

# Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het regelen van de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord, waarin is aangegeven dat in eerste aanleg opgelegde (gevangenis)straffen van meer dan twee jaar direct zullen worden geëffectueerd. Bij een delict met slachtoffers geldt dit voor straffen van meer dan één jaar (Kamerstukken II 2012-2013, 33 410, nr. 15, blz. 25).

Dadelijke uitvoerbaarheid of dadelijke tenuitvoerlegging houdt in dat een opgelegde straf of maatregel ten uitvoer kan worden gelegd ondanks dat het vonnis (door een openstaand of ingesteld rechtsmiddel) nog niet onherroepelijk is. Dat vormt een uitzondering op het in het Wetboek van Strafvordering neergelegde uitgangspunt dat een straf pas ten uitvoer kan worden gelegd nadat zij onherroepelijk is geworden. Het kabinet acht een regeling voor de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen niettemin aangewezen. Voor de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat is het van groot belang dat een strafrechtelijke beslissing zo snel mogelijk wordt uitgevoerd. Hierdoor ontstaat een heldere en nauwe relatie tussen het plegen van een delict, de berechting en de straf. Daarnaast is van belang dat de tenuitvoerlegging zeker is, dat wil zeggen dat de opgelegde sanctie daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd (daders mogen niet aan de tenuitvoerlegging ontkomen). In het onderstaande zullen wij hier nader op ingaan.

Het conceptwetsvoorstel is ter advisering aangeboden aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nationale Politie, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de reclasseringsinstellingen.

#### 2. Dadelijke tenuitvoerlegging in het geldende (straf)recht

Het Nederlandse recht kent reeds verschillende voorzieningen met betrekking tot de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Zo kent het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een algemene bevoegdheid voor de rechter om zijn vonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren (artikel 233). Op grond van de Faillissementswet is het vonnis van faillietverklaring, als ook de beschikking, waarbij de surseance definitief wordt toegestaan, bij voorraad uitvoerbaar (artikel 4 resp. artikel 222). Op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen zijn de voorlopige machtiging

(artikel 10) en de machtiging tot voortgezet verblijf (artikel 17) bij voorraad uitvoerbaar. In de Wet op de jeugdzorg is beschikking van de rechter waarbij machtiging wordt verleend om een jeugdige in een aangewezen accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven, dadelijk uitvoerbaar (artikel 29h).

Op het terrein van het strafrecht geldt nu nog het uitgangspunt dat een rechterlijke beslissing niet ten uitvoer mag worden gelegd zolang daartegen nog enig gewoon rechtsmiddel openstaat en, indien dit is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist. Dit is neergelegd in artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering. Een door de rechter opgelegde straf kan pas ten uitvoer worden gelegd wanneer de uitspraak waarbij de straf is opgelegd, onherroepelijk is geworden. Het instellen van beroep heeft dus schorsende werking ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing. Aan dit uitgangspunt ligt de overweging ten grondslag dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat ten aanzien van verdachten onherstelbare maatregelen worden genomen. De tenuitvoerlegging van een straf kan immers in een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij gevangenisstraf) niet ongedaan worden gemaakt als deze later onterecht blijkt te zijn opgelegd.

Op het terrein van het strafrecht zijn evenwel in het verleden en meer recent verschillende voorzieningen getroffen met betrekking tot de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. De bevelen inzake de voorlopige hechtenis zijn het bekendste voorbeeld van dadelijk uitvoerbare rechterlijke beslissingen (artikel 73 van het Wetboek van Strafvordering). Daarbij rechtvaardigen vluchtgevaar en gewichtige redenen van maatschappelijke veiligheid, zoals het gevaar van het verdwijnen van bewijsmateriaal en recidivegevaar, de onmiddellijke toepassing van vrijheidsbeneming.

Op het terrein van het economisch strafrecht zijn voorts reeds lange tijd onder meer de voorlopige maatregelen van stillegging van de onderneming en de onderbewindstelling van de onderneming op grond van de Wet op de economische delicten, dadelijk uitvoerbaar (artikel 31).

De laatste jaren is een aantal nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor de dadelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. In 2010 is voor de terbeschikkingstelling met voorwaarden voorzien in dadelijke uitvoerbaarheid (artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht). Sinds 1 april 2012 is met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling en het rechterlijk gebieds- of contactverbod voorzien in dadelijke uitvoerbaarheid (artikel 14e, resp. artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht).

Deze regelingen van dadelijke tenuitvoerlegging zijn naar ons oordeel een wenselijk en noodzakelijk onderdeel van een slagvaardig en doeltreffend strafrecht. Een groot tijdsverloop tussen de veroordeling door de rechter en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging draagt niet bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat. Het is daarom van groot belang dat een strafrechtelijke beslissing zo snel mogelijk wordt uitgevoerd. Hierdoor blijkt een heldere en nauwe relatie tussen het plegen van een delict, de berechting en de straf. Daarnaast is van belang dat de tenuitvoerlegging zeker is, dat wil zeggen dat de opgelegde sanctie daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd (daders mogen niet aan de tenuitvoerlegging ontkomen). Gelet op de tijd die gemoeid kan zijn met de behandeling van hoger beroep, mogelijk gevolgd door cassatie, kan het voorkomen dat een straf of maatregel pas na één tot drie jaar na de veroordeling in eerste aanleg ten uitvoer wordt gelegd. Dat komt de zekerheid van de bestraffing niet ten goede.

Naarmate de executie langer op zich laat wachten, is er voor veroordeelden die niet in voorlopige hechtenis zitten meer gelegenheid om zich aan de executie te onttrekken. Veroordeelden die hun straf nog niet hebben uitgezeten, kunnen ook niet beginnen met resocialisatie en re-integratie. Voorts leidt het uitblijven van de executie van de straf vaak tot onbegrip en frustratie bij slachtoffers en nabestaanden.

In dit licht achten wij een verdergaande toepassing van dadelijke tenuitvoerlegging aangewezen en wordt in dit wetvoorstel voorzien in een regeling voor de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen opgelegd voor zwaardere misdrijven, dat wil zeggen gevangenisstraffen van ten minste één jaar.

Wij beseffen daarbij zeer goed dat het inherent is aan een behandeling in hoger beroep dat de hogere rechter tot een andere waardering van het bewijs of tot een andere kwalificatie van de feiten kan komen. Daarmee bestaat de kans dat in (hoger of cassatie-) beroep de persoon die in eerste aanleg tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar is veroordeeld, alsnog wordt vrijgesproken, tot een lagere gevangenisstraf of tot een andere straf wordt veroordeeld. Dit kan zich thans ook voordoen met betrekking tot verdachten die in voorlopige hechtenis zitten of hebben gezeten. De achteraf ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis kan niet meer ongedaan worden gemaakt en daarom voorziet artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering voor deze gevallen in de mogelijkheid van schadevergoeding. Deze regeling zal ook gaan gelden voor personen ten aanzien van wie de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf ten uitvoer is gelegd ten gevolge van dit wetsvoorstel. Overigens geldt voor het overgrote deel van de verdachten die in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar dat zij in hoger beroep worden veroordeeld tot een gevangenisstraf die in hoge mate overeenkomt met de in eerste aanleg opgelegde straf.

### **3. Dadelijke tenuitvoerlegging in de context van een slagvaardig, doeltreffend en toekomstbestendig strafrecht**

Slachtoffers en verdachten hebben recht op een herkenbaar, krachtig en op maat gesneden strafrecht. Wil het strafrecht aan zijn doel beantwoorden, dan moet het een adequate reactie vormen op ontoelaatbaar gedrag. Dat wil zeggen dat deze reactie correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Dit alles in het belang van de bescherming van slachtoffers en de beveiliging van de samenleving. Dat is wat de samenleving vraagt en waarvoor wij staan.

Een slagvaardige en doeltreffende strafrechtketen is daartoe van essentieel belang. In haar rapport «Prestaties in de strafrechtketen» constateerde de Algemene Rekenkamer echter dat de strafrechtketen onvoldoende presteert (Kamerstukken II 2011-2012, 33 173, nr. 3). Zo krijgen strafzaken die volgens de regels een vervolg moeten krijgen, dat vervolg niet. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken die ondeugdelijk worden geseponeerd of die op de plank komen te liggen; zaken die onherroepelijk door de rechter zijn afgedaan, worden laat of soms helemaal niet ten uitvoer gelegd, onder andere doordat de veroordeelde onvindbaar blijkt. Het WODC-rapport «Doorlooptijden in de Strafrechtketen» geeft eenzelfde beeld (Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, nr. 133). De keten kent lange tot zeer lange doorlooptijden.

Als het strafrecht zijn geloofwaardigheid wil behouden, zullen we de strafrechtsketen moeten verbeteren. De noodzaak daarvan is overtuigend aangetoond door de voornoemde rapporten. Het kabinet ziet dit als een van de belangrijkste opgaven voor het ministerie van Veiligheid en Justitie en alle betrokken ketenorganisaties in de komende jaren. Met krachtige regie van en goede informatievoorziening binnen de strafrechtsketen kan een aanzienlijke verbetering van het strafrecht worden bereikt. Dit alles, zoals gezegd, mede in het belang van de bescherming van slachtoffers en de beveiliging van de samenleving.

Bij brief van 11 juni 2013 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer hebben wij onze visie op de functie van het strafrecht in een veranderende samenleving uiteengezet (Kamerstukken I 2012-2013, 33 400 VI, G). In deze brief hebben wij de grondslagen en beginselen van de rechtsstaat en ons strafrecht beschreven. Deze rechtsstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen vormen een belangrijk toetsingskader bij de verandering van wetgeving. Daarbij is van belang dat rechtsbeginselen een dynamisch karakter hebben en tot op zekere hoogte flexibel zijn, waardoor zij zich kunnen aanpassen aan ontwikkelingen in de samenleving. Het strafrecht is en blijft een zwaar middel en daarom moet zorgvuldigheid worden betracht bij de inzet ervan. Tegelijkertijd dient het strafrecht een adequate reactie op ontoelaatbaar gedrag mogelijk te maken. Bij de inzet van het strafrecht moet onverkort worden vastgehouden aan de rechtsstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen als toetsingskader. Er dient steeds te worden gezocht naar een goed evenwicht tussen de bestaande procedures en strafbaarstellingen en de maatschappelijke behoeften en verwachtingen.

Een strafrecht dat herkenbaar, krachtig en op maat is, vereist dat zaken correct en tijdig worden afgehandeld en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. In eerdere brieven aan de Tweede Kamer hebben wij het omvangrijke pakket aan maatregelen gepresenteerd, ondergebracht in het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS), waarmee verbeteringen in de strafrechtsketen zullen worden gerealiseerd. Voor een laatste stand van zaken verwijzen wij naar de brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2013 (Kamerstukken II 2012-2013, 29 279, nr. 165).

Een belangrijk kernpunt van de versterking van de strafrechtsketen is de tijdige en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dit is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het strafrecht. Daarvoor loopt momenteel het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). De doelstellingen van het programma USB zijn het sneller en daadwerkelijk ten uitvoer leggen van straffen (om uitval te voorkomen) en het goed informeren van alle relevante partijen binnen en buiten de keten, zoals lokaal bestuur en slachtoffers. Om deze doelen te bereiken zullen alle betrokkenen – rechter, openbaar ministerie, politie, reclassering en justitiële inrichtingen – hun activiteiten nauw op elkaar moeten afstemmen.

Gelet op het belang van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging is een conceptwetsvoorstel in voorbereiding waarin de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt herzien. Uitgangspunten in dit wetsvoorstel zijn de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie en een bewakende rol van het Centraal Justitieel Incassobureau. Deze centrale coördinatie bevordert de regie op de tenuitvoerlegging als onderdeel van de strafrechtsketen en draagt bij aan een efficiënte en zorgvuldige strafrechtspleging als geheel.

Voorts hebben wij in onze brief van 25 februari 2013 de Tweede Kamer geïnformeerd over de oorzaken van uitstroom in de fase van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VI, nr. 90). In deze brief is de omvang van de openstaande vrijheidsstraffen toegelicht en het effect van eerder genomen maatregelen beschreven. Daarnaast is ingegaan op staand beleid en de nieuwe maatregelen die thans worden genomen om het aantal openstaande (niet geëxecuteerde) vrijheidsstraffen te beperken. In de brief is aangegeven dat een deel van de personen die nog een vrijheidsstraf heeft openstaan, zich onvindbaar maakt voor politie en justitie. Wij zetten in op het actief terugdringen van het aantal openstaande vrijheidsstraffen. Het is van belang dat in deze kabinetsperiode de uitval in de executieketen wordt beperkt. Voorop staat dat elke straf die door de rechter wordt opgelegd, ten uitvoer moet worden gelegd. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving en neemt de geloofwaardigheid van het strafrechtstelsel toe. Uit de cijfers over de huidige praktijk blijkt dat een groot deel van deze veroordeelden reeds in afwachting van hun hoger beroep in voorlopige hechtenis doorbrengt. Er is echter een groep van veroordeelden die niet gedetineerd is terwijl de berechting in hoger beroep nog gaande is. Door het invoeren van dadelijke tenuitvoerlegging kan de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf bij deze groep direct aanvangen. Dit verkleint de kans op uitval.

Het invoeren van dadelijke tenuitvoerlegging voor gevangenisstraffen sluit aan bij de ontwikkeling die met de wet van 26 mei 2005 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg (Stb. 2005, 280) is ingezet. Sinds de inwerkingtreding van die wet op 1 januari 2006 worden voorlopig gehechte gedetineerden na de veroordeling in eerste aanleg overgeplaatst van een huis van bewaring naar de gevangenis. Het verblijf in de gevangenis maakt het mogelijk om deel te nemen aan activiteiten gericht op de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving en aan (nu nog) penitentiair verlof en/of een penitentiair programma, in de toekomst elektronische detentie (indien het daartoe strekkende wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt aanvaard en tot wet wordt verheven).

Het invoeren van dadelijke tenuitvoerlegging voor gevangenisstraffen moet voorts worden gezien in het verband van de (her)invoering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling in 2008. De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) wordt gekenmerkt door een terugkeer in de samenleving onder voorwaarden en toezicht en vervult daarmee een belangrijke functie in de begeleide terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Door het instellen van hoger beroep of beroep in cassatie kunnen veroordeelden evenwel aan de onverkorte toepassing van de v.i.-regeling ontkomen. In de huidige situatie kan pas met de tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf worden begonnen, nadat zij onherroepelijk is geworden. Hangende het beroep is de juridische titel voor de vrijheidsneming van betrokkene de voorlopige hechtenis. Omdat geen sprake is van de tenuitvoerlegging van de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf, is de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15 e.v. van het Wetboek van Strafrecht) niet van toepassing. Tegelijkertijd moet echter wel – op grond van de artikelen 72 en 75 van het Wetboek van Strafvordering – de voorlopige hechtenis worden beëindigd op het moment dat de duur van de door de verdachte reeds ondergane voorlopige hechtenis gelijk wordt aan de duur van de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die in eerste aanleg of in hoger

beroep is opgelegd. Hierbij wordt uitgegaan van de datum van vrijlating als gevolg van de v.i.-regeling, indien een vrijheidsstraf is opgelegd die onder het toepassingsbereik van die regeling valt. Dit betekent dat de voorlopige hechtenis eindigt op het moment dat twee derde gedeelte van de opgelegde straf is ondergaan. Hiermee ontstaat de situatie dat aan de ene kant een opgelegde gevangenisstraf feitelijk wordt ondergaan tijdens de periode van voorlopige hechtenis en de invrijheidstelling plaatsvindt op de (theoretische) v.i.-datum, terwijl aan de andere kant de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling verder niet van toepassing is. Aan de invrijheidstelling kunnen dus geen voorwaarden worden verbonden, waaraan betrokkene zich gedurende een proeftijd moet houden en evenmin wordt door de reclassering op de naleving van die voorwaarden toezicht gehouden. Wij achten dit een onwenselijke situatie, omdat dergelijke voorwaarden en dat toezicht wel degelijk aangewezen kunnen zijn. Betrokkene is immers geruime tijd gedetineerd geweest en is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

#### **4. Cijfermatige achtergrond**

Door de rechter in eerste aanleg worden jaarlijks gemiddeld ruim 20.000 gevangenisstraffen opgelegd (in 2009: 21.668, in 2010: 20.141 en in 2011: 21.346). In ongeveer 11% van de opgelegde gevangenisstraffen gaat het om gevangenisstraffen waarvan het onvoorwaardelijk opgelegde deel meer dan één jaar bedraagt (bestaande uit gemiddeld ongeveer 7% gevangenisstraffen van één tot drie jaar en gemiddeld ongeveer 4% gevangenisstraffen van meer dan drie jaar).<sup>1</sup>

Uit informatie van het openbaar ministerie is ons gebleken dat een groot deel van de veroordeelden tot een gevangenisstraf van één jaar of meer zich in voorlopige hechtenis bevindt (ongeveer 85%).

In onze voornoemde brief van 25 februari 2013 over de uitstroom in de fase van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen zijn de cijfers opgenomen over het aantal openstaande vrijheidsstraffen. Het gaat om 15.696 zaken waarin sprake is van een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf die nog niet ten uitvoer is gelegd of waarvan de tenuitvoerlegging is onderbroken. Het betreft circa 14.447 personen, omdat sommige personen meerdere zaken op hun naam hebben staan. In 4% van de openstaande zaken gaat het om een openstaande vrijheidsstraf van één jaar of meer (628 zaken).

Uit gegevens van het WODC is gebleken dat het aantal vrijspraken in hoger beroep over de laatste jaren gemiddeld ongeveer 8 à 9% is. Het gaat hierbij om alle zaken waarin de gerechtshoven de verdachte vrijspreken, dus ook de zaken waarin in eerste aanleg geen vrijheidsstraf is opgelegd en eveneens de zaken waarin in eerste aanleg ook is vrijgesproken.

#### **5. Dadelijke tenuitvoerlegging in enkele andere Europese landen**

De dadelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in enkele andere Europese landen maakte deel uit van het onderzoek «Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief», dat onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van

---

1. WODC, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2011*, blz. 530, tabel 6.15.

Veiligheid en Justitie is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.<sup>2</sup> Bij brief van 6 februari 2012 is het onderzoeksrapport aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, nr. 132). Uit dit onderzoek is gebleken dat in drie van de vier onderzochte landen verschillende mogelijkheden tot dadelijke uitvoerbaarheid bestaan. In Engeland is de dadelijke tenuitvoerlegging van vonnissen het uitgangspunt. Dat vloeit voort uit het Engelse stelsel van rechtsmiddelen, waarbij voor strafbare feiten waarvoor meer dan één jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd, in beginsel sprake is van berechting in één instantie. In Frankrijk en Noorwegen is de hoofdregel dat het vonnis onherroepelijk moet zijn voordat de daarbij opgelegde sanctie ten uitvoer kan worden gelegd. In beide landen bestaan echter mogelijkheden om bepaalde sancties dadelijk ten uitvoer te leggen. In Duitsland ontbreekt de mogelijkheid van dadelijk uitvoerbaarheid.

#### *Engeland*

In Engeland is de dadelijke tenuitvoerlegging van vonnissen van de rechter het uitgangspunt. Het instellen van hoger beroep heeft in beginsel geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de in eerste aanleg opgelegde sanctie. Een bepaling als het huidige art. 557 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (schorsende werking rechtsmiddelen) kent Engeland niet.

De dadelijke uitvoerbaarheid van vonnissen hangt samen met het andere karakter van het Engelse (straf)recht en in het bijzonder het stelsel van rechtsmiddelen. Strafbare feiten waarvoor meer dan één jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd, worden behandeld door het Crown Court. Anders dan in Nederland is hierbij in beginsel sprake van berechting in één instantie. In beroep gaan bij het Court of Appeal kan alleen met verlof en dat verlof wordt slechts verleend als de veroordeling door het Crown Court «unsafe» was. Er is geen sprake van een integrale nieuwe behandeling in hoger beroep.

#### *Frankrijk*

Hoofdregel van het Franse recht is dat het veroordelend vonnis onherroepelijk moet zijn voordat de daarbij opgelegde sanctie ten uitvoer gelegd kan worden (art. 708 CPP). Maar in bepaalde gevallen kan de rechter de uitvoerbaarheid bij voorraad uitspreken. In artikel 471 CPP wordt de dadelijke uitvoerbaarheid van een groot aantal sancties mogelijk gemaakt. Het betreft onder meer de dagboete, de burgerschapsstage, de ontzetting van bepaalde rechten, de werkstraf, het herstel van schade en enkele bijkomende straffen. Enkele bijzondere vormen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ('semi-liberte', 'placement a l'extérieur', elektronisch toezicht, tenuitvoerlegging in gedeeltes) en de beslissingen in het kader van de verschillende vormen van voorwaardelijke veroordeling kunnen ook uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. De 'ajournement avec mise à l'épreuve', het uitstel van strafoplegging met ondertoezichtstelling, is zelfs van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad. Andere vormen van de voorwaardelijke veroordeling, zoals de 'sursis avec mise à l'épreuve' en de 'ajournement avec injonction' kunnen door de rechter uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard.

---

2. Prof.mr. F.W. Bleichrodt, prof.mr. P.A.M. Mevis & mr. B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2012.

*Noorwegen*

Ook in Noorwegen luidt de hoofdregel dat een vonnis pas kan worden geëxecuteerd als het in kracht van gewijsde is gegaan. In speciale gevallen kan hiervan worden afgeweken. In de eerste plaats kan met de tenuitvoerlegging van een vonnis worden begonnen, ook al is het vonnis nog niet onherroepelijk, als de veroordeelde daarom verzoekt en het openbaar ministerie daar geen bezwaar tegen heeft. De onderzoekers geven hierbij aan dat de verdachte die het feit ontkent, niet snel met het alvast aanvangen van de executie van de hem opgelegde straf zal instemmen.

In de tweede plaats kan een voorwaardelijke veroordeling met ondertoezichtstelling dadelijk ten uitvoer worden gelegd, maar alleen als de verdachte/veroordeelde bekent en met de tenuitvoerlegging instemt. Gegeven diens instemming heeft ondertoezichtstelling zin en gegeven diens bekentenis bestaat er juridisch geen bezwaar, zo is de redenering. Juist vanwege deze voorwaarden is de kans gering dat de veroordeelde of het openbaar ministerie tegen het vonnis in hoger beroep gaat.

## **6. Dadelijke tenuitvoerlegging in het licht van het EVRM**

In deze paragraaf is de vraag aan de orde naar de verenigbaarheid van dadelijke tenuitvoerlegging met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De eerste vraag die dadelijke tenuitvoerlegging oproept, is of de vrijheidsbeneming die gegrond is op een nog niet onherroepelijke veroordeling door de rechter, in overeenstemming is met artikel 5 EVRM. In artikel 5 EVRM is het recht op vrijheid neergelegd. Het artikel schrijft voor dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in een limitatief aantal gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. De vrijheidsbeneming gedurende het strafproces is thans gebaseerd op het bevel tot voorlopige hechtenis. Onderdeel c van het eerste lid van artikel 5 EVRM biedt voor detentie in het kader van voorlopige hechtenis de grondslag. In het geval van de toepassing van dadelijke tenuitvoerlegging is na de veroordeling in eerste aanleg geen sprake meer van voorlopige hechtenis, maar van vrijheidsbeneming ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf. Voor deze detentie biedt onderdeel a van het eerste lid van artikel 5 EVRM de grondslag. Deze bepaling betreft de persoon die «op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter». Reeds geruime tijd geleden heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitgemaakt dat deze bepaling niet beperkt is tot onherroepelijke veroordelingen (EHRM 27 juni 1968, *Wemhoff v. Duitsland*). In het geval van de tenuitvoerlegging van een nog niet onherroepelijke gevangenisstraf is derhalve sprake van rechtmatige detentie in de zin van artikel 5 EVRM. De volgende vraag die dadelijke tenuitvoerlegging oproept en die ook in de rechtsliteratuur is gesteld,<sup>3</sup> is of dadelijke tenuitvoerlegging verenigbaar is met het onschuldbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, lid 2, van het EVRM. In het voornoemde rechtsvergelijkende onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft de verenigbaarheid van dadelijke tenuitvoerlegging met het onschuldbeginsel bijzondere aandacht gekregen. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het onschuldbeginsel als zodanig niet in de weg staat aan

---

3. T. Spronken, «Executie bij voorraad: strijdig met het EVRM?», in: *Nederlands Juristenblad* 14-12-2012, afl. 44/45, blz. 3081; S. Meijer, «De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen» in: *Delikt en Delinkwent* 2013/8.



dadelijke tenuitvoerlegging. Zij wijzen er daarbij op dat in verschillende Europese landen mogelijkheden van dadelijke uitvoerbaarheid zijn ingevoerd (zoals wij hiervoor hebben aangegeven) en dat dit niet heeft geleid tot veroordelingen door het EHRM.<sup>4</sup>

De onderzoekers verwijzen voorts naar uitspraken van het EHRM in twee zaken tegen Zweden betreffende fiscale boetes die al werden geïnd voordat een rechter de schuldigverklaring had uitgesproken (EHRM 23 juli 2002, Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic v. Zweden & EHRM 23 juli 2002, Janosevic v. Zweden). Het EHRM kwam in deze zaken tot de conclusie dat er geen sprake was van een schending van het onschuldbeginsel en overwoog daarbij onder meer het volgende: «*The Court notes that neither Article 6 nor, indeed, any other provision of the Convention can be seen as excluding, in principle, enforcement measures being taken before decisions on tax surcharges have become final. Moreover, provisions allowing early enforcement of certain criminal penalties can be found in the laws of other Contracting States. However, considering that the early enforcement of tax surcharges may have serious implications for the person concerned and may adversely affect his or her defence in the subsequent court proceedings, as with the position with the use of presumptions in criminal law, the States are required to confine such enforcement within reasonable limits that strike a fair balance between the interests involved. This is especially important in cases like the present one in which enforcement measures were taken on the basis of decisions by an administrative authority, that is, before there had been a court determination of the liability to pay the surcharges in question.*» (§ 118 van het arrest in de zaak Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic v. Zweden).

De onderzoekers concluderen op basis van deze zaken tegen Zweden dat er in beginsel geen bezwaar is tegen dadelijke uitvoerbaarheid, maar dat de uitspraken van het EHRM wel nopen tot terughoudendheid en het maken van een belangenafweging. Het EHRM kent in verband hiermee belang toe aan de mogelijkheden om de gevolgen van de tenuitvoerlegging ongedaan te maken (schadevergoeding), zo blijkt uit voornoemde Zweedse zaken. Het EHRM eist niet dat een hogere rechter de mogelijkheid heeft om de dadelijke uitvoerbaarheid te schorsen, maar deze mogelijkheid kan – gelet op de vereiste terughoudendheid en belangenafweging – wel van belang zijn, aldus de onderzoekers. Ook in de hiervoor genoemde rechtsliteratuur wordt de conclusie getrokken dat de dadelijke tenuitvoerlegging van in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraffen als zodanig niet in strijd is met het EVRM.

Hoewel het EHRM in de hiervoor aangehaalde passage helder is over uitgangspunt dat geen bepaling in het EVRM zich verzet tegen dadelijke tenuitvoerlegging als zodanig, zal steeds op grond van een concrete regeling beoordeeld moeten worden of is voldaan aan de vereisten van terughoudendheid («reasonable limits») en belangenafweging («a fair balance between the interests involved»). Hierbij is ook relevant dat in de Zweedse zaken sprake was van het innen van een fiscale boete in opdracht van een administratieve autoriteit, nog vóórdat er sprake was van enige schuldvaststelling door de rechter. Hiervan is in de door ons voorgestelde regeling van dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen geen sprake; de rechter heeft de verdachte immers veroordeeld.

---

4. *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht*, hoofdstuk 6, § 5.2.

## 7. De voorgestelde regeling van dadelijke tenuitvoerlegging

De in dit wetsvoorstel voorziene regeling bestaat uit de volgende elementen.

- \* In het Wetboek van Strafvordering wordt, conform het regeerakkoord, geregeld dat rechterlijke beslissingen waarbij ten minste één jaar gevangenisstraf is opgelegd, dadelijk uitvoerbaar zijn.
- \* Hierop wordt, conform het regeerakkoord, een uitzondering gemaakt voor het geval een gevangenisstraf van minder dan twee jaren is opgelegd en er geen sprake is van een slachtoffer.
- \* Het gerechtshof dat in hoger beroep kennisneemt van de zaak kan de tenuitvoerlegging van de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf opschorten of schorsen.
- \* Ten slotte wordt geregeld dat personen ten aanzien van wie een gevangenisstraf ten uitvoer is gelegd na veroordeling in eerste aanleg, in aanmerking kunnen komen voor schadevergoeding indien de zaak in hoger beroep of in cassatieberoep eindigt zonder oplegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel.

De dadelijke tenuitvoerlegging is alleen mogelijk indien ten minste één jaar gevangenisstraf is opgelegd en er een slachtoffer is of als ten minste twee jaar gevangenisstraf is opgelegd. Zoals wij hiervoor in paragraaf 4 hebben aangegeven, heeft bijna 90% van de jaarlijks opgelegde gevangenisstraffen een duur van minder dan één jaar. Voorts hebben wij daar aangegeven dat in ongeveer 85% van de gevallen van veroordeling in eerste aanleg tot gevangenisstraf van ten minste één jaar, sprake is van verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden. De titel van de vrijheidsbeneming zal ten gevolge van de regeling in dit wetsvoorstel na veroordeling in eerste aanleg wijzigen, maar verder verandert er voor hen niets. Zij worden immers al onder de geldende wetgeving na de veroordeling in eerste aanleg overgeplaatst van een huis van bewaring naar een gevangenis. De voorgestelde dadelijke tenuitvoerlegging vormt dus weliswaar een uitzondering op de hoofdregel van artikel 557, maar als men het aantal zaken beziet waarop de voorgestelde regeling betrekking heeft, kan worden geconcludeerd dat het om een maatregel van beperkte omvang gaat. Aan het door het EHRM gestelde vereiste van terughoudendheid wordt met deze regeling recht gedaan.

Met het voorgaande is uiteraard niet gezegd dat de voorgestelde regeling niet belangrijk en noodzakelijk zou zijn. In de voorgaande paragrafen hebben wij aangegeven dat de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen van ten minste één jaar wenselijk en noodzakelijk is in het belang van een geloofwaardig en slagvaardig strafrecht. Daarbij erkennen wij het belang om ten aanzien van een individuele verdachte zo veel mogelijk onherstelbare maatregelen te voorkomen, maar kennen wij meer gewicht toe aan de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving bij de daadwerkelijke en snelle tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Voor de gevallen waarin in beroep de opgelegde gevangenisstraf niet in stand blijft, zal de door de gewezen verdachte als gevolg van de ondergane detentie geleden schade moeten worden vergoed. Daarin voorziet dit wetsvoorstel dan ook.

Verder merken wij op dat sprake is van de tenuitvoerlegging van een straf nadat de rechter zich in een procedure die voldoet aan alle vereisten van artikel 6 EVRM betreffende het recht op een eerlijk proces, heeft uitgesproken over de schuld van betrokkene. De detentie, die

berust op een rechterlijk oordeel over de inhoudelijke merites van de zaak, heeft daarmee een stevige basis in het EVRM.

Ten slotte is voorzien in de bevoegdheid van de rechter in hoger beroep om de (dadelijke) tenuitvoerlegging van de in eerste aanleg opgelegde straf op te schorten of te schorsen. Het opschorten of schorsen van de dadelijke tenuitvoerlegging zou aan de orde kunnen zijn indien het gerechtshof na de kennisneming van de zaak tot de conclusie zou komen dat de in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraf naar verwachting in hoger beroep niet gehandhaafd zal blijven. Het gerechtshof kan dan vervroegd uitspraak doen, maar kan ook, vooruitlopend op de uitspraak, de dadelijke tenuitvoerlegging schorsen. Ook is het mogelijk dat de tenuitvoerlegging wordt opgeschort of geschorst in verband met zwaarwegende persoonlijke omstandigheden en belangen van de verdachte. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan werk dat de verdachte dreigt te verliezen als hij wordt gedetineerd, aan de zorg voor kinderen waarmee de verdachte is belast of het hebben van een bedrijf dat failliet zal gaan als de verdachte wordt gedetineerd.

In het licht van het voorgaande concluderen wij dat met de door ons voorgestelde regeling is voorzien in het op grond van het EVRM vereiste redelijke evenwicht tussen de betrokken belangen.

Dit wetsvoorstel voorziet voor een beperkte, maar belangrijke groep veroordeelden in een uitzondering op het uitgangspunt van artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering. In onze brief over de functie van het strafrecht in een veranderende samenleving, waarnaar wij in paragraaf 3 al verwezen, hebben wij aangegeven dat de rechtsstatelijke en strafrechtelijke beginselen een belangrijk toetsingskader vormen bij de verandering van wetgeving. Wij erkennen het belang van het in artikel 557 Sv neergelegde uitgangspunt, maar komen op grond van het voorgaande ook tot de conclusie dat de schorsende werking van rechtsmiddelen niet dwingend voortvloeit uit het onschuldbeginsel. Rechtsbeginselen moeten naar onze vaste overtuiging een dynamisch karakter hebben en tot op zekere hoogte flexibel zijn, waardoor zij zich mee kunnen en mee moeten ontwikkelen met de samenleving. De ontwikkelingen in de samenleving vergen naar ons oordeel dat personen die zijn veroordeeld voor ernstige misdrijven – want daar mogen we zeker over spreken in geval van een opgelegde gevangenisstraf van meer dan één jaar – worden ingesloten, ongeacht een ingesteld beroep.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

Na artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering wordt een nieuw artikel ingevoegd dat voorziet in de dadelijke tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde gevangenisstraffen. In de eerste volzin van artikel 557a, eerste lid, is bepaald dat rechterlijke beslissingen waarbij ten minste één jaar gevangenisstraf is opgelegd, dadelijk uitvoerbaar zijn. De tweede volzin bepaalt vervolgens dat beslissingen waarbij ten minste één jaar, maar minder dan twee jaar gevangenisstraf is opgelegd, niet dadelijk uitvoerbaar zijn als er geen sprake is van een slachtoffer.

Voor de toepassing van de voorgestelde bepalingen is het niet relevant of de gevangenisstraf (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijk is opgelegd. Ook in dat geval is de gevangenisstraf dadelijk uitvoerbaar, met dien verstande dat de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke gevangenisstraf pas aan de orde is als de veroordeelde de daaraan verbonden voorwaarden niet heeft nageleefd. De dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het reclasseringstoezicht op grond van een voorwaardelijke gevangenisstraf, kan de rechter bevelen bij zijn uitspraak op grond van artikel 14e van het Wetboek van Strafrecht.

De regeling van dadelijke tenuitvoerlegging ziet alleen op de beslissing in het vonnis of arrest waarbij gevangenisstraf is opgelegd. Voor zover in de rechterlijke uitspraak daarnaast andere straffen, maatregelen of voorwaarden zijn opgelegd, zijn deze niet vatbaar voor dadelijke tenuitvoerlegging (tenzij de rechter de wettelijke bevoegdheid heeft om ook die dadelijk uitvoerbaar te verklaren, zoals bijvoorbeeld op grond van artikel 14e, artikel 38, zesde lid, of artikel 38v, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht). Een aantal voorbeelden kunnen dienen ter verduidelijking. In het geval dat de rechter in eerste aanleg vier jaar gevangenisstraf oplegt en daarnaast terbeschikkingstelling met dwangverpleging kan na de uitspraak de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf een aanvang nemen. De tbs met dwangverpleging kan echter niet ten uitvoer worden gelegd zolang de veroordeling nog niet onherroepelijk is. Is eenmaal op een ingesteld hoger beroep of cassatieberoep beslist en zijn de in eerste aanleg opgelegde straf en maatregel in stand gebleven, dan kan ook de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging een aanvang nemen.

Hetzelfde geldt voor een tezamen met een gevangenisstraf opgelegde geldboete, ontnemingsmaatregel of schadevergoedingsmaatregel. Deze kunnen eerst na het onherroepelijk worden van de veroordeling ten uitvoer worden gelegd, terwijl de tevens opgelegde gevangenisstraf – conform de regeling in dit wetsvoorstel – na de veroordeling in eerste aanleg ten uitvoer kan worden gelegd.

In het geval van een veroordeling tot drie jaar gevangenisstraf waarvan één jaar voorwaardelijk, kan het onvoorwaardelijk deel van de gevangenisstraf na de veroordeling in eerste aanleg ten uitvoer worden gelegd. Als de rechter op grond van artikel 14e van het Wetboek van Strafrecht de dadelijke tenuitvoerlegging van de aan het voorwaardelijk deel van de gevangenisstraf verbonden voorwaarden en reclasseringstoezicht heeft bevolen, kan de rechterlijke uitspraak ook op dit punt ten uitvoer worden gelegd na de veroordeling in eerste aanleg. Als betrokkene vervolgens, na het ondergaan van het onvoorwaardelijk deel, de voorwaarden verbonden aan het voorwaardelijk deel niet naleeft, kan door de rechter de vordering tenuitvoerlegging worden toegewezen. Betrokkene moet dan alsnog het voorwaardelijk deel van de straf uitzitten, ook al is er nog beroep ingesteld tegen de oorspronkelijk veroordeling.

In het tweede lid van artikel 557a is bepaald dat een ten aanzien van de verdachte gegeven bevel tot voorlopige hechtenis van rechtswege wordt opgeheven als de (dadelijke) tenuitvoerlegging van de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf een aanvang neemt. Zoals wij hiervoor al hebben opgemerkt, verandert voor verdachten die gedetineerd zijn ten gevolge van de regeling in dit wetsvoorstel de titel van de vrijheidsbeneming van voorlopige hechtenis naar tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.

In het derde lid van artikel 557a is voorzien in de mogelijkheid van de rechter in hoger beroep om de tenuitvoerlegging van de in eerste aanleg opgelegde straf te schorsen. Artikel

88 van het Wetboek van Strafvordering is hierbij van overeenkomstige toepassing. In dat artikel is bepaald dat onder schorsing mede wordt begrepen: opschorting.

De schorsing van de tenuitvoerlegging kan op grond van het vierde lid te allen tijde door de rechter worden opgeheven. Als bijvoorbeeld de zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de verdachte die aanleiding gaven tot de schorsing niet langer bestaan, is het opheffen van de schorsing aan de orde.

Bij de uitspraak in hoger beroep eindigt de schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging van rechtswege, zo bepaalt het vijfde lid. Na de veroordeling in tweede aanleg kan de executie van de straf dus niet meer worden uitgesteld.

In het zesde lid, ten slotte, is voorzien in een regeling van schadevergoeding ten gevolge van achteraf ten onterechte ondergane gevangenisstraf. Indien de zaak eindigt zonder oplegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, kan de rechter die kennis heeft genomen van het hoger beroep, op verzoek van de gewezen verdachte hem een vergoeding ten laste van de staat toekennen voor de schade die hij heeft geleden als gevolg van de reeds ondergane gevangenisstraf. De bestaande schadevergoedingsregeling van artikel 89 e.v. van het Wetboek van Strafvordering is hierop van overeenkomstige toepassing.

## **Artikel II**

Voorzien is in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de nodige voorlichting aan de betrokken instanties treedt de wet in werking op een zodanig tijdstip dat de praktijk er klaar voor is. Naar verwachting zal dit binnen enkele maanden nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven, het geval zijn.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,