

Wie past de schoen? De snelrechtgrond in de praktijk

Evaluatie van de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis

Joep Lindeman, Leonie van Lent, Benny v/d Vorm & Isabel Smits

Samenvatting

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

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

De snelrechtgrond wordt weinig gebruikt: belangrijkste redenen

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

de memorie van toelichting bij de Wugvh dat de grond toch nog wel in enkele honderden gevallen per jaar concreet toepassing zou vinden, lijkt niet te zijn bewaardheid.

De feiten passen niet door de mal van de snelrechtgrond

Snelrecht is weliswaar een veelgebruikt en breed geaccepteerd en gewaardeerd fenomeen, maar de in de snelrechtgrond bedoelde strafbare feiten zijn *niet de ideaaltypische snelrechtfeiten*. Dat komt omdat het feiten betreft die deels als *te gecompliceerd* of *te ernstig* worden beschouwd voor een snelrechtzitting. Voor andere feiten geldt juist weer dat de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting geen vrijheidsstraffen indiceren, waardoor, vanwege het *anticipatiegebod* (art. 67a lid 3 Sv), toepassing van voorlopige hechtenis niet mogelijk wordt geacht. In veel situaties is bovendien vaak sprake van verdachten die op grond van de *reeds bestaande gronden* in voorlopige hechtenis genomen kunnen worden, omdat zij relevante antecedenten hebben en/of er nader onderzoek moet worden gedaan. Zelfs zonder antecedenten kan volgens onze respondenten in zulke gevallen op grond van de zogenoemde grote recidivegrond de voorlopige hechtenis worden bevolen.

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

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

De maatschappelijke onrust is een onduidelijk criterium

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

De maatschappelijke onrust moet, op grond van grammaticale interpretatie, vastgesteld worden op basis van de aard van de gepleegde feiten. Wetshistorische interpretatie leert echter dat de onrust bij dit soort feiten en omstandigheden tot op zeker hoogte mag worden verondersteld. Bovendien leert wetshistorische

interpretatie dat de maatschappelijke onrust aanwezig wordt verondersteld bij een als prematuur beleefde vrijlating van de verdachte en dat het snel reageren op deze misdrijven tegemoet komt aan de gevoelens van maatschappelijke onrust. Deze caleidoscopische benadering van het begrip heeft het gevaar in zich als een selffulfilling prophecy te werken en blijkt in de praktijk uitermate lastig te operationaliseren. Zaken als media-aandacht, onrust blijkend uit activiteiten op sociale media (Facebook, Twitter, Instagram), de hoeveelheid omstanders, de locatie van de voor het publiek toegankelijke plaats en/of de functie van de persoon van het slachtoffer lijken allemaal omstandigheden te zijn die in de besluitvorming omtrent de maatschappelijke onrust een rol kunnen spelen, terwijl zij nauwelijks kunnen worden gekwantificeerd en door verschillende respondenten ook verschillend worden gewaardeerd. Ook hier bleek dat de respondenten vonden dat ten aanzien van de ‘coronaspugers’ de maatschappelijke onrust vaak wel te beargumenteren was.

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

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

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

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

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

In de Nederlandse strafrechtketen is het toepassen van snelrecht gemeengoed geworden. Een zeer belangrijke, maar eigenlijk nooit concreet onderzochte en onderbouwde, veronderstelling daarbij is dat met een lik-op-stuk reactie wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte. Feiten gepleegd in de openbare ruimte (uitgaansgeweld, voetbalgeweld, geweld tijdens oud en nieuw) waren altijd al bij uitstek feiten die men bij snelrechtprocedures voor ogen had. Hetzelfde geldt voor geweld tegen de politie en andere personen met een publieke taak. Het snelrecht levert bovendien vanuit instrumenteel oogpunt winst op: de doorlooptijden worden drastisch bekort en de executie van de straf vindt onmiddellijk plaats. De keerzijde van de medaille is dat snelrecht op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie: een belangrijke impliciete veronderstelling is immers dat de verdachte ook de dader is: snelrecht moet aan de *verdachte* en de samenleving duidelijk maken dat het gedrag onaanvaardbaar is, terwijl het in het belang van de samenleving is dat *daders* na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf, aldus de Menukaart (super)snelrecht van het College van procureurs-generaal.³

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

Het is de vraag of die ontwikkeling iets verandert aan de veronderstelling dat geweldsmisdrijven tegen de personen met een publieke taak bij uitstek vragen om een lik-op-stuk reactie en derhalve in de snelrechtmolen terecht moeten komen. In de zogenoemde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen de politie en het OM is onder meer afgesproken dat – waar mogelijk – snelrecht en voorlopige hechtenis zullen worden toegepast. Bovendien is er afgesproken om driedubbel zo hoge straffen te eisen. De praktijk is op dit punt een stuk weerbarstiger dan het beleid wil doen geloven: zaken zijn minder makkelijk op te lossen, verdachten kampen niet zelden met gedragskundige problematiek en/of met verslavingen, waardoor de rechttoerechtaan mal van snelrecht helemaal niet past. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden in dit kader door onze respondenten niet als een soort heilige graal gezien en met name de respondenten aan OM-zijde geven aan graag maatwerk te leveren in voorkomende zaken. Dat strookt ook met het gepubliceerde beleid van het OM, dat vrijwel nergens concreet tot uitdrukking brengt dat bij alle vormen van geweld

³ Menukaart (super)snelrecht.

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

tegen personen met een publieke taak meteen aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en/of voorlopige hechtenis moet worden gedacht. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt juist ten aanzien van dergelijke misdrijven gerefereerd aan ‘betekenisvolle interventies’. De bevindingen in de laatste evaluatie van de ELA laten dan ook zien dat van OM-zijde wordt aangegeven dat de afspraken waarin wordt beloofd dat de zaken snel worden afgehandeld en dat waar mogelijk voorlopige hechtenis zal worden gevorderd, eigenlijk verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt: die afspraken zouden beter geschrapt kunnen worden.

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

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

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

De opkomst van de ZSM-procedure mag voorts niet onbenoemd blijven. In het kader daarvan is ingezet op een stelsel waarin ‘kale’ straffen (of het nou geldboetes of vrijheidsstraffen betreft) niet zonder meer worden nagestreefd. De ‘betekenisvolle interventie’ speelt een belangrijke rol – niet zelden in een

buitengerechtelijke context, waarbij nadrukkelijk ook aan gedragsaanwijzingen (als voorwaarde bij een strafbeschikking of op grond van artikel 509hh Sv) kan worden gedacht. Dergelijke gedragsaanwijzingen zouden in sommige gevallen een heel effectief middel kunnen zijn om de veronderstelde onrust die door vrijlating van de verdachte zou kunnen worden veroorzaakt te temperen.

Ongewenste neveneffecten en onduidelijkheden

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

Uitleiding: enige afsluitende opmerkingen

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

Die grote discretionaire ruimte is in dit verband geen rustig bezit. Onlangs is het wetsvoorstel Uitbreiding taakstrafverbod ingediend,⁵ dat betrekking heeft op gevallen waarin geweld wordt gebruikt tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Mocht dat wetsvoorstel tot wet worden, dan zal in ieder geval het ‘filter’ van het anticipatiegebod in sommige gevallen wegvallen. Daarmee is echter niet gezegd dat dat tot meer toepassing van voorlopige hechtenis op de snelrechtgrond zou moeten leiden. De ‘snelrechtmaal’ zal in veel van de bedoelde zaken nog steeds niet passen omdat de onderzoeken te complex zijn. De aangekondigde opkomst van snelrecht voor niet-gedetineerden kan leiden tot een relativering van de aanname dat lik-op-stuk en snelrecht

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

onlosmakelijk zijn verbonden met voorlopige hechtenis. Bovendien brengen wij in herinnering dat in de conceptvoorstellen ten behoeve van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering door de Minister van Justitie & Veiligheid nadrukkelijk is ingezet op een stelsel dat 'dwingender dan in de huidige regeling van de voorlopige hechtenis tot uitdrukking [brengt] dat de rechter zal moeten nagaan of aan een verdachte vrijheidsbeperkende verplichtingen en verboden kunnen worden opgelegd en dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.'⁶

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

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