

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2008

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) over geweld tegen werknemers met een publieke taak op 15 januari jl. (Kamerstuk 28 684, nr. 129) en het AO Veiligheid begint bij Voorkomen op 31 januari jl. is de toepassing van snelrecht door het lid Teeven (VVD) aan de orde gesteld. Op 14 februari jl. is vervolgens de motie-Teeven/Heerts 28 684, nr. 125 aangenomen, waarin de regering wordt verzocht in overleg te treden met de Raad voor de rechtspraak teneinde te realiseren dat, indien noodzakelijk, ook op avonden en op zaterdagen en zondagen snelrechtzittingen kunnen plaatsvinden.

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen is op 18 september jl. de motie-Rutte 31 700, nr. 13 aangenomen, waarbij wordt uitgesproken dat op deze misdrijven (geweld in welke vorm dan ook tegen werknemers in de publiek-maatschappelijke dienstverlenende sector) consequent moet worden gereageerd met toepassing van supersnelrecht in de zin dat de daders na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf.

In mijn brief van 18 april jl. (TK 2007–2008, 31 200 VI, nr. 131) en het daarop volgende Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Justitie inzake het lik-op-stuk-beleid (Kamerstuk 31 200 VI, nr. 157) heb ik toegezegd uw Kamer voor het zomerreces nader te zullen informeren over de uitkomsten van mijn overleg in dit verband met de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en met concrete voorstellen te komen. Zowel de Raad voor de rechtspraak als recentelijk het College van procureurs-generaal heeft mij naar aanleiding van dit overleg zijn schriftelijke standpunt inzake de mogelijkheid en wenselijkheid van (super)snelrecht doen toekomen.¹

In het kader van deze brief hanteer ik met betrekking tot de begrippen snelrecht en supersnelrecht de volgende definities als uitgangspunt:

- supersnelrecht: berechting binnen de termijn van in verzekeringstelling (3 dagen);

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- (gewoon) snelrecht: berechting binnen de termijn van de inbewaringstelling (14 + 3 dagen).

Zoals ik bij gelegenheid heb aangegeven in reactie op de motie-Teeven/Heerts acht ik met uw Kamer een snelle reactie op strafbaar gedrag van groot belang. Vanuit dit perspectief ben ik dan ook nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor de toepassing van snelrecht en supersnelrecht en of invoering van supersnelrechtzittingen op avonden en in het weekeinde een toegevoegde waarde zou kunnen hebben voor de bestaande praktijk. Hierbij past overigens de kanttekening dat een snelle bestraffing niet automatisch altijd een effectieve bestraffing is. In het recent verschenen rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau «Sociale Veiligheid ontsleuteld»¹ wordt, met name bij minderjarigen, zelfs het tegendeel beweerd.

Ik zie de (super)snelrechtprocedure dan ook nadrukkelijk als één van de instrumenten binnen het totale palet aan interventiemogelijkheden. Daarbij is sprake van verschillende afdoeningsvormen en snelheden afhankelijk van de aard van het strafbaar feit en de persoonlijke achtergrond van de verdachte. Welke zaken in aanmerking komen voor afdoening via (super)snelrecht en welke zaken bij voorkeur langs andere weg zouden moeten worden afgedaan zal in dit bredere kader moeten worden gezien. Snel *recht doen* betekent immers niet per definitie dat een zaak zo snel mogelijk op de terechtzitting met een rechterlijke uitspraak moet worden afgedaan. Een effectieve interventie kan ook met direct optreden van de politie, het openbaar ministerie of het openbaar bestuur door inzet van andere methoden van handhaving worden bereikt. In bepaalde gevallen kan een snelle afdoening van strafbare feiten door het OM meer aangewezen zijn. Het gaat dan om strafzaken waarbij op grond van het bestaande strafvorderingsbeleid geen vrijheidsbeneming, maar een taakstraf geïndiceerd is. De huidige praktijk van de AU (aanhouden en uitreiken)-procedure en TOM (taakstraf OM)-zittingen biedt daartoe op zich voldoende mogelijkheden.

Ik wil in dit kader nogmaals wijzen op de diverse maatregelen die door het kabinet reeds in gang zijn gezet om de problemen met overlast door risicjongeren aan te pakken, zoals recent opgesomd in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij van 24 september jl. (Kamerstuk 28 684, nr. 169). Daarbij worden nieuwe bestuurlijke en justitiële instrumenten geïntroduceerd om ernstige overlast tegen te gaan. Daarnaast is in geval van overlast vaak sprake van een grijs gebied waarbij (nog) geen strafbare feiten zijn gepleegd. In die gevallen is snelrecht in het geheel niet aan de orde en worden andere maatregelen getroffen.

Zicht op bestaande praktijk

Om zicht te krijgen op de bestaande praktijk heeft de Raad voor de rechtspraak, naar aanleiding van mijn verzoek om de mogelijkheden voor toepassing van (super)snelrecht nader te verkennen, een onderzoek uitgezet onder alle arrondissementsrechtbanken waarin aan de hand van een aantal concrete vragen – en in afstemming met de lokale parketten – is gevraagd een beschrijving te geven van de lokale praktijk en de haalbaarheid en wenselijkheid van uitbreiding daarvan. De uitkomsten van dit onderzoek heb ik betrokken bij mijn standpuntbepaling terzake.

Ook het College van procureurs-generaal heeft, in reactie op mijn verzoek, zijn standpunt inzake de mogelijkheid en wenselijkheid van de toepassing van (super)snelrecht kenbaar gemaakt, mede in het licht van de huidige praktijkervaringen en de verschillende wijzen van snelle afdoening door het OM zelf.

¹ http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9789037703498/Sociale_veiligheid_ontsleuteld.pdf

Uit de enquête door de Raad voor de rechtspraak onder alle rechtbanken blijkt dat veertien rechtbanken¹ een vorm van snelrecht of supersnelrecht kennen. Voor de behandeling van (super)snelrechtzaken is veelal één of meerdere malen per week een aparte zitting gereserveerd. Vijf kleinere rechtbanken² hebben te kennen gegeven niet zo'n zitting te hebben omdat het aanbod van zaken dat daarvoor in aanmerking komt te klein is. Bij deze rechtbanken is het overigens veelal wel mogelijk, indien daartoe aanleiding is (wanneer bijvoorbeeld sprake is van een grootschalig evenement), een zaak binnen de termijn van inbewaringstelling op zitting te brengen, aldus de Raad.

De rechtbanken Rotterdam, 's-Gravenhage en Zwolle-Lelystad hebben laten weten momenteel een supersnelrechtprocedure te kennen. Bij deze rechtbanken wordt de supersnelrechtprocedure hoofdzakelijk gebruikt voor de berechting van zogenaamde veelplegers. De procedure staat in beginsel ook open voor het berechten van verdachten van andere delicten waaronder geweld tegen hulpverleners en ambtsdragers. Bij geen van de rechtbanken vinden 's avonds en in de weekeinden (super)snelrechtzittingen plaats. Voor invoering van zittingen op avonden en in het weekend bestaat volgens de Raad geen enkele noodzaak omdat strafzaken goed binnen de termijn van invezekeringstelling respectievelijk inbewaringstelling kunnen worden afgedaan. Uit de toelichting bij de enquête door de Raad voor de rechtspraak blijkt dat met name de omvang van de rechtbank en het aanbod van zaken dat in aanmerking komt voor de toepassing van supersnelrecht (volgens de hierna te noemen voorwaarden), bepalend is voor de vraag of een aparte voorziening voor behandeling van zaken via supersnelrecht is getroffen.

De ingevolge artikel 375 Sv openstaande snelrechtprocedure, waarbij op heterdaad aangehouden verdachten dezelfde dag door de politierechter kunnen worden berecht, wordt nauwelijks toegepast vanwege praktische bezwaren die onder andere zijn gelegen in de krappe voorbereidingstijd voor zowel politie en Openbaar Ministerie als de verdediging.

Pilot-ervaringen

De Raad voor de rechtspraak heeft voorts aangegeven dat in verschillende arrondissementen ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van supersnelrecht. In de arrondissementen Den Bosch en Amsterdam hebben pilots plaatsgevonden die inmiddels zijn beëindigd. Uit de evaluatie van de pilot in Den Bosch in juli 2006 blijkt dat het zaaksaanbod in belangrijke mate achterbleef op het geschatte aantal. Als oorzaak van het aantal uitblijvende zaken wordt onder andere aangegeven dat het organisatorisch lastig bleek te zijn om de supersnelrechtprocedure een soepel onderdeel van de werkprocessen te maken. In diezelfde evaluatie wordt vermeld dat de pilot supersnelrecht in Amsterdam wegens te weinig zaken eveneens is beëindigd.

In het arrondissement Den Haag is er wel sprake van voldoende zaaksaanbod. Sinds de invoering van supersnelrecht in 2005 aldaar is er sprake van een groeiend zaaksaanbod. In 2008 hebben tot nu toe al 485 supersnelrechtzittingen plaatsgevonden (cijfers tot en met september). De indrukken met de in april 2008 gestarte pilot in Rotterdam lijken positief. Tot nu toe zijn daar 171 zaken middels supersnelrechtzittingen afgedaan (cijfers tot en met medio september). De supersnelrechtprocedure wordt met name toegepast op veelplegers in de opmaat naar de mogelijke toepassing van de maatregel bedoeld in artikel 38m Sr. (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), maar staat ook open voor de categorieën geweld tegen werknemers met een publiek-maatschappelijke taak en minderjarigen.

¹ Dit zijn de rechtbanken Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Haarlem, Alkmaar, Den Bosch, Breda, Arnhem, Assen, Almelo, Zutphen, Roermond en Zwolle-Lelystad.

² Dit zijn de rechtbanken Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Dordrecht en Middelburg.

In artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt aan iedereen tegen wie een vervolging is ingesteld het recht op een «eerlijk proces» toegekend. Van belang voor het snelrecht zijn vooral de eisen van artikel 6 lid 3 onder b EVRM: te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging. Volgens de uitleg van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) houdt het recht op rechtsbijstand ook in dat aan de verdachte een effectieve verdediging moet kunnen worden geboden. Hoe sneller een zaak op de zitting komt, des te groter het risico dat de rechten van degene tegen wie een vervolging is ingesteld geschonden worden.

De in het Wetboek van Strafvordering opgenomen minimumtermijnen die in acht moeten worden genomen tussen het betekenen van de dagvaarding en de terechtzitting¹ hoeven in de praktijk geen belemmering te vormen voor de toepassing van een supersnelrecht-procedure, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Zoals ook blijkt uit de reacties van de Raad en het College zijn dit de volgende voorwaarden:

- 1) Het moet als gevolg van de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting gaan om bewijstechnisch relatief eenvoudige zaken, waarin geen deskundigenrapport of voorlichtingsrapportage behoeft te worden opgesteld.
- 2) OM, verdediging en rechter moeten tijdig voor de zitting de beschikking hebben over een compleet strafdossier (in het bijzonder een volledig proces-verbaal) om de inhoudelijke behandeling van een zaak mogelijk te maken. Ook de NOV A heeft benadrukt dat het belang van een behoorlijke verdediging niet mag worden geschonden als gevolg van de keuze voor een snelle vorm van berechting.
- 3) De verdachte moet in hechtenis zijn genomen, zodat de dagvaarding snel en zonder veel complicaties kan worden betekend en andere vereiste logistieke handelingen eenvoudig kunnen worden uitgevoerd. Dit houdt in dat alleen delicten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is en vrijheidsbeneming geïndiceerd, geschikt zijn voor supersnelrecht. Voorlopige hechtenis is toegestaan in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en in geval van een van de andere in artikel 67 Sv genoemde misdrijven. Voor de toepassing van (gewoon) snelrecht moet bovendien voldaan zijn aan de in artikel 67a, lid 1 en 2 Sv limitatief genoemde gronden en de in het derde lid van genoemd artikel vervatte anticipatiegebod, dat inhoudt dat voorlopige hechtenis achterwege dient te blijven indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat in geval van veroordeling geen vrijheidsbenemende straf zal worden opgelegd.

¹ Bij de rechtbank (meervoudige kamer) geldt een minimum dagvaardingstermijn van 10 dagen (artikel 265, eerste lid Sv). De dagvaardingstermijn kan worden verkort wanneer de verdachte daar toestemming voor geeft (artikel 265 tweede lid Sv). Bij de politierechter geldt in beginsel een minimum dagvaardingstermijn van 3 dagen (artikel 370, eerste lid Sv). Indien de verdachte op heterdaad is aangehouden (artikel 53 Sv) en voor de officier van justitie is geleid, kan hij worden gedagvaard om nog dezelfde dag voor de politierechter te verschijnen (artikel 375 eerste lid Sv).

Dit betekent dat overtredingen en een deel van de (lichtere) misdrijven in beginsel niet geschikt zijn om via (super)snelrecht af te doen, omdat zij vooraf of achteraf geen vrijheidsbeneming rechtvaardigen. Voor die gevallen geldt dat zij beter en eenvoudiger langs andere weg snel kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld door middel van een transactie of taakstraf. In bijzondere gevallen wordt, met name in jeugdzaken, ook wel supersnelrecht toegepast zonder dat het OM de voortdurende vrijheidsbeneming na de zitting op het oog heeft. Er wordt dan geen vrijheidsstraf gevorderd, maar veelal een taakstraf.

– *Verruiming gronden voorlopige hechtenis*

In aanvulling op laatstgenoemde voorwaarde heeft het College van

procureurs-generaal in zijn standpunt aangegeven dat hij verruiming van de grondslag voor voorlopige hechtenis ten behoeve van snelrecht een randvoorwaarde acht voor een effectieve en efficiënte toepassing van (super)snelrecht. Snelrecht zou daartoe expliciet moeten worden opgenomen in artikel 67 Sv als wettelijke grond voor voorlopige hechtenis. Daarnaast is het College van mening dat de grondslag voor inverzekeringstelling dient te worden uitgebreid ten behoeve van het uitreiken van een dagvaarding en het vanuit de inverzekeringstelling ter zitting brengen van de verdachte.

Ik meen evenwel dat de wens tot uitbreiding van het bereik van (super-)snelrecht geen zelfstandige aanleiding vormt om de criteria voor voorlopige hechtenis aan te passen. Voor de toepassing van voorlopige hechtenis blijft de ernst van het feit waarvoor de verdachte is aangehouden en de aanwezigheid van wettelijke gronden voor die voorlopige hechtenis leidend.

Uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis voor deze gevallen zou leiden tot ongewenste strafverzwaring. Dan zou er disproportionaliteit ontstaan tussen de ernst van het feit en de passende strafmaat. Feiten die onvoldoende ernstig zijn om op grond van het huidige strafvorderingsbeleid met vrijheidsbeneming te worden afgedaan, behoren niet vanwege de beschikbaarheid en wenselijkheid van een snelle afdoening alsnog voor vrijheidsbeneming in aanmerking te worden gebracht.

Daarnaast dient – ook indien snelrecht een aparte grond voor voorlopige hechtenis zou zijn – voorlopige hechtenis achterwege te blijven wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat in geval van veroordeling geen vrijheidsbenemende straf zal worden opgelegd (art. 67a lid 3 Sv).

Ten slotte wijs ik erop dat ook zonder verruiming van de wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis toepassing van (super)snelrecht nu reeds mogelijk is.

– Invoering elektronisch dossier

In de tweede plaats stelt het College als randvoorwaarde dat het elektronisch dossier op korte termijn beschikbaar komt.

Op die manier kan het dossier op hetzelfde moment ter beschikking komen van rechter, raadsman en eventueel reclassering of kinderbescherming, wat veel van de bestaande praktische bezwaren zou kunnen onderwerpen. Het College wijst op de door de Rechtspraak en de politie te zetten noodzakelijke stappen om dit in te voeren.

Ik acht het met het College van belang dat invoering van het elektronisch dossier zo snel mogelijk kan plaatsvinden. Dit zal zeker bijdragen aan een versnelling van de informatie-uitwisseling tussen partijen en daarmee aan een snellere afdoening van zaken.

De invoering van het elektronisch dossier is naar mijn oordeel echter geen noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve toepassing van (super)snelrecht; de tijdige inzending van een volledig proces-verbaal is dat wel.

– Positie slachtoffer

De (super)snelrechtprocedure sluit de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich op grond van art. 51 Sv te voegen voor een schadevergoeding niet per definitie uit. In zaken waarin sprake is van eenvoudig vast te stellen (materiële) schade blijkt voegen binnen de gestelde termijnen mogelijk. Zaken waarin sprake is van immateriële schade en/of een slachtoffer gebruik wil maken van het wettelijke recht om gehoord te worden, blijken minder geschikt voor behandeling via (super)snelrecht.

Conclusie en vervolg

Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen de standpunten en

toelichting van de Raad en het College terzake, concludeer ik dat de toepassing van snelrecht en supersnelrecht onder bepaalde voorwaarden mogelijk en wenselijk is. Daarnaast concludeer ik dat in de huidige situatie bijna alle rechtbanken reeds een vorm van snelrecht of supersnelrecht kennen.

De toepassing van de verschillende vormen van snelrecht is echter landelijk gezien zeer divers. Hoewel ruimte moet blijven bestaan voor lokaal beleid, rekening houdend met lokale omstandigheden en (on)mogelijkheden, ben ik van mening dat meer uniformiteit zou moeten worden aangebracht in de toepassing van (super)snelrecht.

– *Ontwikkeling menukaart snelrecht*

In dit licht past het plan van het College om een zgn. «menukaart snelrecht» te ontwikkelen waarin bepaalde situaties, doelgroepen en type delicten worden benoemd die zich lenen voor (super)snelrecht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de «best practices» om deze tot voorbeeld te verheffen. Een dergelijke menukaart scheidt in mijn ogen meer duidelijkheid over de vraag in welke gevallen en onder welke condities (super-)snelrecht kan worden toegepast. Volgens het College zal deze menukaart per 1 december a.s. beschikbaar zijn. Ik zal bevorderen dat het College de ontwikkeling van de menukaart zal uitvoeren in samenspraak met de belangrijkste ketenpartners, in casu de politie en de Rechtspraak.

– *Voorziening snelrecht bij alle rechtbanken en supersnelrecht bij evenementen*

In lijn met de ontwikkeling van de menukaart ben ik van mening dat op basis van de huidige ervaringen en inzichten ook nu reeds (meer algemene) afspraken kunnen worden gemaakt met het oog op een meer uniforme toepassing van (super)snelrecht.

Ik ben daarom met de Raad voor de rechtspraak overeengekomen dat bij alle rechtbanken de mogelijkheid wordt gecreëerd om zaken die daartoe kwalificeren binnen de termijn van inbewaringstelling op zitting te brengen (snelrecht). Daarnaast is overeengekomen dat in geval van (te verwachten) grootschalige openbare ordeverstoringen of in het kader van evenementen, voetbalwedstrijden of gerichte (alcohol)controles, eveneens bij alle rechtbanken de zaak binnen de termijn voor invezekeringstelling op zitting kan worden gebracht (supersnelrecht).

– *Verbreiding toepassing supersnelrecht naar alle grote steden*

Naar aanleiding van de in Den Haag gerealiseerde praktijk en de bemoedigende eerste resultaten van de recent gestarte pilot in Rotterdam met de toepassing van supersnelrecht, zal ik bovendien in overleg met de Raad en het College bezien welke factoren beïnvloedbaar zijn opdat zij tot voorbeeld kunnen dienen voor zorgvuldige en effectieve toepassing van supersnelrecht in andere grote steden en/of steden met vergelijkbare problematiek.

– *Geweld tegen werknemers met publieke taak onder supersnelrecht*

Ter uitvoering van de motie-Rutte zal ik er op aandringen dat in ieder geval zaken waarin sprake is van geweld tegen werknemers in de publiek-maatschappelijke dienstverlenende sector waar mogelijk en aangewezen binnen de termijn voor invezekeringstelling op zitting worden gebracht. Het moet dan gaan om delicten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Lichtere vormen van geweld, zoals verbaal geweld, komen niet in aanmerking voor afdoening via supersnelrecht, omdat zij vooraf of achteraf geen vrijheidsbeneming rechtvaardigen. Zoals ik hierboven heb aangegeven geldt voor die gevallen dat zij beter en eenvoudiger langs andere weg snel kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld door middel van een transactie of taakstraf.

– *Komende jaarwisseling supersnelrecht in de grote steden*

Ten slotte wil ik dat in het kader van de jaarwisseling de voorziening voor supersnelrecht breed beschikbaar is. De onlusten tijdens de afgelopen jaarwisseling vormden immers een belangrijke aanleiding voor de indiening van de voornoemde motie Teeven/Heerts. Ik ben daarom met de Raad voor de rechtspraak overeengekomen dat in het kader van de komende jaarwisseling in de grote steden supersnelrechtzittingen worden georganiseerd.

Een succesvolle toepassing van supersnelrecht staat of valt echter met een goede samenwerking en afstemming tussen *alle* betrokken partijen bij het aanbrengen van de daarvoor bestemde zaken.

De politie, om zaken snel en compleet aan te leveren. Het Openbaar Ministerie, om zaken op een snelle en zorgvuldige wijze aan te brengen. De Rechtspraak, om zich op een zodanige wijze te organiseren dat zij op een dergelijke korte termijn tot een behandeling van de zaak ter zitting kan komen. En niet in de laatste plaats de advocatuur, om de verdachte op een dergelijk korte termijn op adequate wijze te kunnen bijstaan. Ik realiseer mij dan ook dat het voorgaande een aanzienlijke inspanning vergt van alle betrokken partijen. Gelet op het belang van een snelle berechting in die gevallen waarin dat mogelijk en wenselijk is, acht ik het echter verdedigbaar een dergelijke inspanning te verlangen.

De financiële consequenties van de aangekondigde maatregelen zal ik betrekken bij het overleg dat ik met de Raad voor de rechtspraak en het College zal voeren in het kader van de verdere uitwerking en implementatie daarvan.

Ik meen dat hiermee op adequate wijze invulling wordt gegeven aan de motie-Teeven/Heerts en de motie-Rutte c.s. en de onderliggende wens om daar waar aangewezen meer snelheid te betrachten bij de berechting van bepaalde strafbare feiten, met inachtneming van de rechten van de verdachte en de door de politie en het OM te betrachten zorgvuldigheid bij de voorbereiding en het op de zitting aanbrengen van de zaak.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin