



de Rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 22 november 2013
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06 – 55738005
uw kenmerk 427499
onderwerp Advies Conceptwetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging
gevangenisstraffen
bijlage(n) 1

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 19 september 2013 met bovengenoemd kenmerk, ontvangen op 23 september 2013, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) u te adviseren over het Conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen (het “**Wetsvoorstel**”).

Wetsvoorstel

Regeling voor dadelijke tenuitvoerlegging

Het Wetsvoorstel, waarmee blijkens de Memorie van Toelichting (“**MvT**”) uitvoering wordt gegeven aan een afspraak uit het Regeerakkoord, regelt, middels invoeging van een nieuw artikel 557a in het Wetboek van Strafvordering, dat een gevangenisstraf van ten minste één jaar (als sprake is van een slachtoffer) of twee jaar (als geen sprake is van een slachtoffer) dadelijk uitvoerbaar is. Dat wil zeggen dat het vonnis ten uitvoer kan worden gelegd, ondanks dat het nog niet onherroepelijk is omdat bijvoorbeeld het hoger beroep nog loopt. Volgens de MvT is het voor de toepassing van het Wetsvoorstel niet relevant of de gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk is opgelegd (MvT, p. 12). De dadelijke tenuitvoerlegging heft een in de desbetreffende zaak gegeven bevel tot voorlopige hechtenis van rechtswege op. Voorgesteld wordt verder dat het gerechtshof dat kennisneemt van het hoger beroep de dadelijke uitvoerbaarheid ambtshalve, op vordering van het openbaar ministerie of verzoek van de verdachte kan schorsen. Hierbij wordt gedacht aan de situatie dat het hof na kennisneming van de zaak tot de conclusie komt dat de eerder opgelegde vrijheidsstraf naar verwachting in hoger beroep niet gehandhaafd zal blijven, of aan zwaarwegende persoonlijke omstandigheden en belangen van de verdachte (MvT, p. 11). Tot slot wordt voorgesteld dat, indien de zaak eindigt zonder oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie, de verdachte een schadevergoeding kan worden toegekend.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 2 van 11

Uitgangspunt: tenuitvoerlegging van onherroepelijke beslissing

In de MvT wordt aangegeven dat het uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering is dat een straf niet ten uitvoer kan worden gelegd zolang zij nog niet onherroepelijk is geworden. De ratio van dit uitgangspunt is 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 niet ongedaan worden gemaakt als deze later onterecht blijkt te zijn opgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een gevangenisstraf. (MvT p. 1-2).

Uitzondering

In afwijking van het voornoemde uitgangspunt acht het kabinet een regeling voor de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen niettemin aangewezen. Uit rapporten van de Algemene Rekenkamer¹ en het WODC² volgt dat zaken die onherroepelijk door de rechter zijn afgedaan laat of soms helemaal niet ten uitvoer worden gelegd, onder andere doordat de veroordeelde onvindbaar blijkt, en dat de strafrechtketen lange doorlooptijden kent. Het kabinet acht het voor de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat van groot belang dat een strafrechtelijke beslissing zo snel mogelijk wordt uitgevoerd en dat daders niet aan de tenuitvoerlegging daarvan mogen ontkomen (MvT, p. 1). Naarmate de tenuitvoerlegging langer op zich laat wachten, is er voor veroordeelden die niet in voorlopige hechtenis zitten meer gelegenheid om zich daaraan te onttrekken. Veroordeelden die hun straf nog niet hebben uitgezeten, kunnen volgens de MvT ook niet beginnen met resocialisatie en re-integratie. Voorts leidt het uitblijven van de tenuitvoerlegging van de straf vaak tot onbegrip en frustratie bij slachtoffers en nabestaanden (MvT, p. 3). Het invoeren van dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen sluit volgens het kabinet aan bij andere ontwikkelingen, zoals de wet op grond waarvan voorlopig gehechte gedetineerden na een veroordeling in eerste aanleg van een huis van bewaring naar een gevangenis worden overgeplaatst³ (MvT, p. 5) en de recent ingevoerde mogelijkheden voor de rechter om in voorkomende gevallen een TBS met voorwaarden⁴ respectievelijk voorwaardelijke veroordeling⁵ of rechterlijk gebieds- of contactverbod⁶ dadelijk uitvoerbaar verklaart (MvT, p. 2).

Fundamentele rechtsbeginselen/EVRM

Bij dadelijke tenuitvoerlegging is de vraag aan de orde naar de verenigbaarheid met fundamentele rechtsbeginselen zoals vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), met name het onschuldbeginsel.⁷ In dit verband wordt in de MvT onder meer verwezen naar een rechtsvergelijkend onderzoeksrapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁸ De conclusie van dit rapport is – volgens de MvT – dat het onschuldbeginsel als zodanig niet in de weg staat aan dadelijke

¹ Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, Kamerstukken II 2011-2012, 33 173, nr. 3.

² Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Doorlooptijden in de strafrechtketen*, Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, nr 133.

³ 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).

⁴ Artikel 38 Sr.

⁵ Artikel 14e Sr.

⁶ Artikel 38v Sr.

⁷ Artikel 6 lid 2 EVRM: “Een ieder tegen wie vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.”

⁸ Bleichrodt, F.W. e.a., *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*. Bijlage bij Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, nr. 132.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 3 van 11

tenuitvoerlegging. In verschillende Europese landen zijn mogelijkheden van dadelijke uitvoerbaarheid ingevoerd, en dit heeft niet geleid tot veroordelingen door het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM). De uitspraken van het EHRM nopen wel tot terughoudendheid en het maken van een belangenafweging (MvT, p. 9). Volgens de MvT wordt met het Wetsvoorstel aan beide eisen voldaan (MvT, p. 10-11).

Terughoudendheid

In de eerste plaats is de voorgestelde maatregel in kwantitatieve zin beperkt van omvang: In 11% van de 20.000 gevangenisstraffen die jaarlijks in eerste aanleg worden opgelegd, gaat het om een gevangenisstraf met een onvoorwaardelijk deel van meer dan één jaar (dus ongeveer 2200), en ongeveer 85% van deze veroordeelden bevindt zich, volgens cijfers van het openbaar ministerie, in voorlopige hechtenis (dus ongeveer 1870 van de 2200 veroordeelden).⁹ (Voor deze groep verandert volgens de MvT als gevolg van het Wetsvoorstel alleen de titel voor de vrijheidsbeneming). Daarnaast wordt aangevoerd dat, zoals eerder is becijferd en gecommuniceerd aan de Tweede Kamer bij brief van 25 februari 2013¹⁰, in de 15.696 zaken waarin sprake is van een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf die nog niet ten uitvoer zijn gelegd, het in 4% van de gevallen (628 zaken) gaat om een straf van één jaar of meer. Verder is van belang dat het totale aantal vrijspraken in hoger beroep de laatste jaren gemiddeld ongeveer 8 à 9% bedraagt.

Belangenafweging

In de tweede plaats wordt het belang erkend om ten aanzien van een individuele verdachte zo veel mogelijk onherstelbare maatregelen te voorkomen, maar wordt meer gewicht toegekend aan de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving bij de daadwerkelijke en snelle tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. In dit verband wordt tevens opgemerkt 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, waarmee de detentie – volgens de MvT – een stevige basis in het EVRM heeft. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid dat de hoger beroepsrechter de dadelijke tenuitvoerlegging schorst en op de mogelijkheid tot schadevergoeding voor de (voormalige) verdachte in het geval diens straf in hoger beroep geen stand houdt.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹¹

⁹ De Raad neemt aan dat hier wordt bedoeld: ten tijde van de uitspraak.

¹⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VI, nr. 90.

¹¹ 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 werklust 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 22 november 2013
pagina 4 van 11

Advies

Samenvatting

De Raad acht het van groot belang dat het uitgangspunt, dat een rechterlijke beslissing pas ten uitvoer wordt gelegd nadat deze onherroepelijk is geworden, zoveel mogelijk wordt gehandhaafd. Het is een groot goed dat de overheid bij het ingrijpen in de vrijheden van burgers zoveel mogelijk zorgvuldigheid betracht, en dus ook zoveel mogelijk tracht te voorkomen dat jegens verdachten onherstelbare maatregelen worden getroffen. Tegelijkertijd onderschrijft de Raad het met het Wetsvoorstel nagestreefde belang dat een strafrechtelijke beslissing daadwerkelijk en zo snel mogelijk ten uitvoer wordt gelegd. De Raad onderschrijft echter niet de opvatting van de wetgever dat de huidige praktijk van de tenuitvoerlegging de voorgestelde uitzondering op het voornoemde uitgangspunt rechtvaardigt. Met het Wetsvoorstel wordt een hybride voorziening gecreëerd die het midden houdt tussen voorlopige hechtenis en definitieve tenuitvoerlegging: voorlopige tenuitvoerlegging. Deze voorziening draagt niet bij aan de beoogde snellere en zekerder tenuitvoerleggingspraktijk. Hiervoor bestaan betere en minder ingrijpende alternatieven. De Raad onderschrijft ook niet de conclusie van de wetgever dat de voorgestelde voorziening verenigbaar is met het EVRM. Zo zien de ter legitimatie van het Wetsvoorstel aangehaalde uitspraken van het Europese Hof niet op gevangenisstraffen maar op geldboetes. Ook draagt het Wetsvoorstel – anders dan verondersteld – niet bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat, maar leidt het juist tot minder vertrouwen. Het Wetsvoorstel vergroot immers de kans op onterechte en onherstelbare detentie van verdachten. De Raad acht dit ongewenst en is van mening dat, als het Wetsvoorstel desondanks wordt doorgezet, nadere waarborgen nodig zijn ter verkleining van deze kans.

1. Noodzaak en effectiviteit

Als gezegd is het doel van het Wetsvoorstel gelegen in de wens tot een snellere en zekerder tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. De voorgestelde voorziening zou de kans op uitval in de fase van tenuitvoerlegging verkleinen. Dit zou de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat ten goede komen. Het is de Raad op grond van de MvT echter niet duidelijk waarom het Wetsvoorstel hiervoor noodzakelijk en effectief zou zijn.

Wat is het probleem?

Allereerst moet benadrukt worden dat het algemeen bekend is dat Nederland in verhouding tot andere EU-landen een relatief groot aantal gedetineerden in voorlopige hechtenis heeft.¹² Van de veroordeelden tot één jaar gevangenisstraf bevindt, zoals ook volgt uit de MvT, een zeer groot deel zich in voorlopige hechtenis (de MvT spreekt van 85%). Als deze veroordelingen onherroepelijk worden, kan de tenuitvoerlegging daarvan dus aansluitend op de voorlopige hechtenis plaatsvinden. Dan blijft over de groep die zich ten tijde van de berechting niet in voorlopige hechtenis bevindt (uitgaande van de cijfers in de MvT gaat het om 15% van 2200, dus ongeveer 330 veroordeelden). In hoeverre ten aanzien van deze groep sprake is van gebreken in de tenuitvoerlegging is onbekend. In de MvT wordt weliswaar

¹² Zie onder meer de cijfers genoemd in het advies *Voorlopige hechtenis – maar dan anders* van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 4 juli 2011.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 5 van 11

gesteld dat 628 zaken waarin sprake is van een veroordeling tot één jaar of meer nog openstaan, dat wil zeggen dat de tenuitvoerlegging nog niet is gestart. Zoals echter ook is aangegeven in de voornoemde brief aan de Tweede Kamer van 25 februari 2013, bestaat een deel van de openstaande zaken uit zogeheten zachte onttrekkingen (bijvoorbeeld omdat veroordeelden zich tijdens een voorwaardelijke straf niet aan de voorwaarden houden), een deel uit illegale en/of criminele vreemdelingen die mogelijk al op grond van andere doelstellingen van de overheid het land zijn uitgezet en een deel uit de reguliere werkvoorraad van de opsporing. In de MvT wordt hierop niet ingegaan. Het is daarmee niet bekend welk deel van de 628 openstaande zaken niet valt onder één van de hiervoor genoemde categorieën. Ook is niet bekend wat de doorlooptijd van deze zaken is. De omvang van het vermeende tenuitvoerleggingstekort is daarmee onbekend.

Hoe lost het Wetsvoorstel dit probleem op?

In de MvT wordt gesteld dat het invoeren van dadelijke tenuitvoerlegging de kans op uitval verkleint van de (kleine) groep veroordeelden tot één jaar gevangenisstraf of meer die tijdens het hoger beroep niet gedetineerd is. Dit veronderstelt ten onrechte dat het Wetsvoorstel bij deze groep niet zal leiden tot gedragseffecten. Het is naar mening van de Raad echter redelijkerwijs te verwachten dat een aanzienlijk deel van deze groep zich na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel onvindbaar zal proberen te houden, en in elk geval niet naar de uitspraak zal komen. In de MvT wordt hierop niet ingegaan.

Waarom zijn bestaande oplossingen niet toereikend?

In de MvT wordt geen aandacht besteed aan de concrete reeds bestaande mogelijkheden om te bewerkstelligen dat veroordeelden hun gevangenisstraf daadwerkelijk ondergaan. Daarmee wordt ook niet aangegeven waarom deze mogelijkheden niet toereikend zouden zijn voor een snellere en zekerder tenuitvoerlegging. Een deel van deze mogelijkheden zijn wel beschreven in de voornoemde brief van 25 februari 2013: De zogeheten zelfmeldprocedure, registratie in het Opsporingsregister, paspoortsignalering, opsporing door het Team Executie Strafvonnissen en intrekken van sociale zekerheidsrechten.¹³ In aanvulling hierop wijst de Raad op de praktijk dat soms bij de uitspraak ten aanzien van een verdachte die op dat moment op vrije voeten is, door de rechtbank, al dan niet op verzoek van het openbaar ministerie, bij het opleggen van een gevangenisstraf tevens de onmiddellijke vrijheidsbeneming wordt gelast (door bijvoorbeeld het opheffen van de schorsing van de voorlopige hechtenis).

Resocialisatie en re-integratie

Als gezegd kunnen veroordeelden die hun straf nog niet hebben uitgezeten volgens de MvT niet beginnen met resocialisatie en re-integratie. Deze stelling vindt naar mening van de Raad geen grond in de huidige wetgeving en praktijk. Voor zover de veroordeelden zich in voorlopige hechtenis bevinden, kunnen zij ook nu al na de veroordeling in eerste aanleg deelnemen aan de daarvoor dienende programma's voor afgestraften. Voor zover zij zich niet in de maatschappij bevinden, kunnen zij – al dan niet onder toezicht van de reclassering – proberen hun leven weer op de rit te krijgen, en de ervaring leert dat een substantieel deel van deze groep daar actief aan werkt.

¹³ Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VI, nr. 90, p. 1-3.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 6 van 11

Leidt dadelijke tenuitvoerlegging tot meer vertrouwen in de rechtsstaat?

In de MvT wordt de stelling dat de voorgestelde voorziening ten goede zal komen aan de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat, niet onderbouwd. De MvT bevat geen informatie over de vraag hoe het daar op dit moment mee staat en hoe het Wetsvoorstel daaraan ten goede komt. Naar mening van de Raad is het de vraag of deze stelling juist is en of het daarentegen niet juist mogelijk is dat de voorgestelde voorziening leidt tot minder vertrouwen in de rechtsstaat. Als dadelijke tenuitvoerlegging de kans op uitval al verkleint, dan vergroot het in ieder geval de kans op onterecht vastzitten. Het komt de Raad voor dat dat laatste juist afbreuk doet aan het vertrouwen in de rechtsstaat. Op dit risico wordt in de MvT niet ingegaan.

2. Verhouding met het EVRM

Als gezegd is de vraag aan de orde naar de verenigbaarheid van dadelijke uitvoerbaarheid met fundamentele rechtsbeginselen zoals vervat in het EVRM. In de MvT wordt, mede onder verwijzing naar het voornoemde rechtsvergelijkende onderzoeksrapport en naar uitspraken van het EHRM, geconcludeerd dat het Wetsvoorstel verenigbaar is met de door het EHRM gestelde vereisten van terughoudendheid en belangenafweging. De Raad onderschrijft deze conclusie niet.

Vrijheidsstraf ingrijpender dan geldboete

Zo hebben de in de MvT besproken uitspraken van het EHRM geen betrekking op gevangenisstraffen. De twee besproken Zweedse zaken hebben betrekking op een geldboete.¹⁴ De Raad acht deze sanctie van een andere orde dan een vrijheidsstraf. Een eerder opgelegde en geïnde boete kan bij een latere vrijspraak immers – anders dan een vrijheidsstraf – op dezelfde wijze worden hersteld, namelijk eveneens in geld (schadevergoeding). Een vrijheidsstraf kan echter bij een latere vrijspraak naar haar aard niet ongedaan worden gemaakt. De vrijheidsbeneming is op dat moment reeds ondergaan, met alle mogelijke gevolgen van dien (verlies van werk, bedrijf, woning, gezin, toekomstperspectief). Schadevergoeding kan deze gevolgen slechts beperkt repareren. Het ingrijpende en onherstelbare karakter van de vrijheidsstraf noopt daarom tot grote terughoudendheid bij eventuele toepassing daarvan zolang deze straf nog niet onherroepelijk is geworden. Dit wordt naar mening van de Raad bevestigd in het voornoemde onderzoeksrapport.¹⁵ In de MvT wordt hierop in dit verband niet ingegaan.

Wat is de precieze reikwijdte van het Wetsvoorstel?

Daarnaast is, nog los van de ingrijpendheid van de maatregel van vrijheidsbeneming, het de vraag of het Wetsvoorstel voldoet aan de eis van terughoudendheid aangezien de precieze reikwijdte ervan niet duidelijk is. Blijkens de MvT gaat het in ongeveer 11% van alle jaarlijks opgelegde gevangenisstraffen om een straf met een *onvoorwaardelijk deel* van meer dan één jaar, en bevindt ongeveer 85% van de veroordeelden tot één jaar of meer zich in voorlopige hechtenis. De Raad neemt aan dat met de

¹⁴ EHRM 23 juli 2002, Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic tegen Zweden en EHRM 23 juli 2002, Janosevic tegen Zweden.

¹⁵ Zo wordt daarin onder meer aangegeven dat, bij de overwegingen of het toekennen van dadelijke uitvoerbaarheid wenselijk is, zal moeten worden overwogen of “*zulks noodzakelijk is met het oog op de in het geding zijnde belangen*”, en wordt, in het kader van de aanbeveling om te voorzien in een recht op schadevergoeding, alleen gesproken over de vrijheidsbeperking die in hoger beroep geen stand houdt, en niet over eventuele vrijheidsbeneming. Bleichrodt, F.W. e.a., *a.w.*, p. 171.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 7 van 11

laatstgenoemde categorie ook wordt gedoeld op straffen met een onvoorwaardelijk deel van één jaar of meer. Elders in de MvT wordt echter gesteld dat ook geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straffen onder de reikwijdte van het Wetsvoorstel vallen. Dit maakt dat de groep zaken die door het Wetsvoorstel worden bestreken, groter lijkt dan eerder gesuggereerd. Daarnaast is weliswaar bekend dat het totale aantal vrijspraken in hoger beroep de laatste jaren gemiddeld ongeveer 8 à 9% bedraagt, maar bevat de MvT geen gegevens omtrent zowel het percentage vrijspraken in de categorie zaken die door het Wetsvoorstel worden getroffen, als het percentage van de gevallen waarin het gaat om vrijspraak in hoger beroep van personen die in eerste aanleg wel tot gevangenisstraf zijn veroordeeld.

Belangenafweging?

Ook wordt niet duidelijk op welke wijze ten aanzien van de voorgestelde voorziening de door het EHRM voorgeschreven belangenafweging heeft plaatsgevonden en in hoeverre de noodzaak en verwachte effectiviteit van de voorgestelde voorziening daarbij een rol hebben gespeeld. In de MvT wordt alleen de uitkomst van de afweging weergegeven, namelijk dat het kabinet meer gewicht toekent aan het belang van slachtoffers, nabestaanden en samenleving bij een daadwerkelijke en snelle tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen dan aan het belang dat ten aanzien van individuele verdachten het nemen van onherstelbare maatregelen zo veel mogelijk wordt voorkomen zolang zij nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld. De Raad acht de MvT op dit punt ontoereikend. Daarnaast wordt met deze passage in de MvT de indruk gewekt dat sprake is van een belangentegenstelling tussen verdachten enerzijds en slachtoffers, nabestaanden en samenleving anderzijds. Dit is naar mening van de Raad geen juiste voorstelling van zaken. Ook de laatstgenoemde groep heeft immers belang bij het voorkomen van onherstelbare maatregelen jegens verdachten.

Uit het voorgaande volgt dat de Raad de opvatting van de wetgever dat het Wetsvoorstel noodzakelijk, effectief en verenigbaar met het EVRM is, niet deelt. Ook volgt hieruit dat het Wetsvoorstel naar mening van de Raad niet bijdraagt aan het vertrouwen in de rechtsstaat aangezien het de kans op onterechte en onherstelbare detentie van verdachten vergroot. De Raad acht dit ongewenst en is van mening dat, als het Wetsvoorstel desondanks wordt doorgezet, nadere waarborgen nodig zijn ter verkleining van deze kans. Hierop wordt in navolgende nader ingegaan.

3. Waarborgen ter voorkoming ongewenste gevolgen dadelijke tenuitvoerlegging

Met het Wetsvoorstel wordt een hybride voorziening gecreëerd die het midden houdt tussen voorlopige hechtenis en definitieve tenuitvoerlegging. Feitelijk moet deze worden beschouwd als een soort “voorlopige tenuitvoerlegging”: een gevangenisstraf wordt tenuitvoergelegd, terwijl deze nog niet onherroepelijk is en de veroordeelde op dat moment op grond van de wetssystematiek nog steeds als verdachte en niet als dader moet worden aangemerkt. Dit is niet alleen wetssystematisch vreemd maar heeft ook het ongewenste gevolg van een grotere kans op onterechte en onherstelbare detentie van verdachten. De Raad is van mening dat, als het Wetsvoorstel wordt doorgezet, nadere waarborgen nodig zijn ter verkleining van deze kans. Deze waarborgen zien zowel op de reikwijdte van de voorgestelde voorziening als op de voorgestelde mogelijkheid om van de toepassing van deze voorziening af te zien.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 8 van 11

Reikwijdte

In het licht van het voorgaande is de Raad van mening dat inperking van de reikwijdte van het Wetsvoorstel wenselijk is. De Raad denkt dan aan het beperken van de toepassing van de dadelijke uitvoerbaarheid tot veroordelingen in hoger beroep tot gevangenisstraf van tenminste twee jaar onvoorwaardelijk. Een dergelijke inperking verkleint de kans op onterechte detentie van verdachten, vergroot de kans op verenigbaarheid met het EVRM en voorkomt daarnaast ook discussie over de vraag of er sprake is van een slachtoffer, waarover hierna meer.

Schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging na uitspraak rechtbank

Als gezegd bevat het Wetsvoorstel de mogelijkheid dat het gerechtshof dat kennisneemt van het hoger beroep de dadelijke uitvoerbaarheid schorst. Daarbij wordt gedacht aan de situatie dat het hof concludeert dat de eerder opgelegde vrijheidsstraf naar verwachting in hoger beroep niet gehandhaafd zal blijven, of aan zwaarwegende persoonlijke omstandigheden en belangen van de verdachte. Bij dit laatste wordt gedacht aan werk dat de verdachte door de detentie dreigt te verliezen, aan de zorg voor kinderen waarmee de verdachte is belast of het hebben van een bedrijf dat door detentie failliet dreigt te gaan (MvT, p. 11). Mede gelet op het hiervoor beschreven onherstelbare karakter van detentie onderschrijft de Raad de voorgestelde schorsingsmogelijkheid. Het Wetsvoorstel biedt echter naar mening van de Raad nog onvoldoende waarborgen dat in alle gevallen de voornoemde ingrijpende gevolgen voor de verdachte daadwerkelijk kunnen worden voorkomen. De Raad denkt hierbij aan de (vermoedelijk uitzonderlijke) situatie van een verdachte die zich tijdens de berechting niet in voorlopige hechtenis bevindt en die na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel direct na de uitspraak (al dan niet ter zitting) in hechtenis zou worden genomen. Ook als hij aanstonds in hoger beroep gaat en tevens een verzoek om schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging indient, kan er zonder nadere voorziening enige tijd (bijvoorbeeld enkele weken) verstrijken voordat op dit verzoek wordt beslist, zeker als daarbij de indruk bestaat dat voor het nemen van deze beslissing de beschikking over en kennis van het complete dossier is vereist. Als deze verdachte in afwachting van de beslissing van het hof op diens schorsingsverzoek is gedetineerd, kunnen er, ook als dit verzoek uiteindelijk wordt ingewilligd, reeds de ook door de wetgever als ongewenst aangemerkte onherstelbare gevolgen zijn ingetreden. Ter voorkoming daarvan adviseert de Raad om deze schorsingsmogelijkheid aan te vullen met nadere waarborgen. De Raad denkt daarbij zelf aan het in dergelijke gevallen verbinden van opschortende werking aan een schorsingsverzoek van de verdachte en aan het creëren van de mogelijkheid van een speciale spoedprocedure op basis van een beperkte hoeveelheid stukken bij het gerechtshof, waarin het hof bijvoorbeeld binnen 3 keer 24 uur een dergelijke verzoek behandelt.

Schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging na uitspraak gerechtshof

De argumenten die in de MvT worden gegeven voor de wenselijkheid van de mogelijkheid tot schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging gelden uiteraard niet alleen na een veroordeling door de rechtbank in eerste aanleg, maar ook na een veroordeling door het gerechtshof in hoger beroep, indien door de veroordeelde in cassatie wordt gegaan. Hoewel op dat moment reeds twee feitelijke rechterlijke instanties zich over de schuldvraag en de strafmaat hebben uitgelegd, is ook dan de uitspraak nog niet onherroepelijk. Ook dan is de schorsingsmogelijkheid met name van belang in die gevallen waarin een verdachte niet in voorlopige hechtenis is gesteld, zeker als hij in eerste aanleg is vrijgesproken en vervolgens in hoger beroep alsnog is veroordeeld. Het Wetsvoorstel bevat echter geen expliciete bepaling ten aanzien van schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging na een veroordeling door het



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 9 van 11

gerechtshof. Tegelijkertijd lijkt het Wetsvoorstel niet uit te sluiten dat het gerechtshof daar zelf over kan beslissen. In de MvT wordt hierop in het geheel niet ingegaan.

De Raad adviseert het Wetsvoorstel op deze punten aan te vullen.

4. Overige inhoudelijke opmerkingen

Verhouding tussen schorsing dadelijke tenuitvoerlegging en voorlopige hechtenis

De Raad vraag zich af in hoeverre er ruimte is om na schorsing van de dadelijke tenuitvoerlegging de voorlopige hechtenis van de verdachte te bevelen, en ook hoe de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis zich verhoudt tot de schorsing van de dadelijke uitvoerbaarheid? De Raad adviseert hieraan in de MvT aandacht te besteden.

Het begrip "slachtoffer" in de zin van art. 577a lid 1 Sv

Het voorgestelde art. 577a lid 1 Sv maakt onderscheid tussen rechterlijke beslissingen in strafzaken met en zonder slachtoffer. Dat criterium zal in de praktijk naar verwachting onwerkbaar zijn, of in elk geval leiden tot discussie over vragen als:

- Is er een slachtoffer van een fietsendiefstal als de eigenaar niet wordt getraceerd?
- Is er een slachtoffer van valsheid in geschrift als dat leidt tot een hogere uitkering?
- Is er een slachtoffer van witwassen? De maatschappij als geheel, al was het alleen maar vanwege de belastingopbrengst?

Het slachtoffer wordt in art. 51a Sv gedefinieerd als 'degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.' De Raad vraagt zich af in hoeverre met art. 557a lid 1 Sv is beoogd aansluiting te zoeken bij deze definitie. Daarnaast beschouwt de Raad het als onwenselijk dat, zoals voorgesteld, de toets of sprake is van een slachtoffer geheel wordt overgelaten aan de uitvoerende macht. De Raad adviseert daarom om in de wet tot uitdrukking te brengen dat het de opleggingsrechter is die in zijn uitspraak motiveert dat sprake is van een situatie als bedoeld in art. 557a lid 1 Sv.



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 10 van 11

Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel zal naar verwachting tot enige werklastgevolgen voor de Rechtspraak leiden, met name als gevolg van een toename van het aantal verzoeken om schadevergoeding. Een betrouwbare inschatting van de omvang van deze gevolgen is op dit moment niet mogelijk. Als alleen gevangenisstraffen met een onvoorwaardelijk deel van meer dan één jaar onder de reikwijdte van het Wetsvoorstel vallen, gaat het niet om substantiële werklastgevolgen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 22 november 2013
pagina 11 van 11

Bijlage: opmerkingen van redactionele aard

- De leesbaarheid van het voorgestelde art. 557a lid 1 Sv is voor verbetering vatbaar. Met name is het de vraag of ook het voorwaardelijke deel van de straf onder de reikwijdte valt. Daarnaast wordt in dit artikellid gesproken over gevangenisstraffen van ten minste één jaar, terwijl in de aanhef van het Wetsvoorstel wordt gesproken over “meer dan een jaar”. Dit laatste verdient wat betreft de Raad de voorkeur, met name om zeker te stellen dat het moet gaan om uitspraken van de meervoudige kamer. De Raad adviseert om, indien het Wetsvoorstel in de huidige vorm wordt doorgezet, de redactie van het artikellid in deze zin aan te passen.
- Het voorgestelde art. 577a Sv ziet enkel op gevangenisstraffen en niet (ook) op de vrijheidsstraf hechtenis. Omdat de duur van hechtenis een periode van een jaar kan overstijgen (vgl. art. 18 Sr), adviseert de Raad om in de MvT toe te lichten of het de bedoeling is om deze vrijheidsstraf van de toepassing van art. 577a Sv uit te sluiten en zo ja, waarom. In aansluiting op het voorgaande verdient ook de keuze om enkel de gevangenisstraf dadelijk ten uitvoer te leggen en bijvoorbeeld niet ook de geldboete, de taakstraf en andere (bijkomende) straffen en maatregelen een nadere toelichting.
- Art. 26, aanhef en onder a, Sr luidt als volgt: *‘De gevangenisstraf en hechtenis gaan, voor zover elk van deze straffen betreft, in: a. ten aanzien van veroordeelden die zich in voorlopige hechtenis bevinden ter zake van het feit waarvoor zij veroordeeld zijn, op de dag waarop de rechterlijke uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan; (...)’* Dit artikel lijkt op gespannen voet te staan met het voorgestelde art. 557a Sv.
- Voor zover op p. 6 van de MvT de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt beschreven, ontbreekt een verwijzing naar de situaties als bedoeld in art. 15 lid 1 Sr: de voorwaardelijke invrijheidstelling van veroordeelden tot vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren. In die gevallen wordt de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde gedeelte is ondergaan. De voorwaardelijke invrijheidstelling vindt in die gevallen derhalve niet (al) plaats na het ondergaan van tweederde van de opgelegde straf. Bovendien is de v.i.-regeling niet van toepassing als een deel van de gevangenisstraf door de rechter voorwaardelijk is opgelegd (art. 15 lid 3 onder a Sr), terwijl een voorwaardelijk deel van de opgelegde gevangenisstraf wel meetelt bij de vraag of art. 577a Sv toepassing vindt. De MvT verdient op dit punt aanvulling. Wat dit laatste betreft wordt ten overvloede nog opgemerkt dat het theoretische geval waarbij een gevangenisstraf voor de duur van 365 dagen waarvan 360 dagen voorwaardelijk wordt opgelegd op grond van de voorgestelde regeling dadelijk uitvoerbaar zal zijn. De Raad vraagt zich af of de wetgever dit met het voorstel heeft beoogd.
- De tijdelijke gevangenisstraf wordt door de rechter opgelegd in dagen, weken, maanden of jaren (art. 21 Sr). Onder een maand wordt verstaan 30 dagen (art. 88 Sr). Het is de vraag of een gevangenisstraf voor de duur van 12 maanden (lees: 360 dagen) onder de reikwijdte van de regeling valt. In de MvT zou hieraan aandacht kunnen worden besteed.