

Vergaderjaar 1999–2000

**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**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I Algemeen**

##### **1. Inleiding**

De bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van de openbare orde heeft de laatste jaren regelmatig de aandacht gevraagd. Gebleken is dat zowel het wettelijk instrumentarium als de wijze waarop de instrumenten worden toegepast voor verbetering vatbaar is. Het effectief optreden tegen grootschalige ordeverstoringen is voor bestuurlijke en justitiële autoriteiten nog steeds een moeilijke opgave. Indien strafbare feiten worden gepleegd die zo ernstig zijn dat zij voorlopige hechtenis rechtvaardigen, is vrijheidsbeneming mogelijk. Bij verstoringen van de openbare orde speelt het repressieve aspect, dat bij vrijheidsstraf en de daarop vooruitlopende voorlopige hechtenis centraal staat, gewoonlijk evenwel niet de hoofdrol. Centraal staat veelal het preventieve aspect: het voorkomen van een (verdere) aantasting van de openbare orde. De wet bevat slechts beperkte mogelijkheden om vrijheidsbeneming met dit oogmerk mogelijk te maken. Te denken valt met name aan de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering, verder Sv). Aan vrijheidsbeneming op deze grondslag kleven echter verschillende bezwaren, deels van praktische aard, die de toepassing van dit instrument bij grootschalige ordeverstoringen ernstig bemoeilijken.

In twee onderling nauw verwante wetsvoorstellen worden een aantal aanpassingen van het wettelijke instrumentarium voorgesteld, die ertoe strekken vrijheidsbeneming met een preventief oogmerk onder strikt omschreven voorwaarden mogelijk te maken. Het eerste en belangrijkste wetsvoorstel betreft de bestuurlijke ophouding. Voorgesteld wordt, de burgemeester in de Gemeentewet een bevoegdheid te geven om groepen ordeverstoorders in het belang van de handhaving van de openbare orde bestuurlijk op te houden. Onder ophouden wordt hierbij verstaan het overbrengen van de desbetreffende personen naar een bepaalde locatie, waar zij voor korte tijd worden ondergebracht. Het onderhavige wetsvoorstel is complementair aan het eerste; het betreft een aanpassing van de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. Deze aanpassing strekt er hoofdzakelijk toe deze procedure, in aansluiting op een uitbreiding van de bevoegdheid van

bestuurlijke autoriteiten, meer toe te snijden op grootschalige ordeverstoringen, opdat zij diensten kan bewijzen in gevallen waarin met bestuurlijke ophouding niet kan worden volstaan.

In onderwerp vertonen de beide genoemde wetsvoorstellen derhalve een grote verwantschap; zij zijn ook in samenhang voorbereid. Dat niet één wetsvoorstel is ingediend heeft procedurele redenen. Het onderhavige wetsvoorstel bouwt, als gezegd, in zekere zin op de bestuurlijke ophouding voort. Dat verklaart waarom het er ook in de tijd enigszins achteraan heeft gelopen. Voorts is gekozen voor een wat andere inrichting van de advisering. De strafrechtelijke inbedding maakte het wenselijk het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten ook formeel te horen. Dit gold te meer daar het onderhavige wetsvoorstel voorziet in aanpassingen in een bestaande procedure. Inzichten in hoe deze procedure thans wordt toegepast, alsmede de redenen waarom zij – eventueel – niet wordt toegepast, kunnen daarbij van groot belang zijn.

In het navolgende zal eerst een overzicht worden gegeven van de huidige bevoegdheden om op te treden bij grootschalige ordeverstoringen. Daarna zal kort aandacht worden besteed aan de bestuurlijke ophouding, die separaat in een wetsvoorstel is neergelegd. Tenslotte zullen de wijzigingen in de procedure betreffende de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde worden toegelicht die door het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de verhouding tot de bestuurlijke ophouding. Tevens zal uitgebreid worden ingegaan op de verhouding tot artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (verder EVRM). Bevoegdheden die een beperking van de persoonlijke vrijheid van burgers legitimeren hebben uiteindelijk een precair karakter. Dat geldt voor de bestuurlijke ophouding; het geldt ook voor de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde.

## **2. Verkenning van de huidige bevoegdheden om op te treden bij grootschalige ordeverstoringen**

### *2.1. Bevoegdheden op grond van de Gemeentewet*

Op grond van de Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden bij verstoring van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet) en bij onder meer oproerige bewegingen en ernstige wanordelikheden of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikelen 175 en 176 Gemeentewet). Voorts beschikt de burgemeester gewoonlijk over bevoegdheden op grond van een zogeheten autonome gemeentelijke verordening. Met betrekking tot de handhaving van de openbare orde worden bevoegdheden doorgaans opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (APV). Op basis van de genoemde bevoegdheden is het mogelijk maatregelen te nemen om verstoring van de openbare orde te voorkomen.

De huidige bevoegdheden van de burgemeester kunnen evenwel niet zo ver voeren dat op basis daarvan een vrijheidsontnemende maatregel wordt genomen. Door de regering is, zo is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding aangegeven, telkenmale het standpunt gehuldigd dat ook de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet geen grondslag kunnen bieden voor een vrijheidsontnemende maatregel. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dient een wettelijke verplichting op basis waarvan een vrijheidsontnemende maatregel wordt genomen, voldoende duidelijk en concreet te zijn. De artikelen 175 en 176 kennen een bevoegdheid toe aan de burgemeester zonder sturing te geven aan de inhoud van de op basis daarvan gegeven norm. Om die reden voldoen de artikelen niet in

voldoende mate aan de uit het EVRM voortvloeiende eisen. Bestuurlijke ophouding als door het desbetreffende wetsvoorstel voorgesteld is op basis van het geldend recht derhalve niet mogelijk. Het geldend recht biedt echter wel mogelijkheden tot bestuurlijke vrijheidsbeperking, zoals gebiedsverboden of geboden.

## *2.2. Strafrechtelijk optreden; algemeen*

Overtreding van APV-voorschriften en van bepalingen uit een noodverordening of noodbevel is strafbaar gesteld met een maximum van drie maanden hechtenis. Bij overtreding van een gemeentelijk openbare orde- of noodbevel dan wel een gemeentelijke (nood)verordening kan dan ook worden overgegaan tot strafrechtelijke aanhouding van individuele personen. Dit kunnen ook meer personen tegelijk zijn, indien elk van hen een overtreding heeft begaan. Mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden kunnen ook bestaan op grond van andere strafbaarstellingen. Te denken valt met name aan de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging, artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Zoals bekend is een wetsvoorstel tot wijziging van het onderhavige artikel aanhangig gemaakt, die ertoe strekt ook degene die heeft bijgedragen aan de openlijke geweldpleging zonder zelf een gewelddadige handeling te begaan, onder de reikwijdte van deze strafbaarstelling te brengen (Kamerstukken 1998–1999, 26 519).

Vrijheidsbeneming op basis van de aanhouding mag zes uur duren, met dien verstande dat de tijd tussen middernacht en negen uur 's ochtends niet wordt meegerekend (artikel 61 Sv). Aanhouding is evenwel gebonden aan het oogmerk van verhoor of direct daaruit voortvloeiend onderzoek; bestaat dat oogmerk niet, dan moet de verdachte worden vrijgelaten. Bij ordeverstoringen is verhoor, gericht op strafvorderlijke afdoening, evenwel veelal niet de bedoeling. De aangehouden verdachte kan ook nog worden opgehouden in verband met identificatie (vgl. artikel 61b Sv). Ook in dat geval dient ten tijde van de aanhouding evenwel het oogmerk van verhoor en onderzoek te bestaan. Is dat niet aanwezig, dan biedt de bevoegdheid tot aanhouding geen grondslag voor vrijheidsbeneming. Na de aanhouding kan in verzekeringstelling volgen. In verzekeringstelling is evenwel slechts mogelijk bij verdenking van misdrijven als bedoeld in artikel 67 Sv (artikel 58, eerste lid, Sv); voorts moet zij in het «belang van het onderzoek» zijn (artikel 57, eerste lid, Sv). Vooral de tweede voorwaarde impliceert dat invrijheidstelling verplicht is indien niet het voornemen bestaat de verdachte strafrechtelijk te vervolgen. Vervolging nu is bij massale ordeverstoring veelal niet goed mogelijk en vaak ook niet meer wenselijk.

Langer durende vrijheidsbeneming is mogelijk op grond van artikel 63 Sv: de rechter-commissaris kan een bevel tot bewaring verlenen. Bewaring is evenwel een vorm van voorlopige hechtenis. Voorlopige hechtenis nu kan slechts worden bevolen als aan drie voorwaarden voldaan is: 1. er moet een geval zijn, oftewel verdenking van een feit als omschreven in artikel 67 Sv (gevangenisstraf van vier jaar of meer); 2. er moet een grond voor voorlopige hechtenis zijn: vluchtgevaar, vrees dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat etc. (artikel 67a, eerste en tweede lid, Sv); 3. de duur van de voorlopige hechtenis mag de verwachte vrijheidsstraf niet overtreffen (artikel 67a, derde lid, Sv). Zelfs als het voornemen bestaat om tot strafvervolging over te gaan zal de laatstgenoemde voorwaarde aan toepassing van voorlopige hechtenis in de weg kunnen staan: zaaksbeschadiging of openlijke geweldpleging tegen goederen kan gewoonlijk met een boete worden afgedaan.

Geconcludeerd kan worden dat de mogelijkheden om door toepassing van de strafvorderlijke dwangmiddelen aanhouding, in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis de handhaving van de openbare orde te bevorderen bij grootschalige ordeverstoringen, beperkt zijn.

### 2.3. Rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde

De procedure betreffende de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde, die in dit wetsvoorstel centraal staat, is strafvorderlijk een buitenbeentje. Kern van deze procedure is, dat de rechter-commissaris bij verdenking van feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, indien «er groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van dat feit» (artikel 540 Sv), een bevel kan geven ter voorkoming daarvan (artikel 543 Sv). De verdachte moet zich tot nakoming bereid verklaren; de rechter-commissaris kan daarbij zekerheidstelling verlangen. Wordt geen bereidverklaring afgelegd of geen zekerheid gesteld, dan kan de verdachte in verzekering worden gesteld (artikel 545 Sv). In het andere geval kan hij eerst na een schending van het verbod wederom van zijn vrijheid worden beroofd (artikel 548 Sv). De ratio van de regeling is derhalve de naleving van wettelijke voorschriften te verzekeren met de dreiging van vrijheidsbeneming, alsmede het – indien deze dreiging onvoldoende effect sorteert – mogelijk maken van vrijheidsbeneming ten aanzien van personen die van relatief lichte strafbare feiten worden verdacht.

In de praktijk wordt deze procedure bij grootschalige ordeverstoringen zelden toegepast. Daarbij speelt met name een rol dat de procedure zeer bewerkelijk is: iemand moet, indien hij zekerheid stelt, twee keer opgepakt en voor de rechter-commissaris geleid worden. Bij grote aantallen verdachten en grootschalige ordeverstoringen is dat nauwelijks doenlijk. Daar komt nog bij, dat de naleving van de rechterlijke bevelen in een dergelijke situatie ook nauwelijks kan worden gecontroleerd.

## 3. De voorgestelde aanpassingen

### 3.1. Inleiding

In het voorgaande zijn de beperkingen van het huidige wettelijke instrumentarium en bijbehorende logistieke en uitvoeringsproblemen aangegeven. Bestuurlijke middelen kunnen met het oog op preventieve doeleinden worden gehanteerd, maar sluiten niet de mogelijkheid tot vrijheidsbeneming in. Vrijheidsbeneming op een strafvorderlijke grondslag impliceert een gerichtheid op strafvervolging; bij grootschalige ordeverstoringen is strafvervolging van alle betrokken individuen, ook gelet op de capaciteitsnood van het strafrechtelijk apparaat, in veel gevallen evenwel nauwelijks te realiseren. De rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde bieden op het eerste gezicht een aanvullende mogelijkheid; bij grootschalige ordeverstoringen zijn de mogelijkheden om op basis van deze artikelen op te treden evenwel nu nog beperkt.

De bovenstaande analyse heeft ertoe geleid dat een tweeledige uitbreiding van het huidige wettelijke instrumentarium wordt voorgesteld. Centraal staat, als gemeld, de bestuurlijke ophouding. Indien personen groepsgewijs een noodbevel of een bij noodverordening vastgesteld voorschrift overtreden kunnen zij, indien zij aan een waarschuwing geen gehoor geven, worden opgehouden. Deze ophouding duurt niet langer dan noodzakelijk is ter verzekering van de naleving van ter handhaving van de openbare orde gegeven voorschriften of bevelen. In ieder geval duurt de ophouding niet langer dan twaalf uur. Deze bestuurlijke ophouding vereist geen geïndividualiseerde rechtsbasis in die zin, dat de waarschuwing die aan de ophouding ten grondslag ligt een algemeen karakter heeft. De betrokkenen worden ook niet geregistreerd. Zij krijgen slechts de mogelijkheid om zich te laten registreren, voor het geval zij bezwaar willen maken tegen de bestuurlijke ophouding. Zonder een dergelijke registratie kan het voor de betrokkene immers lastig zijn, achteraf aan te tonen dat hij bestuurlijk opgehouden is. Na uiterlijk twaalf uren dienen de opgehouden te worden vrijgelaten.

Mogelijk is evenwel dat de politie er – bijvoorbeeld aan de hand van videobeelden – tegen die tijd in geslaagd is binnen de opgehouden en één of meer personen te identificeren van wie kan worden vastgesteld dat zij een vrij grote bijdrage aan de ongeregelde heden hebben geleverd. Denkbaar is ook dat zij die personen in verband kunnen brengen met informatie die zij over de betrokkene hebben vergaard, die indiceert dat de betrokkene ook in ander verband bij ongeregelde heden op de voorgrond is getreden. In het bijzonder op dat soort gevallen ziet de voorgestelde aanpassing van de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. Deze aanpassing beoogt het mogelijk te maken, deze personen voor de rechter-commissaris te leiden teneinde door deze te laten beoordelen of de verzamelde aanwijzingen een vrijheidsbeneming van langere duur rechtvaardigen. Daartoe worden een aantal wijzigingen voorgesteld, die in het navolgende zullen worden besproken. Geen wijziging wordt voorgesteld van het «heterdaad-vereiste» dat in artikel 540 Sv wordt gesteld. Dat vereiste blijft tot uitdrukking brengen dat tussen het begaan van het feit en de oplegging van het rechterlijk bevel niet te veel tijd mag verstrijken. Ontdekking op heterdaad heeft plaats, zo volgt uit artikel 128 Sv, wanneer het strafbare feit ontdekt wordt, terwijl het begaan wordt of terstond nadat het begaan is. Die situatie doet zich voor als tijdens de bestuurlijke ophouding kan worden vastgesteld dat bepaalde personen een vrij grote bijdrage aan de ongeregelde heden hebben geleverd. In dit verband kan ook nog aangegeven worden dat zolang de opsporingsambtenaren na de ontdekking op heterdaad onafgebroken opsporingsactiviteiten hebben verricht, ontdekking op heterdaad kan worden aangenomen (vgl. HR 17 mei 1949, NJ 1949, 553).

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (verder NVvR) ziet de voorgestelde aanpassingen inhoudelijk als een verbetering van de bestaande procedure van artikel 540 e.v. Sv. Zij betwijfelt in haar advies echter, of het voorgestelde instrument van artikel 540 e.v. Sv wel geschikt is voor grootschalige ordeverstoringen. Zij stelt dat het hier een redelijk gecompliceerde strafvorderlijke procedure betreft waarbij een mogelijk aanzienlijk aantal verdachten in zeer korte tijd (gesproken wordt van maximaal 7 dagen) moet worden aangehouden, voorgeleid en ter zitting gebracht. Op dit punt is sprake van een misverstand: de dagvaarding kan ook zien op een berechting in de fase van de verlengde in verzekeringstelling, zo maakt de voorgestelde wijziging van artikel 545 Sv duidelijk. De termijn bedraagt derhalve 12 dagen. Dat lijkt toereikend, hoewel, dat kan de NVvR worden toegegeven, op organisatorisch terrein nog steeds wel het een en ander van politie, parket en rechtbank wordt gevraagd. Met die organisatorische aspecten zal dan ook rekening moeten worden gehouden bij de selectie van de verdachten die voor de rechter-commissaris worden geleid.

De NVvR vraagt zich af of de procedure van artikel 540 e.v. Sv bij grootschalige ordeverstoringen nog wel noodzakelijk is, nu het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding reeds een werkbaar voorziening biedt. Zij ziet meer mogelijkheden voor deze procedure bij kleinschalige ordeverstoringen, zoals overlast veroorzakende junks of heroïneprostituées die zich niet aan de gedoogzone houden. Zonder twijfel kan deze procedure inderdaad ook in andere situaties dan bij grootschalige ordeverstoringen diensten bewijzen. Anders dan de NVvR verwacht ik echter dat zij ook bij grootschalige ordeverstoringen van nut zal blijken te zijn. De termijn van 12 dagen maakt het mogelijk om aan te sluiten bij termijnen die in het kader van de door de NVvR genoemde AU-procedure (aanhouden en uitreiken) worden gehanteerd. Het wetsvoorstel bevat dan ook niet zozeer een alternatief voor deze procedure, als wel een aanvulling daarop die in de gevallen waarin zulks in de rede ligt kan worden benut.

De voorgestelde wijzigingen betreffen aanpassingen van een bestaande procedure. Zij hebben een beperkte strekking; een meer omvattende herziening als in 1969 voorgesteld door de Commissie justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten, gewoonlijk de commissie-Mulder genoemd, wordt niet beoogd. In het navolgende worden de wijzigingsvoorstellen achtereenvolgens besproken.

### *3.2. Voorlopige hechtenis niet toegelaten*

Een belangrijke beperking van de toepassingsmogelijkheden van rechterlijke bevelen is, dat artikel 540 Sv de in de onderhavige titel omschreven maatregelen alleen toepasbaar maakt in het geval van ontdekking op heterdaad van enig strafbaar feit ter zake waarvan voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Deze beperking hangt samen met de grondgedachte achter deze procedure. De wetgever heeft haar in 1926 geïntroduceerd als aanvulling op de regeling van de voorlopige hechtenis. Zo zou iemand bijvoorbeeld «telkens weer in een bepaalde woning huisvredebreuk kunnen plegen». Daaraan moest met het oog op de openbare orde een eind kunnen worden gemaakt.

Deze afgrenzing van beide vormen van vrijheidsbeneming is te billijken als bij zwaardere feiten voorlopige hechtenis altijd kan worden toegepast in plaats van een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde. Dat nu is echter niet het geval. Om voorlopige hechtenis te kunnen toepassen moet er als bekend niet alleen een verdenking zijn van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, maar ook een grond voor voorlopige hechtenis. Verwachte recidive nu kan slechts in een beperkt aantal gevallen een grond voor voorlopige hechtenis vormen (vgl. artikel 67a, tweede lid, onderdeel 2°, Sv). Op het verwachte misdrijf moet – voor zover hier van belang – «naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer» zijn gesteld of het moet «de veiligheid van de staat of de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar» kunnen brengen dan wel «algemeen gevaar voor goederen» kunnen doen ontstaan. Verwachte recidive kan wel in bijna alle gevallen grond zijn voor een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde. Daar volstaat «groot gevaar voor herhaling of voortzetting van dat feit». Nadere eisen worden aan het strafbare feit niet gesteld; zelfs een overtreding kan volstaan.

Het voorgaande brengt met zich dat de verwachting van recidive terzake van – bijvoorbeeld – openlijke geweldpleging niet tot de toepassing van voorlopige hechtenis kan leiden, maar ook niet tot een rechterlijk bevel tot handhaving der openbare orde. Slechts als zich een andere grond voor voorlopige hechtenis voordoet, zoals onderzoeksbelang of vluchtgevaar, kan voorlopige hechtenis terzake van openlijke geweldpleging gerechtvaardigd zijn. Deze stand van zaken lijkt onwenselijk. Nu de recidivegrond van de rechterlijke bevelen ruimer is dan die van de voorlopige hechtenis, zou ook bij zwaardere feiten een rechterlijk bevel mogelijk kunnen worden gemaakt. Het is immers merkwaardig dat voor het lichtere feit (en de verwachte herhaling daarvan) meer mag dan voor het zwaardere.

Bij het voorgaande komt nog het volgende. De toepasselijkheid van voorlopige hechtenis wordt niet alleen ingeperkt door de vereisten van een «geval» en een «grond», maar ook door de verwachte straf. De voorlopige hechtenis mag, zo vloeit uit artikel 67a, derde lid, Sv voort, niet langer zijn dan de verwachte gevangenisstraf. Daaruit vloeit voort dat eigenlijk helemaal geen voorlopige hechtenis mag worden toegepast als geen vrijheidsbenemende sanctie wordt verwacht.

Dat nu kan bij het soort strafbare feiten waar het hier om gaat de vraag zijn. Openlijke geweldpleging kan op zichzelf zeer wel met een boete worden afgedaan. In dat geval is voorlopige hechtenis volgens de wettelijke systematiek eigenlijk ontoelaatbaar. Vrijheidsbeneming op

grond van een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde is niet gekoppeld aan een nog op te leggen vrijheidsstraf. Dat is ook logisch: het gaat hier om lichtere strafbare feiten, waarvoor gewoonlijk helemaal geen vrijheidsstraf wordt opgelegd. Hier is de enkele verwachting van recidive doorslaggevend.

Ook deze omstandigheid pleit ervoor, rechterlijke bevelen tevens mogelijk te maken bij zwaardere strafbare feiten. Het is immers ongerijmd dat de enkele verwachting van recidive terzake van een relatief onschuldig feit wel vrijheidsbeneming van een verdachte rechtvaardigt en de enkele verwachting van recidive terzake van een ernstig feit niet. Bovendien kan het expliciet mogelijk maken van vrijheidsbeneming die gebaseerd is op een verdenking van een strafbaar feit, maar die een preventief hoofddoel heeft, voorkomen dat voorlopige hechtenis oneigenlijk wordt toegepast. Dat levert vanuit het gezichtspunt van een goede procesvoering belangrijke winst op: de wezenlijke vraag (vormt de verdachte zo'n bedreiging voor de openbare orde dat hij nog enkele dagen van zijn vrijheid beroofd mag worden) komt ook juridisch centraal te staan.

Aan het debat over die vraag kan, de NOvA vraagt daar terecht aandacht voor, met name ook de raadsman van de verdachte een belangrijke bijdrage leveren. Artikel 40 Sv voorziet erin dat aan een in verzekering gestelde verdachte een advocaat, gewoonlijk aangeduid als piketadvocaat, wordt toegevoegd. Ingevolge het tweede lid treedt deze voor de duur van de inverzekeringstelling als raadsman van de verdachte op. Deze voorziening is ook van toepassing als de verdachte door de officier van justitie op grond van artikel 541, derde lid, Sv in verzekering wordt gesteld. Dat deze inverzekeringstelling tot het einde van het onderzoek plaatsvindt, impliceert dat de raadsman de verdachte rechtsbijstand verleent tijdens de behandeling van de vordering tot een rechterlijk bevel door de rechter-commissaris.

De rechter-commissaris kan, na die behandeling, de aansluitende inverzekeringstelling van de verdachte bevelen. Op die inverzekeringstelling is artikel 40 Sv naar mijn oordeel thans reeds van toepassing. Letter en strekking van het artikel wijzen in die richting. Teneinde zulks voor het toekomstige expliciet buiten twijfel te stellen, is artikel 550 Sv aangevuld met een bepaling die artikel 40 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Uit de bepalingen van artikel 550 en artikel 40 Sv vloeit derhalve voort, dat na aanvang van de door de rechter-commissaris bevolen inverzekeringstelling opnieuw een advocaat wordt toegewezen. Het gaat in dit geval om een nieuwe inverzekeringstelling; niet om de verlenging van een lopende. Gewoonlijk zal dezelfde advocaat worden aangewezen als die welke de verdachte reeds heeft bijgestaan. Dat bevordert een effectieve rechtsbijstand. Deze advocaat zal de verdachte tijdens de inverzekeringstelling en eventueel ook de verlenging daarvan bijstaan, alles behoudens het geval de verdachte zelf een andere raadsman kiest.

De NVvR vraagt zich af of de term inverzekeringstelling in deze context niet beter door de term «bewaring» vervangen zou kunnen worden. Een belangrijke reden om deze suggestie niet op te volgen is daarin gelegen dat op die wijze de suggestie zou worden gewekt dat de rechter-commissaris in deze context dezelfde afweging zou dienen te maken als in het kader van het bevel tot bewaring. Dat nu is, zo volgt uit het voorgaande, niet het geval: de rechterlijke vrijheidsbeneming uit hoofde van de artikelen 540 e.v. Sv heeft een ander doel dan de voorlopige hechtenis. Een andere benaming bevordert dat de betrokkenen zich daarvan bewust blijven. Naar uit het voorgaande volgt stelt de term «inverzekeringstelling» bovendien buiten twijfel dat een bij de lengte en aard van deze procedure passende rechtsbijstand verzekerd is.

### 3.3 De bereidverklaring

Artikel 543 Sv geeft aan wat de rechter-commissaris in het kader van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde kan doen. Hij geeft de verdachte «bevelen ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het feit en vordert van hem eene *bereidverklaring* tot nakoming van die bevelen.» De bereidverklaring is thans derhalve de kern van de procedure. Als de verdachte zich bereid verklaart kan nog worden verlangd dat hij zekerheid stelt, doet hij ook dat dan moet hij daarna in beginsel weer in vrijheid worden gesteld (artikel 544 Sv). Eerst als hij het gegeven bevel overtreedt, kan de betrokkene door de rechter-commissaris in verzekering worden gesteld (artikel 548 Sv).

Dat levert geen grote problemen op in de gevallen waarvoor deze wettelijke voorziening oorspronkelijk geschreven is. Dat waren namelijk niet de massale ordeverstoringen die thans het beeld domineren. De wetgever heeft gedacht aan delicten als huisvredebreuk. Bij massale ordeverstoringen is de controle op gegeven bevelen in veel gevallen echter nauwelijks uit te voeren. Mede in dat licht kan het sterk de vraag zijn of een rechterlijk bevel bij massale ordeverstoringen de betrokkene afdoende van herhaling of voortzetting van het strafbare feit weerhoudt. Voorgesteld wordt daarom, het in artikel 545, eerste lid, Sv expliciet mogelijk te maken dat de rechter-commissaris niet eerst een bevel geeft en een bereidverklaring met zekerheidstelling vordert, doch meteen tot inverzekeringstelling overgaat.

Aan de toepassing van deze mogelijkheid worden twee voorwaarden gesteld. De eerste is, dat het voorkomen van herhaling of voortzetting niet afdoende door bevelen als bedoeld in artikel 543, tweede lid, Sv kan worden verzekerd. Dat geval zal zich, als gezegd, vooral bij massale ordeverstoringen kunnen voordoen. De tweede voorwaarde is, dat de handhaving van de openbare orde het geven van een bevel tot inverzekeringstelling dringend vordert. Daarmee wordt extra benadrukt dat de handhaving van de openbare orde tot het bevel tot inverzekeringstelling moet noodzaken en dat de rechter-commissaris zich ervan moet vergewissen dat deze handhaving niet met een minder ingrijpend middel afdoende kan worden verzekerd.

Deze voorgestelde wijziging is minder vernieuwend dan zij op het eerste gezicht wellicht lijkt. Ook onder de huidige regeling kan de facto onmiddellijk een bevel tot inverzekeringstelling worden gegeven. De rechter-commissaris zal, als hij de kans op herhaling groot acht, een hoge zekerheidstelling kunnen – en wellicht zelfs moeten – vragen. Als de betrokkene daaraan niet kan voldoen, vindt ook thans onmiddellijke inverzekeringstelling plaats. Ware dat anders, dan zou de verplichting tot het stellen van zekerheid weinig effect kunnen sorteren. Gesteld kan derhalve worden dat de voorgestelde wijziging in feite slechts een mogelijkheid die in zekere zin reeds in de wettelijke procedure besloten ligt, expliciet maakt.

Welke voorbeelden kunnen nu worden gegeven van gevallen waarin het voorkomen van herhaling of voortzetting van het strafbare feit niet afdoende door bevelen kan worden verzekerd? In de eerste plaats is van belang, of de verdachte bereid is te verklaren dat hij zich aan zo'n bevel zal houden. Indien hij zich daartoe niet bereid verklaart, kan het bevel de herhaling of voortzetting van het strafbare feit niet afdoende verzekeren. In het geval de verdachte aangeeft wel de vereiste belofte te willen doen, zal de rechter-commissaris de toereikendheid van dat aanbod dienen te beoordelen. Bij die beoordeling is onder meer van belang of de verdachte zijn personalia bekend wenst te maken. Een aanbod van een persoon die ervoor kiest anoniem te blijven zal veelal minder indruk maken, omdat de controle op de naleving van het verbod en een eventueel door Justitie te geven vervolg aan een schending van het verbod daardoor gewoonlijk



sterk wordt bemoeilijkt. Meer in het algemeen geldt, dat een aanbod eerder ontoereikend kan worden geoordeeld naarmate de controleerbaarheid van de naleving vermindert. Dat impliceert dat bij bevelen die bij grootschalige evenementen opgevolgd dienen te worden de geloofwaardigheid van een aanbod eerder met reden in twijfel getrokken kan worden. Van belang is voorts of de verdachte zekerheid wil en kan stellen. Naast deze meer objectieve factoren spelen bij de vraag of een bevel de naleving afdoende kan verzekeren ook subjectieve een rol. Informatie over de persoon van de verdachte is in dit verband dan ook van groot belang. Concluderend kan worden aangegeven dat een rechter-commissaris in het geval van een verdachte die anoniem wenst te blijven terecht in twijfel kan trekken of deze bereid is zich te houden aan een bevel dat hem opdraagt zich in de rust van bepaalde voetbalwedstrijden op een politiebureau te melden. Hetzelfde geldt indien het gaat om een verdachte die behoort tot de harde kern van een gewelddadige groep hooligans. Een zekerheidstelling tot een aanmerkelijk bedrag (te denken valt aan een bedrag van enkele duizenden guldens) kan de balans in beide gevallen evenwel in het voordeel van de verdachte doen omslaan.

### *3.4 Koppeling aan rechterlijke afdoening*

De huidige procedure inzake de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde legt geen koppeling met de uiteindelijke berechting van de strafbare feiten die de grondslag vormen voor deze maatregelen. Als uitgangspunt is dat ook terecht. De verdachte die eerst een bereidverklaring aflegt, vervolgens de verplichtingen die hij daarin op zich genomen heeft schendt en op grond daarvan in verzekering wordt gesteld, is twee keer voor de rechter-commissaris geleid. De grondslag voor de inverzekeringstelling ligt in deze gevallen bovendien (mede) in het schenden van de tegenover de rechter-commissaris aangegane verplichtingen. In dat perspectief is het niet noodzakelijk, een koppeling te leggen met de uiteindelijke berechting terzake van de aanvankelijke verdenking. Dit nu ligt enigszins anders indien de verdachte onmiddellijk in verzekering wordt gesteld. In dat geval wordt de verdachte slechts één keer voor de rechter-commissaris geleid. De grondslag voor de vrijheidsbeneming ligt in dergelijke gevallen bovendien niet mede in het schenden van tegenover de rechter-commissaris aangegane verplichtingen. Daarom komt het wenselijk voor om in de gevallen waarin de rechter-commissaris tot onmiddellijke inverzekeringstelling overgaat, wel een koppeling te leggen met de uiteindelijke berechting. Die koppeling wordt gelegd in de tweede zin van de voorgestelde toevoeging aan artikel 545, eerste lid, Sv. Daarin wordt bepaald dat het bevel tot onmiddellijke inverzekeringstelling slechts kan worden gegeven indien aan de verdachte een dagvaarding is uitgereikt om binnen de periode van de inverzekeringstelling of verlengde inverzekeringstelling voor de rechter te verschijnen.

Voor de versterking van de rechterlijke betrokkenheid bij de vrijheidsberoving, die uit deze wijziging voortvloeit, pleit een aantal argumenten. In de eerste plaats leidt zij ertoe, dat deze vorm van vrijheidsbeneming beter verenigbaar is met artikel 5 EVRM. In het eerste lid onder c van dat artikel wordt toegestaan «the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so.» Bij deze vorm van vrijheidsbeneming staat, gelet op met name artikel 540 Sv, vooral het voorkomen van strafbare feiten centraal. Artikel 5, derde lid, EVRM bepaalt vervolgens: «Everyone arrested or detained in accordance with the provisions of paragraph 1c of this Article shall be brought promptly before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release pending trial.» De verplichting om

de verdachte binnen de periode van inverzekeringstelling te berechten impliceert zowel de voorgeleiding aan een rechter als een berechting op zeer korte termijn. Daarnaast kan de onderhavige vorm van vrijheidsbeneming ook worden gebaseerd op een ander onderdeel van het eerste lid onder c. De onderhavige vorm van vrijheidsbeneming heeft – mede – als doel het brengen van de verdachte voor de competente rechter op verdenking dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd.

Uit deze koppeling kan niet worden afgeleid dat de artikelen 540 e.v. Sv tevens bedoeld zijn voor strafrechtelijke sanctionering. Vrijheidsbeneming uit hoofde van de artikelen 540 e.v. Sv is niet bedoeld als strafrechtelijke sanctionering. Zij behoeft ook geenszins vooruit te lopen op een vrijheidsbenemende sanctie. Zij loopt slechts vooruit op de berechting. Als gezegd is dat één van de doelstellingen van vrijheidsbeneming die in artikel 5 EVRM uitdrukkelijk worden erkend. Het centrale oogmerk is evenwel het voorkomen van strafbare feiten.

Ook los van artikel 5 EVRM heeft de koppeling aan de berechting evenwel voordelen. De inverzekeringstelling bewerkstelligt de facto dat de verdachte voordat hij in vrijheid wordt gesteld in zijn aanwezigheid kan worden berecht. Dat komt de rechterlijke waarheidsvinding ten goede. Dat de zaak binnen de periode van inverzekeringstelling wordt afgedaan impliceert voorts, dat niet lang onzekerheid blijft bestaan over de verdenking. Aan het eind van de inverzekeringstelling is duidelijk of de verdenking gegrond was. Keerzijde van deze snelle duidelijkheid is, dat de voorgestelde constructie wel wat vergt van het justitiële apparaat. In de eerste plaats zal justitie de vervolgingsbeslissing snel moeten nemen en vervolgens ook op korte termijn moeten dagvaarden. Voorts zal op korte termijn berechtingscapaciteit – gewoonlijk bij een politierechter – moeten worden vrijgemaakt. Dat behoeft evenwel niet louter negatief te worden gewaardeerd. Deze omstandigheden zullen eraan bijdragen dat niet lichtvaardig van de geboden voorziening gebruik zal worden gemaakt. Mede in dat licht lijkt de extra werklast een aanvaardbare prijs: justitie, de verdachte en de samenleving zijn ermee gediend dat snel duidelijkheid ontstaat over de gegrondheid van de verdenking die de grondslag voor de vrijheidsberoving heeft gevormd.

### *3.5 Limitering inverzekeringstelling*

Artikel 541 Sv maakt vrijheidsbeneming mogelijk voorafgaand aan het bevel van de rechter-commissaris. Uit het eerste lid volgt, dat de officier van justitie de verdachte kan aanhouden en onverwijld voor de rechter-commissaris doen geleiden. Uit het vierde lid volgt, dat de verdachte tot het eind van het onderzoek van de rechter-commissaris in verzekering kan worden gesteld. Aan deze inverzekeringstelling is geen termijn verbonden. Naar mijn mening is dat niet in overeenstemming met de eisen van precisie die naar hedendaagse maatstaven aan wettelijke inbreuken op de persoonlijke vrijheid mogen worden gesteld. Daarom stel ik voor de termijn van deze inverzekeringstelling aan een maximum van twee dagen te verbinden. Een termijn van drie dagen komt, nu het hier ook om betrekkelijk lichte feiten kan gaan, te ruim voor.

Deze termijnstelling is ook van belang daar, zoals in de vorige subparagraaf is aangegeven, in sommige gevallen niet alleen het onderzoek bij de rechter-commissaris zal moeten worden voorbereid. De officier van justitie die van mening is dat niet een bereidverklaring om een bevel na te leven dient te worden gevorderd, maar dat tot onmiddellijke inverzekeringstelling dient te worden overgegaan, zal een dagvaarding moeten opstellen en betekenen; daaraan voorafgaand zullen nog voorbereidingen voor een zitting moeten worden getroffen. De maximering van de vrijheidsbeneming voorafgaand aan de voorgeleiding stelt ook grenzen aan de tijd die voor deze voorbereidingen beschikbaar is. Naar mijn mening bewaart de voorgestelde termijn van twee dagen

hier het juiste evenwicht tussen de eisen van de praktijk en de belangen van de verdachte.

De beperking van de duur van de door de officier van justitie bevolen inverzekeringstelling tot twee dagen kan evenwel problematisch zijn ingeval de rechter-commissaris het onderzoek schorst uit hoofde van artikel 542 Sv. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat de rechter-commissaris in dat geval de inverzekeringstelling met de duur van de schorsing kan verlengen.

Denkbaar is, dat aan deze termijn van twee dagen een andere vrijheidsbeneming voorafgaat. Behalve aan de mogelijkheid van aanhouding valt vooral te denken aan de bestuurlijke ophouding. Dat kan ertoe leiden dat de verdachte, voorafgaand aan de voorgeleiding voor de rechter-commissaris, in totaal langer dan twee dagen van zijn vrijheid beroofd wordt. Strijd met artikel 5 EVRM zal deze gecombineerde duur van vrijheidsbenemingen naar mijn mening niet opleveren. In de eerste plaats is bestuurlijke ophouding een vorm van vrijheidsbeneming met een andere rechtsgrondslag: deze vorm van vrijheidsbeneming staat niet in verband met de berechting van strafbare feiten. De rechtsbescherming is ook anders geregeld. Voorts zal de gecombineerde duur van de vrijheidsbeneming in geval van achtereenvolgende toepassing onder de drie dagen en vijftien uur blijven. In deze periode behoeft (vgl. artikel 59a Sv) nog niet in rechterlijke tussenkomst te worden voorzien.

### *3.6 Uitsluiting bewaring*

Het Wetboek van Strafvordering gaat er thans van uit dat ofwel voorlopige hechtenis mogelijk is, ofwel een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde. In het voorgaande werd reeds aangegeven, dat het onderhavige wetsvoorstel op dit punt een verandering voorstelt. Bij zwaardere strafbare feiten ontstaat een keuzemogelijkheid. De officier van justitie kan kiezen voor de inverzekeringstelling met aansluitend de mogelijkheid van bewaring of voor inverzekeringstelling vooruitlopend op een rechterlijk bevel.

Denkbaar is dat tijdens de behandeling van de vordering tot een rechterlijk bevel of tijdens de inverzekeringstelling op bevel van de rechter-commissaris omstandigheden naar voren komen die het gepleegde feit in een ander licht plaatsen. Zo kan blijken dat een steen die door de verdachte is gegooid een ernstige verwonding heeft teweeggebracht. In sommige gevallen zullen deze nieuw gebleken omstandigheden met zich brengen dat juridisch gezien van een ander feit sprake is. In dat geval kan de verdachte – desgewenst – voor dat feit in voorlopige hechtenis worden genomen. Niet altijd zal dat evenwel het geval zijn. In dat geval kan de vraag rijzen of de verdachte door de rechter-commissaris aansluitend op de door hem bevolen inverzekeringstelling in bewaring kan worden genomen.

In het voorgestelde artikel 545, zesde lid, Sv wordt deze vraag negatief beantwoord. Daarvoor zijn een aantal argumenten. In de eerste plaats kan erop worden gewezen, dat het Wetboek van Strafvordering inzake voorlopige hechtenis een zorgvuldig stelsel van termijnen kent. Als de mogelijkheid zou bestaan om, aansluitend op de rechterlijke inverzekeringstelling, tot bewaring over te gaan, zou dit stelsel kunnen worden doorkruist. In de tweede plaats kan worden gewezen op de mogelijkheid dat de verdachte binnen de termijn van inverzekeringstelling wordt berecht. Dat is zelfs verplicht voorgeschreven in het geval de rechter-commissaris tot onmiddellijke inverzekeringstelling is overgegaan. In dat geval heeft deze zittingsrechter de bevoegdheid om op grond van artikel 65, tweede lid, Sv de gevangenneming van de verdachte te bevelen. Een voortdurende bevoegdheid van de rechter-commissaris om de bewaring te bevelen zou daar moeilijk mee te verenigen zijn.

Benadrukt dient overigens te worden dat de zittingsrechter waarschijnlijk slechts bij hoge uitzondering de behoefte zal voelen de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen. Dat veronderstelt namelijk dat hij de verdachte een vrijheidsstraf zal opleggen van een duur, langer dan de tijd die door de verdachte in verzekering is doorgebracht. De tijd die de verdachte in verzekering heeft doorgebracht, wordt bij het bepalen van de straf namelijk in mindering gebracht, zo bepaalt artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht. Deze aftrekregel is ook op de vormen van inverzekeringstelling die in artikel 540 e.v. Sv geregeld worden, in beginsel van toepassing.

De toepassing van deze aftrekregel doet hier op het eerste gezicht wellicht vreemd aan: de vrijheidsbeneming uit oogpunt van ordehandhaving is immers iets anders dan een vrijheidsstraf. Hetzelfde geldt evenwel voor de voorlopige hechtenis. Ook dat is vrijheidsbeneming op een andere grondslag dan vrijheidsstraf. Aan artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht ligt dan ook niet de gedachte ten grondslag dat deze vormen van vrijheidsbeneming identiek zijn; centraal staat dat vormen van vrijheidsbeneming die met de strafzaak te maken hebben bij de uiteindelijke strafoplegging en -executie moeten meewegen. Die gedachte is ook bij de inverzekeringstelling uit hoofde van een bevel van de rechter-commissaris van belang. Uitgaand van deze gedachte is het zeer wel mogelijk dat de (politie)rechter uiteindelijk komt tot een veroordeling waarbij geen dan wel een betrekkelijk lage straf wordt opgelegd, eventueel in de vorm van een boete (vgl. artikel 27, derde lid, Sr).

### **3. Financiële paragraaf**

Zoals in het voorgaande is aangegeven ligt het in de lijn der verwachting dat de verruiming van bevoegdheden die door het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld met name in het kader van grootschalige ordeverstoringen diensten zal bewijzen. Dat impliceert dat de extra kosten die uit aanvaarding voortvloeien moeilijk in kaart te brengen zijn. Deze grootschalige ordeverstoringen hebben immers een incidenteel karakter. Daarbij valt te verwachten dat toepassing van de onderhavige procedure in sommige gevallen in de plaats zal treden van toepassing van voorlopige hechtenis. In het licht van deze omstandigheden wordt er vooralsnog van uit gegaan dat de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel binnen het bestaande budget kunnen worden opgevangen.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zijn alle in het algemeen deel van de toelichting toegelicht.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals