



de Rechtspraak

Aan de minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

datum 7 januari 2010
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Adviesaanvraag 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- en contactverbod)

bezoekadres
Kneuterdijk 1
Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9715

www.rechtspraak.nl

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 11 november 2009 heeft u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) verzocht advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (het **Wetsvoorstel**).

Het Wetsvoorstel strekt ertoe aan de rechter meer mogelijkheden te geven om effectievere maatregelen te treffen in reactie op een strafbaar feit. Ten behoeve van het voorkomen van herhaling van strafbare feiten die de leefbaarheid in de wijken aantasten, wordt de rechter de bevoegdheid gegeven aan de verdachte als maatregel een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen. De rechter verbindt vervangende hechtenis aan het niet naleven van de maatregel en bepaalt daarbij de omvang van de ten uitvoer te leggen vervangende hechtenis per keer dat de maatregel niet wordt nageleefd. De maatregel kan afzonderlijk of in combinatie met een straf of een andere maatregel worden opgelegd.¹ Bovendien kan de maatregel uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard, zodat het instellen van hoger beroep of cassatie geen schorsende werking heeft op de tenuitvoerlegging.²

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

¹ MvT p. 1.

² MvT p. 2.

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 2 van 7

Advies

De Raad heeft de volgende opmerkingen.

1. Algemene opmerkingen

Verhouding tot een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden

De toegevoegde waarde van het Wetsvoorstel wordt vooral gevormd door de mogelijkheid om de maatregel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, zodat hoger beroep of cassatie de tenuitvoerlegging niet verhinderen. Als de maatregel niet uitvoerbaar bij voorraad wordt opgelegd, is er slechts sprake van een beperkt verschil met een (deels) voorwaardelijke veroordeling met een proeftijd waaraan als bijzondere voorwaarde een gebiedsverbod, een contactverbod en/of een meldplicht wordt verbonden. De Raad wijst in dit verband op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴ Met name het daarin voorgestelde artikel 14fa Sr is vergelijkbaar met het in het Wetsvoorstel voorgestelde artikel 38x Sr.

In de MvT wordt gesteld dat het instrumentarium van de rechter met de maatregel wordt gecompleteerd en dat de rechter in gevallen waarin hij niet altijd toekomt aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, kan kiezen voor het gebieds- of contactverbod als zelfstandige maatregel.⁵ De Raad merkt in de eerste plaats op dat van die gevallen geen voorbeelden worden genoemd. De formulering lijkt bovendien te wijzen op een subsidiair karakter van de maatregel ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling. Verder mist de Raad in de MvT een bespreking van het Wetsvoorstel in het licht van het rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte).⁶

Overigens ligt, indien met de gedragsbeïnvloeding niet alleen het vermijden van plaatsen en contacten wordt beoogd, maar ook ander gedrag van de verdachte, een combinatie van het een en ander in bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling meer voor de hand.

Verhouding tot het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde

In de MvT wordt gesteld dat de regeling van het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde niet (meer) wordt toegepast (art. 540 Sv).⁷ Niet wordt ingegaan op de reden waarom die regeling min of meer in onbruik is geraakt en ook niet waarom die regeling niet wordt gerevitaliseerd. Het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde bestrijkt immers goedgeels het onderwerp dat met het Wetsvoorstel wordt geregeld.

Rol van de rechter-commissaris

De bevoegdheid tot het beslissing op een vordering van de officier van justitie tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis wordt gelegd bij de rechter-commissaris (art. 38x Sv). Daarmee wordt aan de

⁴ Advies van de Raad van 9 juni 2009.

⁵ MvT p. 17, maar ook p. 6.

⁶ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, *Vrijheidsbeperking door voorwaarden. De voorwaardelijk veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling*, Ministerie van Justitie, Den Haag, 2003

⁷ MvT p. 18.



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 3 van 7

rechter-commissaris een taak van geheel andere aard gegeven dan de aard van zijn huidige taken. Ligt het niet meer voor de hand om deze taak bij de enkelvoudige kamer van het gerecht neer te leggen? Bovendien rijst de vraag of niet moet worden voorzien in een mogelijkheid van beroep of bezwaar tegen de beslissing van de rechter-commissaris. Verder rijst de vraag of de beslissing op een vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis niet moet worden beschouwd als een ‘*criminal charge*’ dan wel een ‘*determination of civil rights and obligations*’ in de zin van artikel 6 EVRM. De Raad adviseert het Wetsvoorstel op deze punten nader te bezien.

Uitvoerbaar bij voorraad

Ingevolge artikel 38v, vierde lid, Sv kan de maatregel ook uitvoerbaar bij voorraad worden opgelegd. Als de maatregel niet wordt nageleefd, kan ook in het geval de uitspraak waarbij de maatregel is opgelegd, niet onherroepelijk is geworden tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis worden bevolen. De Raad onderschrijft dat hiermee de effectiviteit van de maatregel zeer kan worden bevorderd. De totale duur van die vervangende hechtenis kan echter in totaal zes maanden bedragen. Dat is een relatief lange periode. De Raad werpt de vraag of in de MvT een voldoende legitimatie hiervoor wordt gegeven.⁸ De mogelijkheid om de maatregel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren staat immers op gespannen voet met de onschuldpresumptie. Verder wordt in de MvT nauwelijks ingegaan op criteria die van belang zijn bij de afweging of de maatregel uitvoerbaar bij voorraad moet worden verklaard. Alleen het proportionaliteitsbeginsel wordt genoemd.⁹ De Raad adviseert aan deze criteria in de MvT uitvoeriger aandacht te besteden.

Kennis van de wijken

Voor de toepassing van de maatregel wordt blijkens de MvT – naast de informatie over een wijk die deel uitmaakt van het dossier – van de rechter kennis van de wijken en inzicht in de problematiek van de wijken verwacht.¹⁰ Voor zover hieraan de veronderstelling ten grondslag ligt dat de rechter onvoldoende (eigen?) kennis zou hebben van die wijken, wordt niet aangegeven welke kennis noodzakelijk voor de toepassing van de maatregel zou ontbreken. Ook wordt niet toegelicht in hoeverre de rechter inzicht zou moeten hebben in de problematiek van de wijken. De Raad merkt in de eerste plaats op dat door langer in de strafsector te werken die kennis en dat inzicht vanzelf groeien, terwijl ook meer ervaren collega’s een belangrijke bron kunnen zijn. Het is echter voor de openbaarheid van het strafproces van groot belang dat de voor de afdoening van de zaak relevante informatie over de wijk en de problematiek in die wijk in het dossier wordt verwoord. Aldus kan deze informatie onderwerp zijn van het debat ter terechtzitting. De Raad adviseert dit in de MvT tot uitdrukking te brengen. De eigen kennis van de rechter is in beginsel alleen bruikbaar voor de afdoening van een strafzaak, met name voor de bewijsvoering, indien die kennis is te beschouwen als een feit of een omstandigheid van algemene bekendheid (art. 339, lid 2 Sv) of door middel van een schouw is verworven (artt. 192 en 318 Sv).

Schadevergoeding

⁸ MvT p.14-15.

⁹ MvT p.9.

¹⁰ MvT p. 19.



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 4 van 7

Het Wetsvoorstel voorziet niet in een aparte regeling voor het verkrijgen van schadevergoeding indien de maatregel uitvoerbaar bij voorraad is opgelegd en deze in hoger beroep of na cassatieberoep niet (of gedeeltelijk) wordt gehandhaafd. Verwijzende naar de situatie bij ten onrechte tenuitvoergelegde vervangende hechtenis wordt gesteld dat de gewezen verdachte zich tot het College van Procureurs-generaal kan wenden met een verzoek om schadevergoeding en, indien dat niet leidt tot een bevredigende oplossing, tot de civiele rechter met een vordering tegen de Staat.¹¹ In het bijzonder tussen een uitvoerbaar bij voorraad verklaard gebiedsverbod en/of contactverbod enerzijds en voorarrest anderzijds bestaat echter een grote mate van verwantschap. Beide lopen vooruit op de uiteindelijke uitspraak en beide beperken de bewegingsvrijheid. Bovendien kan de maatregel in dezelfde zaak zijn voorafgegaan door inverzekeringstelling en/of voorlopige hechtenis. De Raad adviseert daarom de mogelijkheid tot schadevergoeding toch onder het bereik van artikel 89 Sv te brengen. De gewezen verdachte kan aldus bij één loket zijn verzoek om schadevergoeding neerleggen.

In de bijlage bij deze brief worden artikelsgewijs opmerkingen gemaakt.

2. Werklast

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de rechtspraak, met name voor de rechter-commissaris. Deze wordt belast met het oordelen over een vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis indien de maatregel niet wordt nageleefd en de betrokken in verband daarmee is aangehouden (art. 38x Sv). De daaruit voortvloeiende verzwarende van de werklast laat zich moeilijk inschatten, omdat het gaat om een nieuwe maatregel en er derhalve geen ervaringsgegevens voorhanden zijn. Vooral nog gaat de Raad ervan uit dat de rechter-commissaris in ongeveer 3050 zaken per jaar een beslissing moet nemen over een vordering van de officier van justitie. Met de behandeling van de vordering zal voor de rechter-commissaris naar schatting 30 minuten gemoeid zijn. Het een en ander leidt tot een toename van de jaarlijkse kosten (prijs effect) met ongeveer €280.000,--.

Aantal zaken per jaar	Tijdsbeslag per zaak	Jaarlijkse meerkosten
3050	30 minuten	€280.000,--

3. Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

¹¹ MvT p.16.



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 5 van 7

Mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 6 van 7

Bijlage: inhoudelijke en redactionele opmerkingen artikelsgewijs.

1. Inhoudelijke opmerkingen:

- *Art. 38v, lid 1, Sv:* In dit lid wordt uitgegaan van een “door verdachte begaan strafbaar feit” als voorwaarde voor het opleggen van de maatregel. De mogelijkheid van het vierde lid om de maatregel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, lijkt met deze formulering te strijden, omdat er in dat geval (nog) geen onherroepelijk veroordeling behoeft te zijn.
- *Art. 38v, lid 3, Sv:* In dit lid ware duidelijker te verwoorden dat de maatregel voor een periode van ten hoogste twee jaren kan worden opgelegd.
- *Art. 38v, lid 4, Sv:* Bedoeld is dat als de rechter niets bepaalt over het moment waarop de maatregel van kracht wordt, deze ingaat op het moment dat de uitspraak onherroepelijk is geworden. Dit ware duidelijker in wet te verwoorden.
- *Art. 38v, lid 4, Sv:* Voor het geval de verdachte bij verstek is veroordeeld, wordt geen regeling gegeven om een eventuele uitvoerbaar-bij-voorraad-verklaring van de bij die veroordeling opgelegde maatregel aan de verdachte bekend te maken, bijvoorbeeld door een betekening. Dit acht de Raad wel gewenst.
- *Art. 38x, lid 1 en 2, Sv:* Niet duidelijk is of met het openbaar ministerie in alle gevallen de officier van justitie wordt bedoeld of, indien de maatregel in hoger beroep is opgelegd, de bevoegdheid bij de advocaat-generaal komt te liggen. De Raad adviseert de bevoegdheid bij de officier van justitie te leggen, omdat alleen deze een vordering bij de rechter-commissaris kan indienen en ook directer zicht heeft op de naleving.
- *Art. 38x, lid 2, Sv:* Het vorderen en bevelen van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan in de voorgestelde regeling alleen als veroordeelde op grond van het eerste lid is aangehouden. Niet duidelijk is waarom deze keuze is gemaakt en waarom niet ook het vorderen en bevelen van die tenuitvoerlegging mogelijk wordt bij een zich op vrije voeten bevindende veroordeelde die de maatregel niet heeft nageleefd.
- *Art. 38x, lid 2, Sv:* Het is gewenst dat wordt toegelicht wat in het kader van deze bepaling wordt verstaan onder ‘onverwijld’, mede met het oog op de beschikbaarheid van een raadsman en eventueel een tolk.
- *Art. 38x, lid 3, Sv:* Dit lid is zo geredigeerd dat een aangehouden veroordeelde aan de rechter-commissaris moet worden voorgeleid en dat invrijheidstelling voorafgaande aan de voorgeleiding niet kan. Waarom die mogelijkheid is uitgesloten, wordt niet toegelicht.
- *Art. 38x, lid 3, Sv:* Het verdient wat betreft de termijn van voorgeleiding overweging aansluiting te zoeken bij de termijn voor de toetsing van de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling die in het bijzonder met het oog op praktische aspecten op 87 uur is gesteld. De Raad heeft dit in zijn



de Rechtspraak

datum 7 januari 2010
pagina 7 van 7

advies over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling ook opgemerkt ten aanzien van de termijn in artikel 14fa, derde lid, Sv.¹²

2. Redactionele opmerkingen:

- *Art. 38x, lid 1, 2, 4, 5 en 6, Sv:* Als een uitvoerbaar bij voorraad opgelegde maatregel wordt overtreden, is er nog geen sprake van een veroordeelde indien de uitspraak (nog) niet onherroepelijk is geworden, maar van een verdachte.

¹² Advies van 14 april 2009.