijheidsbeneming van de verdachte en de voortgang van de strafrechtelijke procedure.

#### *e. Hoger beroep volgens het voorstel van de commissie*

Voor het mogelijk maken van een verlenging van de voorlopige hechtenis voor een langere termijn dan thans, is in de fase van hoger beroep meer aanleiding dan in eerste aanleg. De situatie is immers wezenlijk verschillend van de behandeling door de raadkamer voorafgaande aan de berechting in eerste instantie. Er ligt een veroordelend vonnis. Het voorlopige karakter van het voorarrest heeft een andere dimensie gekregen door de beoordeling door de rechter ten gronde van de beschuldiging en de hierop volgende bewezenverklaring en strafoplegging. Zo geldt het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn van artikel 5, derde lid EVRM, ook niet voor de situaties waarin er reeds een veroordeling tot vrijheidsstraf in eerste instantie is uitgesproken.<sup>3</sup> Dit laat onverlet de overkoepelende verplichting van berechting binnen redelijke termijn van artikel 6, eerste lid EVRM. Ook legt artikel 75, vierde lid, een dwingende relatie tussen het voortduren van de voorlopige hechtenis en de in eerste instantie opgelegde vrijheidsbeneming.

De huidige praktijk is dat in gedetineerdzaken regelmatig zes maanden verstrijken na de uitspraak in eerste instantie, voordat de behandeling in hoger beroep een aanvang neemt. Een dergelijke periode vergt bij voortduring van de voorlopige hechtenis vijf raadkamerbehandelingen. Gelet op het feit dat een rechterlijke uitspraak, inhoudende vrijheidsbeneming, gegeven is en dat de voorlopige hechtenis niet langer mag duren dan de reeds opgelegde straf, heeft de behandeling van de vorderingen tot verlenging van de gevangenhouding

<sup>3</sup> Zie de arresten inzake Wemhoff, EHRM 27 juni 1968, serie A, nr. 7, blz. 22/3 en Monnell and Morris, EHRM 2 maart 1987, serie A, nr. 115 (NJ 1991, 165); zie verder P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, De Europese conventie in theorie en praktijk, Nijmegen, 1990, blz. 310.

vaak een summier karakter. Beperking van het aantal van deze zittingen staat de commissie bij het doen van voorstellen voor ogen.

De commissie heeft een aantal modellen voor deze beperking van het aantal behandelingen van verlengingsbeslissingen onderzocht. Zij heeft daarbij gekozen voor de volgende constructie:

Het gerechtshof moet binnen dertig dagen na de uitspraak in eerste instantie een beslissing nemen over het voortduren van de voorlopige hechtenis. Het gerechtshof kan bepalen dat de voorlopige hechtenis voortduurt tot aan de terechtzitting in hoger beroep, met de beperking dat het gerechtshof een verlengingsbevel voor ten hoogste tweemaal negentig dagen kan geven. De verdachte kan telkens opheffing van de voorlopige hechtenis verzoeken.

De termijn van negentig dagen in deze constructie was aanvankelijk overgenomen uit het voorstel van de commissie met betrekking tot de verlenging in eerste instantie. Indien ook overigens de regeling van de eerste instantie zou worden gevolgd, zou dit kunnen leiden tot een onwenselijke toename van het aantal pro forma-zittingen bij het gerechtshof. De meeste van de gedetineerdenzaken zijn immers niet gereed voor behandeling na een periode van dertig dagen na de uitspraak gevolgd door een verlenging van de voorlopige hechtenis van negentig dagen. Dit is te verklaren, omdat na de uitspraak een periode van veertien dagen openstaat voor het instellen van hoger beroep. Hierna wordt in de praktijk het vonnis voor wat betreft de bewijsmiddelen uitgewerkt en opgezonden naar het gerechtshof. Vervolgens dient een zitting te worden geïnterimeerd en dient de betekening van de appeldagvaarding alsmede het oproepen van eventuele andere procesdeelnemers plaats te vinden. Op deze pragmatische gronden verwerpt de commissie de beperking van de verlenging tot negentig dagen. Anderzijds bestaat wel de overtuiging dat de huidige termijnen niet nog langer mogen worden. Dit komt erop neer dat maximaal dertig plus tweemaal negentig dagen na de einduitspraak in eerste instantie de behandeling van het hoger beroep in zaken waarvan de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, een aanvang moet nemen.

*f. De regeling van de verlengingsprocedure voorzien in het wetsvoorstel*

Ik onderschrijf de wenselijkheid van beperking van de verlengingszittingen in hoger beroep. Ook ben ik met de commissie van oordeel dat een voortvarende behandeling van appel-zaken, zeker waar het gaat om verdachten in voorlopige hechtenis, geboden is. Discussie bestaat evenwel over de termijnen die moeten gelden voor het in hoger beroep verlengen van de gevangenhouding door de raadkamer gekoppeld aan de vraag of deze verlengingen aan een maximum moeten worden gebonden.

Mr. A.J.A. van Dorst noemde het in zijn bijdrage aan het – in de inleiding genoemde – VU-congres een buitengewoon sympathieke gedachte om de voorlopige hechtenis niet eindeloos te laten voortduren, omdat de rechtbank haar huiswerk niet tijdig gereed heeft. Hiermee belicht hij het probleem dat de behandeling van het appel vaak afhankelijk is van het tijdstip van inzending door de rechtbank van het uitgewerkte vonnis. In het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering betreffende het proces-verbaal van de terechtzitting en het vonnis<sup>4</sup> heb ik de termijn voor het uitwerken van vonnissen van voorlopig gehechten gesteld op drie maanden na het aanwenden van een rechtsmiddel. Deze termijn komt overeen met de thans bestaande afspraken over inzending van vonnissen tussen rechtbanken en hoven. Het uitbrengen van een dagvaarding in hoger beroep behoeft niet veel tijd te kosten. In normale gevallen moet het derhalve mogelijk zijn dat binnen zes maanden na de uitspraak in eerste aanleg een zaak door het gerechtshof wordt behandeld. Het geheel van verlengingsmogelijkheden kan hierop worden afgestemd.

---

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Commissie Moons inzake de kop/staartvonnissen, opgenomen in Rapporten herijking strafvordering 1993, Arnhem 1993, blz. 93 e.v.

In het licht hiervan kan ik mij veroorloven verder te gaan dan de commissie die de gehele periode van voorarrest na de uitspraak – uit de nood geboren – op 210 dagen stelde: 30 dagen ingevolge artikel 66, tweede lid, en tweemaal 90 dagen op grond van verlengingsbeslissingen door het gerechtshof. De termijn waarbinnen de terechtzitting in hoger beroep dient te zijn aangevangen bepaal ik thans op 180 dagen.

Het openbaar ministerie heeft verzocht de termijn te laten aanvangen bij het instellen van een rechtsmiddel. Het argument hiervoor is dat de periode om een vordering tot verlenging gevangenhouding in te dienen, indien pas op het laatste moment hoger beroep wordt ingesteld, kort is en risico's voor een ongestoord procesverloop meebrengt. De wens van het openbaar ministerie is begrijpelijk, maar het voorgestelde middel acht ik minder bruikbaar. Het is voor de bedrijfsvoering in de strafrechtspleging wenselijk, dat het begin van de termijn, gedurende welke de voorlopige hechtenis doorloopt, na de einduitspraak in eerste aanleg vaststaat. Om het door de PG's genoemde risico te beperken, maar anderzijds geen nieuwe risico's in het leven te roepen, stel ik voor de termijn van artikel 66, tweede lid, te stellen op ten hoogste zestig dagen.

Ik heb ervan afgezien deze verlenging van looptijd ook te doen gelden voor de situatie beschreven in de onlangs ingevoerde bepaling van artikel 72, zesde lid (Wet van 16 april 1992, Stb. 214). Deze maakt mogelijk dat de rechter beveelt dat de voorlopige hechtenis doorloopt na nietigverklaring van een dagvaarding. In dit geval begint de termijn direct na de uitspraak te lopen en mag van het openbaar ministerie een voortvarende aanpak van een nieuwe vervolging worden verlangd.

De PG's amendeerden voorts het voorstel van de commissie in die zin dat zij in hoger beroep verlenging van het bevel met telkens zestig dagen mogelijk wilde maken. In deze suggestie kan ik mij vinden en zij maakt het ook mogelijk op een uniforme wijze de verlenging van de gevangenhouding in hoger beroep te toetsen. Ik vind het wenselijk dat regelmatig wordt gezien of het voortzetten van de voorlopige hechtenis absoluut noodzakelijk is en of de behandeling in appel niet al te lang op zich laat wachten. In mijn voorstel mag de voorlopige hechtenis voordat de terechtzitting in hoger beroep aanvangt maximaal zes maanden duren. De eerste maal dat het hof zich over de verlenging buigt is dan uiterlijk na twee maanden. De volgende zitting zal uiterlijk vier maanden na de einduitspraak worden gehouden. Dit maakt het mogelijk dat de raadkamer controleert of de rechtbank binnen de – straks – voorgeschreven termijn van drie maanden na het instellen van het appel het uitgewerkte vonnis heeft ingezonden. Deze controle bevordert de naleving van dit voorschrift.

Het hof kan bij de tweede verlengingszitting er op toezien dat voor de behandeling van het appel een zittingsdatum is dan wel wordt bepaald.

#### *f. Cassatie*

De commissie heeft overwogen de beperking voor de voorlopige hechtenis voordat de behandeling in hoger beroep een aanvang neemt, ook van toepassing te verklaren op de behandeling in cassatie. Zij heeft hiervan evenwel afgezien. Het voornaamste argument is dat de Hoge Raad slechts bij uitzondering de strafmaat wijzigt. Voorts vindt de beoordeling van de noodzaak tot het voortduren van de voorlopige hechtenis plaats door het college tegen wiens arrest cassatie is ingesteld. Het is niet te verwachten dat dit college voorafgaand aan de behandeling van de cassatie alsnog tot opheffing van de voorlopige hechtenis besluit. De enige grond van opheffing of schorsing kan zijn gelegen in veranderde persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Met het oog hierop kan deze opheffing of schorsing verzoeken.

Ten slotte wijs ik op de algemene verplichting van de overheid om ervoor te zorgen dat de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte binnen een redelijke termijn wordt voltooid (vgl. ook artikel 6 EVRM). De

presidenten van de gerechtshoven zijn zich bewust van de noodzaak dat vooral in zaken, waarin de verdachte gedetineerd is, spoed is geboden bij de inzending van het arrest aan de Hoge Raad. Daartoe zijn werkafspraken gemaakt die ertoe strekken dat deze arresten binnen drie maanden gereed moeten zijn en worden ingezonden.

#### *g. Overzicht van de werking van de nieuwe regeling*

De procedure voor de beslissing op de vordering tot bevel tot gevangenhouding in eerste aanleg blijft ongewijzigd. Na de behandeling van de zaak op de terechtzitting wordt de duur van het bevel tot gevangenhouding verlengd tot zestig dagen na de uitspraak, als de strafoplegging daartoe aanleiding geeft (artikel 66, tweede lid). Op het moment dat de duur van de vrijheidsbeneming op grond van een bevel tot voorlopige hechtenis gelijk wordt aan de duur van de opgelegde straf ontbreekt er uiteraard een titel voor verdere vrijheidsbeneming.

In het geval dat de terechtzitting op basis van artikel 277a pro forma is geopend, vindt de toetsing van de voorlopige hechtenis eveneens ongewijzigd plaats. Dat wil zeggen: de voorlopige hechtenis kan worden verlengd met één maand en bij gebleken klemmende redenen tot maximaal drie maanden.

Bij de toetsing van het voortduren van de voorlopige hechtenis in tweede aanleg kan het bevel tot gevangenhouding twee maal voor een termijn van zestig dagen worden verlengd, met dien verstande dat de termijn die mag verstrijken tussen de uitspraak in eerste aanleg en de behandeling van de zaak in hoger beroep op de terechtzitting wordt gesteld op maximaal 180 dagen (artikel 75, derde lid).

Nadat tegen de uitspraak in tweede aanleg beroep in cassatie is ingesteld, is wederom de nieuwe termijn van zestig dagen volgens artikel 66, tweede lid, van toepassing; het bevel tot voorlopige hechtenis kan daarna steeds met een termijn van zestig dagen worden verlengd, met dien verstande dat hierbij de grens van de berechting binnen een redelijke termijn geldt en ook uiteraard de vrijheidsbeneming de duur van de opgelegde straf niet kan overschrijden.

#### **§ 4. Aanvang van vrijheidsbenemende bevelen**

In de praktijk speelde de vraag wanneer opeenvolgende bevelen tot vrijheidsbeneming ingaan. Het arrest van de Hoge Raad van 22 oktober 1991<sup>5</sup> heeft duidelijkheid verschaft over enkele kwesties ter zake het begin en einde van een bevel bewaring:

- het bevel gaat in op het moment van tenuitvoerlegging;
- de tenuitvoerlegging gaat in bij het begin van de vrijheidsbeneming dan wel bij beëindiging van de lopende vrijheidsbeneming in dezelfde zaak.

De commissie acht het wenselijk deze jurisprudentie te codificeren.

Aangezien het probleem zich niet alleen voordoet bij de opeenvolging van een bevel bewaring maar ook van andere bevelen stelt zij voor artikel 73 in deze zin uit te breiden. Ik neem dit voorstel over.

#### **§ 5. Schorsing van het onderzoek**

##### *a. Termijn van schorsing*

De vraag naar de wenselijk geachte gang van zaken bij schorsing van de behandeling van een zaak, terwijl de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, kan op dezelfde wijze worden benaderd als de overige onderdelen van de voorlopige hechtenis-procedure.

---

<sup>5</sup> NJ 1992, 232, met nt. Th.W. van Veen.

Het uitgangspunt is dat het rechterlijke college bij de beslissing omtrent schorsing van de behandeling uitdrukkelijk een beslissing neemt omtrent de noodzakelijkheid en redelijkheid van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Deze beslissing kan verschillend uitvallen:

- de voorlopige hechtenis wordt aanstonds opgeheven (bijvoorbeeld omdat de omstandigheid van artikel 67a, derde lid, zich voordoet);
- de voorlopige hechtenis wordt aan een termijn gebonden, waarvan het einde niet behoeft samen te vallen met de voortzetting van de behandeling;
- de voorlopige hechtenis wordt verlengd voor zolang de schorsing van de behandeling – voor bepaalde of onbepaalde tijd – duurt.

De huidige beperking van de aanhouding van een zaak waarvan de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt tot drie maanden, voldoet soms niet. Indien pas ter terechtzitting wordt besloten dat observatie van de betrokkene in het Pieter Baan-Centrum dient plaats te vinden, staat hiermee op voorhand vast dat de procedure van observatie, inclusief wachttijd, en die van de verslaglegging hiervan langer dan drie maanden duurt. Hetzelfde geldt voor sommige rogatoire commissies. Het gaat hierbij evenwel om uitzonderlijke situaties, waarop de wetgever zich niet moet richten.

#### *b. Vermelding klemmende redenen*

Artikel 277a, tweede lid, schrijft voor dat bij aanhouding van de behandeling ter terechtzitting in een zaak waarin voorlopige hechtenis plaatsvindt de klemmende redenen hiervoor in het proces-verbaal dienen te worden vermeld. Het achterwege blijven hiervan leidt nogal eens tot de invrijheidstelling van de verdachte.

De commissie onderschrijft het doel van artikel 277a, namelijk de toepassing van de voorlopige hechtenis te beperken. Zij is van mening dat op goede gronden wordt bepaald dat alleen als er klemmende redenen zijn, de termijn van schorsing mag worden verlengd tot maximaal drie maanden.

Het gevolg hiervan behoeft evenwel niet te zijn dat, als deze klemmende redenen niet in het proces-verbaal van de zitting zijn vermeld, de detentie moet worden beëindigd. Het doel van deze bepaling is de controle mogelijk te maken op het voortduren van de voorlopige hechtenis. Deze controle kan echter ook op andere wijze plaatsvinden. Als het onderzoek bijvoorbeeld is geschorst, omdat een rogatoire commissie moet plaatsvinden of omdat de verdachte psychiatrisch moet worden onderzocht, blijkt ook uit andere stukken uit het dossier dat er klemmende redenen waren om het onderzoek te schorsen. Derhalve stelt de commissie voor de verplichting om de klemmende redenen in het proces-verbaal te vermelden te schrappen. Ik volg dit voorstel.

### **§ 6. Reparatie van termijnverloop**

Bij nota van wijziging van het wetsvoorstel 19 774 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering omtrent de voorlopige hechtenis en enige andere onderwerpen heeft de toenmalige Minister van Justitie voorgesteld – door opnemng van artikel 67b – de officier van justitie in de gelegenheid te stellen zijn verzuim tot het tijdig doen van een vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis gedurende veertien dagen te repareren. Hij stelde hierbij voorop dat in het bijzonder in strafzaken het openbaar ministerie en de rechterlijke macht de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht dienen te nemen om vormverzuimen te vermijden.<sup>6</sup> Hij achtte het evenwel niet aanvaardbaar, indien verdachten, die zich in voorlopige hechtenis bevinden steeds in vrijheid moeten worden gesteld, ook al zijn de gronden voor de voorlopige hechtenis en

---

<sup>6</sup> Nota van wijziging, Kamerstukken II, 1988/89, 19 774, nr. 7, blz. 4. e.v.



de voorwaarden voor voortzetting daarvan nog steeds aanwezig. «Daarmee wordt ten onrechte aan het belang van de verdachte bij het intreden van een gevolg hetwelk de wet verbindt aan de niet-naleving van een vormvereiste een zwaar(der) gewicht toegekend dan aan het belang van de rechtsorde dat de verdachte in voorlopige hechtenis blijft.» (a.w. blz. 4).

In voornoemde afweging kan de commissie zich vinden. Voor zover er sprake is van een keuze tussen de verdachte en de rechtsorde behoeft deze zeker niet zonder meer in het voordeel van de eerste uit te vallen. Het concrete voorstel is evenwel niet aanvaardbaar. Het gaat immers niet om een alleszins gerechtvaardigde afweging van belangen. Het voorstel beoogt een situatie te repareren waarin niet tijdig is voorzien in een rechterlijke beslissing tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Door het niet in acht nemen van termijnen is de juridische basis aan de – voortzetting van de – voorlopige hechtenis ontvallen. Dan kan geen sprake meer zijn van afweging van belangen. Een verdachte is al of niet ingevolge een rechterlijk bevel gedetineerd. Bij gebreke aan een bevel ontvalt de basis aan de detentie, die hiermee onrechtmatig wordt.

Ook overigens dient het voorstel te worden verworpen. De toenmalige minister benadrukte terecht het belang van een zorgvuldige toepassing van het ingrijpende dwangmiddel van de voorlopige hechtenis. Het desbetreffende voorstel is met dit uitgangspunt geenszins in overeenstemming. Niet het nastreven van een zorgvuldige bewaking van de procedure staat voorop, maar veeleer het tegemoetkomen aan het in gebreke blijven van het openbaar ministerie. Het voorstel roept bovendien nieuwe problemen op. Van een advocaat in strafzaken kan en mag worden verwacht dat hij de officier van justitie of de rechter pas na veertien dagen attent zal maken op het verstreken zijn van het bevel. Het vervolg van de discussie zal dus zijn of en zo ja, voor welke periode, aan iemand langer dan veertien dagen zonder onderliggend rechterlijk bevel zijn vrijheid mag worden ontnomen.

Ik acht het advies om geen reparatie van termijnverloop mogelijk te maken op goede gronden gegeven en neem het over.

## **§ 7. Schorsing van de voorlopige hechtenis**

Met de voorstellen ten aanzien van de verlenging van de voorlopige hechtenis hangt de procedure van de schorsing hiervan samen. In de praktijk worden verzoeken tot schorsing vaak gelijktijdig gedaan, dan wel in behandeling genomen met een vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis dan wel een verzoek tot opheffing hiertoe. Volgens het voorstel van de commissie mag de verdachte onbeperkt opheffing van de voorlopige hechtenis verzoeken, maar kan zijn recht om hierop te worden gehoord worden beperkt tot eenmaal per dertig dagen.

Artikel 80, eerste lid, kent de verdachte het recht toe schorsing van diens voorlopige hechtenis te verzoeken. Op een hiertoe strekkend verzoek wordt de verdachte, ingevolge het vijfde lid van het artikel, gehoord.

Artikel 5, vierde lid, EVRM ziet niet zozeer op de schorsing van de detentie als wel op de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het voortduren van de detentie. Bijgevolg is de voorziening van artikel 80 ruimer dan het Europese verdrag vereist.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of een beperking dient te worden aangebracht op de bevoegdheid schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken. De commissie heeft hiervan afgezien. Het kenmerk van schorsing is dat er zich persoonlijke omstandigheden voordoen die ertoe leiden dat, bij handhaving van de gronden van de voorlopige hechtenis, deze toch onder voorwaarden voor kortere of langere tijd wordt beëindigd.

Hieruit volgt dat de commissie aan een schorsingsverzoek andere eisen stelt dan aan een verzoek tot opheffing van de voorlopige hechtenis.

Hoewel in de praktijk een verzoek tot schorsing vaak subsidiair aan een verzoek tot opheffing wordt gedaan, is het karakter van beide modaliteiten wezenlijk verschillend, wellicht niet zozeer in de beleving van de betrokkene dan wel in de rechtsgrond. De gronden van de voorlopige hechtenis blijven bij schorsing onverminderd bestaan, maar vooral in de persoonlijke omstandigheden ziet de rechter aanleiding de tenuitvoerlegging van het dwangmiddel te schorsen.

Dit verschil in rechtsgrond heeft twee gevolgen. Het karakter van de schorsingsprocedure verzet zich tegen een inperking van het hoorrecht, zoals is voorgesteld ten aanzien van de verdachte die om opheffing verzoekt. Anderzijds mag van een verzoek om schorsing worden verwacht dat dit met redenen is omkleed. De rechtbank moet toch kennis kunnen nemen van de omstandigheden die voor haar aanleiding zouden kunnen zijn voor schorsing van de detentie. De commissie achtte dit ten aanzien van een verzoek tot opheffing een overspannen eis. Elke verdachte wil immers vrijkomen en de officier van justitie moet maar aannemelijk maken dat de noodzaak voor het voortduren van de voorlopige hechtenis nog bestaat (zie 5.3.1. onder d). Indien een verdachte, gegeven het voortbestaan van de gronden, evenwel meent dat in zijn persoon gelegen omstandigheden een grond opleveren voor schorsing van de hechtenis, dan dient hij of zijn raadsman dit aan de rechtbank kenbaar te maken. Het vereiste van het motiveren van een verzoek tot schorsing geldt overigens niet alleen voor de verdachte en diens raadsman, maar ook voor de officier van justitie die schorsing vordert.

De commissie stelt dan ook voor het eerste lid van artikel 80 aan te vullen met een verplichting tot motivering van een verzoek of vordering tot schorsing van de voorlopige hechtenis. Indien hieraan naar het oordeel van het rechterlijke college niet of onvoldoende is voldaan, kan het horen van de verzoeker achterwege blijven. Ik kan mij goed vinden in dit voorstel.

Het past voorts in de door mij onderschreven uitgangspunten van de commissie de verplichting de verdachte op een verzoek te horen, te vervangen door de formulering waarbij hij hiertoe in de gelegenheid wordt gesteld.

## **§ 8. Financiële gevolgen**

Het voorstel beoogt onder meer het aantal raadkamerprocedures inzake verlenging van de gevangenhouding in tweede aanleg te beperken. Het laat zich niet voorspellen in welke mate de raadkamers van hun ruimere mogelijkheden tot het bevelen van gevangenhouding dan wel verlenging daarvan gebruik zullen maken. Te verwachten is een geringe beperking van het aantal procedures. Op dezelfde wijze als geschiedt met de behandeling van straf- en andere zaken zal de formatie van de gerechten en de ondersteunende diensten worden afgestemd op de aantallen verlengingsprocedures die het gerecht in behandeling neemt.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De ratio van deze wijziging is toegelicht in § 3, onder f.

### *Onderdeel B*

Bij wet van 8 november 1993 (Stb. 1993, 591), in werking getreden op 1 januari 1994, is artikel 249 vervallen. De voorgestelde wijziging is hiervan een gevolg.

### *Onderdeel C en H*

In artikel 71, eerste lid, is het woord «beschikking» gewijzigd in beslissing, terwijl aan artikel 406 een nieuw tweede lid is toegevoegd dat bepaalt dat de hoofdregel dat hoger beroep tegen een tussenuitspraak slechts gelijktijdig tegen de einduitspraak mag worden aangetekend terzake niet van toepassing is. Deze wijziging is aangebracht op verzoek van de NVvR en het OM. In navolging van Th. W. van Veen in het Nederlands Juristenblad van 1985 (blz. 384–386) vragen deze aandacht voor de omstandigheid dat ingevolge het huidige artikel 71, eerste lid, de verdachte tegen een op de terechtzitting gegeven bevel tot gevangenneming pas nadat de einduitspraak is gedaan, kan opponeren. In artikel 71 is eveneens uitdrukkelijk de langere appeltermijn van artikel 408, eerste lid, uitgesloten. De termijn voor het instellen van hoger beroep tegen een bevel tot gevangenhouding is op grond van 71, eerste lid, drie dagen. Ter uitsluiting van misverstand is aan artikel 406 een tweede lid toegevoegd. Dit is van toepassing indien de situatie zich voordoet dat het bevel tot gevangenneming of de afwijzing van het verzoek tot opheffing van de voorlopige hechtenis op de terechtzitting wordt gegeven. Voor de bestaande incongruentie in appeltermijnen is geen goede verklaring te geven.

### *Onderdeel D*

Deze wijziging is toegelicht in § 4: aanvang van de vrijheidsbenemende bevelen. Deze wijziging codificeert de jurisprudentie voor wat betreft het tijdstip van ingaan van een bevel voorlopige hechtenis.

### *Onderdeel E*

De herformulering van het eerste lid is nodig, omdat artikel 66 niet meer integraal van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard.

In hoger beroep gaan volgens het voorgestelde derde lid andere termijnen gelden voor verlenging van de gevangenhouding. De voorlopige hechtenis kan ten hoogste tweemaal met zestig dagen worden verlengd. Hierna dient het onderzoek ter terechtzitting aan te vangen. De wijzigingen in het derde lid zijn uitvoerig toegelicht in § 3 f: de regeling van de verlengingsprocedure voorzien in het wetsvoorstel.

### *Onderdeel F*

Dit onderdeel is toegelicht in § 7: schorsing van de voorlopige hechtenis.

### *Onderdeel G*

Voorgesteld wordt de vermelding van de klemmende redenen voor schorsing in het proces-verbaal van de terechtzitting te laten vervallen. Vanzelfsprekend dienen er gegronde en zwaarwegende redenen aanwezig

te zijn om het onderzoek ter terechtzitting voor langere tijd te schorsen, terwijl de voorlopige hechtenis voortduurt. Dit onderdeel is verder toegelicht in § 5 onder b.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager