

Preadvies
Van
De Adviescommissie Strafrecht
Inzake

Het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het
Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke
vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod)

Inleiding

1. Met het voorliggende conceptwetsvoorstel wordt beoogd een nieuwe sanctie in het Wetboek van Strafrecht te introduceren: de vrijheidsbeperkende maatregel, die de vorm kan krijgen van een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht of een combinatie van deze modaliteiten. Die sanctie zou een bijdrage moeten leveren aan een betere leefbaarheid van wijken en bovendien een rol kunnen spelen in het tegengaan van ongeregelheden rondom voetbalwedstrijden en andere evenementen. Met de maatregel wordt, aldus de Memorie van Toelichting, geprobeerd herhaling van dat overlastgevend gedrag te voorkomen.
2. Bij de vormgeving van deze maatregel wordt op twee belangrijke onderdelen afgeweken van gevestigde uitgangspunten van het straf(proces)recht. In de eerste plaats kan de rechter, volgens het voorgestelde art. 38v lid 3 Sr, op vordering van de officier van justitie of ambtshalve bevelen op welk tijdstip de maatregel ingaat, ook in geval het vonnis nog niet onherroepelijk is. In de tweede plaats wordt het oordeel over de vraag of de door de zittingsrechter opgelegde maatregel niet is nageleefd en dus vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd in handen van de rechter-commissaris gelegd (art. 38x Sr). Op beide afwijkingen van vertrouwde uitgangspunten wordt hierna ingegaan. Daarvoor zal aandacht worden besteed aan de noodzaak van een nieuwe sanctie, nu de introductie daarvan veronderstelt dat het huidige sanctiepakket tekort schiet.

De veronderstelde noodzaak van een nieuwe sanctie

3. In de Memorie van Toelichting (p. 16-18) wordt terecht opgemerkt dat het straf(proces)recht nu reeds verschillende mogelijkheden kent om zowel voor als na een berechting tot gedragsbeïnvloedende interventies over te gaan. Vrijheidsbeperkende voorwaarden – bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht – kunnen bijvoorbeeld worden opgelegd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling, en zij kunnen worden gekoppeld aan een schorsing van de voorlopige hechtenis. Bovendien dient het onderhavige conceptwetsvoorstel te worden gezien in samenhang met wetsvoorstel 31 467, dat de officier van justitie de bevoegdheid geeft voorafgaande aan de terechtzitting een gedragsaanwijzing aan de verdachte te geven. De aanwijzingen die de officier van justitie in het kader van een strafbeschikking kan geven, en de bevoegdheid van de rechter tot het geven van een bevel tot handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv) completeren het strafrechtelijk plaatje van interventiemogelijkheden.
4. De Memorie van Toelichting maakt niet duidelijk waarom het bestaande en reeds voorgestelde instrumentarium tekort schiet. Daar waar een nieuwe

sanctie wordt geïntroduceerd, mag een overtuigende onderbouwing van de noodzaak daarvan worden verwacht. De veronderstelling (op p. 17 van de Memorie van Toelichting) dat een voorwaardelijke veroordeling vergt dat sprake is van ernstiger strafbare feiten die de toepassing van bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering gedurende langere tijd rechtvaardigen, is niet juist. Ook bij relatief lichte delicten kan de rechter een voorwaardelijke veroordeling en op gedragsbeïnvloeding gerichte bijzondere voorwaarden formuleren. Maar zelfs indien de strafrechter in de praktijk bij relatief lichte delicten daarmee terughoudend zou omgaan – waarbij wordt aangetekend dat dit vermoeden op geen enkele wijze is geadstrueerd – wekt het verbazing dat die veronderstelde prudentie vervolgens door de wetgever opzij wordt geschoven met de introductie van de vrijheidsbeperkende maatregel. Zonder nadere toelichting valt in ieder geval niet in te zien waarom de rechter bij de oplegging van die sanctie minder terughoudend zou moeten zijn dan in het geval van een voorwaardelijke veroordeling waarin precies dezelfde modaliteiten (gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht) aan de orde kunnen zijn.

De onmiddellijke uitvoerbaarheid

5. Straffen en maatregelen worden in het systeem van het huidige straf(proces)recht ten uitvoer gelegd, indien de uitspraak van de rechter onherroepelijk is. Dat is een duidelijk en hanteerbaar uitgangspunt. Het conceptwetsvoorstel breekt hiermee, door de rechter de bevoegdheid toe te kennen te bevelen op welk tijdstip de maatregel ingaat, ook als het vonnis nog niet onherroepelijk is.
6. Deze breuk wordt in de Memorie van Toelichting (p. 14) verdedigd met de stelling dat zich veelal de situatie zal voordoen dat de maatregel zo snel mogelijk ten uitvoer moet kunnen worden gelegd “om herhaling van strafbare feiten en verstoring van de openbare orde te voorkomen of personen en goederen te beschermen” en “bescherming van de veiligheid van anderen kan onmiddellijke tenuitvoerlegging van een maatregel of straf rechtvaardigen”. Deze argumenten overtuigen niet, reeds omdat in de Memorie van Toelichting bij herhaling wordt opgemerkt dat de nieuwe sanctie is bedoeld voor de minder ernstige delicten. Bij die stand van zaken kan niet worden volgehouden dat een dringende reden bestaat om inbreuk te maken op een systeemkenmerk van het Nederlandse strafrecht en de Nederlandse strafvordering: pas nadat een uitspraak onherroepelijk is, kan tot executie worden overgegaan.
7. In verstekzaken kan de onmiddellijke tenuitvoerlegging bovendien aantoonbaar onredelijk uitpakken. Via een voorgestelde wijziging van art. 366 Sv wordt de officier van justitie weliswaar verplicht de beslissing van de rechter tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel zo spoedig mogelijk aan de verdachte te betekenen, maar dat geldt niet in de gevallen die in art. 366 lid 2 Sv worden opgesomd. Juist in die gevallen kan het dus zo zijn dat de vrijheidsbeperkende maatregel reeds geldt, terwijl de verdachte (nog) van niets weet. De verdachte kan dus, onwetend, herhaaldelijk niet voldoen aan die maatregel en direct worden geconfronteerd met vervangende hechtenis. De opmerking in de Memorie van Toelichting (p. 16) dat de betrokken persoon in hoger beroep tegen zijn veroordeling tot deze maatregel kan opkomen, gaat daaraan geheel voorbij. Tot gedragsbeïnvloeding zal de onmiddellijke uitvoerbaarheid dan zeker niet leiden, tot onbegrip en verlies aan vertrouwen in het strafrecht des te meer.

De rechter-commissaris en de vervangende hechtenis

8. Over de regeling van de vervangende hechtenis wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat deze afwijkt van de gangbare procedure van art. 22g Sr (p. 12). In de gangbare procedure wordt het oordeel over een vordering tot tenuitvoerlegging gevraagd van de rechter die de sanctie heeft opgelegd. De voorgestelde regeling brengt mee dat de verdachte, na een veronderstelde schending van de opgelegde maatregel, direct kan worden aangehouden en dat de rechter-commissaris binnen drie etmalen moet beslissen op een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Opgemerkt wordt dat wordt aangesloten bij de regeling van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (art. 15h Sr). De reden daarvoor is, aldus de Memorie van Toelichting (p. 13), dat de vrijheidsbeperkende maatregel direct uitvoerbaar kan zijn.
9. Nog afgezien van de bezwaren die hiervoor zijn geformuleerd tegen de onmiddellijke uitvoerbaarheid, overtuigt deze keuze niet. Waar een zittingsrechter een sanctie heeft opgelegd, behoort hem het oordeel toe te vallen of deze op adequate wijze is nageleefd en – zo neen – of in de plaats daarvan vervangende hechtenis ten uitvoer moet worden gelegd. Dat is een belangrijk verschil met de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling: aan die voorwaardelijke invrijheidstelling ligt immers geen direct oordeel van de rechter ten grondslag. Ook deze systeembreuk is derhalve niet met overtuigende argumenten omkleed, nog afgezien van het feit dat de rechter-commissaris reeds met teveel taken is belast om ze naar behoren uit te voeren.

Tot slot

10. De Adviescommissie heeft grote bezwaren tegen het conceptwetsvoorstel. De noodzaak voor een nieuwe sanctie is niet aangetoond, en de afwijkingen van belangrijke uitgangspunten van het huidige stelsel zijn niet doordacht. Wanneer de wetgever het voorstel toch doorzet, zal in ieder geval in art. 38v lid 1 onder b en c het woord "grote" moeten worden toegevoegd voor het woord "vrees". In art. 38v lid 1 onder a is dat bijvoeglijk naamwoord wel opgenomen, en er bestaat geen aanleiding in deze verschil te maken tussen de situaties die onder a tot en met c zijn verwoord.

Rotterdam, 8 januari 2010

Adviescommissie strafrecht

Prof. mr. T.N.B.M. Spronken, voorzitter
namens deze mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris