



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

Betreft : aanbieding advies  
Contactpersoon : mr. K.H. Hinders/ drs. P.L.M. Steinmann  
Doorkiesnummer : 070-3619353  
E-mail : t.hinders@minvenj.nl/p.steinmann@minvenj.nl  
Datum : 22 november 2013  
Uw kenmerk : 427499  
Ons kenmerk : RSJ/101/1900/2013/KHH/CK  
Onderwerp : advies conceptwetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging gevangenisstraffen

Geachte heer Opstelten,

Op 20 september 2013 ontving de Raad uw verzoek om advies over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen.<sup>1</sup> De Raad gaat graag op dit verzoek in en biedt u hierbij zijn advies aan.

Met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd uitvoering te geven aan het Regeerakkoord d.d. 29 oktober 2012 van het Kabinet Rutte. Hierin is aangegeven dat verdachten die door de rechtbank tot tenminste twee jaar gevangenisstraf zijn veroordeeld direct hun straf ondergaan en dus niet op vrije voeten komen in afwachting van de afhandeling in hoger beroep. Bij delicten waarbij sprake is van een slachtoffer geldt dit voor een gevangenisstraf van tenminste een jaar.

In dit advies treft u allereerst een samenvatting aan met de belangrijkste conclusies van de Raad ten aanzien van het conceptwetsvoorstel. Daarna volgt een beschrijving van de achtergronden van het voorstel en reageert de Raad op de afzonderlijke aandachtspunten.

### Samenvatting

De voorgestelde dadelijke tenuitvoerlegging van nog niet definitief door de rechter opgelegde gevangenisstraffen van meer dan 2 jaar (of meer dan 1 jaar bij delicten waarbij slachtoffers betrokken zijn), heeft volgens de Memorie van Toelichting (MvT) drie doelen: een snellere en meer zekere tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen en het vergroten van de groep gedetineerden die onder begeleiding (bijzondere voorwaarden) terugkeert naar de samenleving. Volgens de MvT is dit van belang om de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat te vergroten. De Raad onderschrijft de genoemde doelen, maar is er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel hier substantieel aan bijdraagt.

Tegelijkertijd signaleert de Raad ernstige bezwaren en risico's bij de invoering van het concept-wetsvoorstel, terwijl er volgens hem minder ingrijpende alternatieve oplossingen mogelijk zijn.

<sup>1</sup> Op 6 november 2013 heeft de Raad daarnaast een adviesaanvraag ontvangen in verband met het conceptwetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, dat onder meer een snellere en daadwerkelijke tenuitvoerlegging als doel heeft. De Raad adviseert hierover separaat.

Wat de bezwaren betreft is het niet duidelijk hoe de voorgestelde dadelijke tenuitvoerlegging van niet onherroepelijke gevangenisstraffen zich verhoudt tot met name artikel 6 van het EVRM, en of dit gelet op de serieuze gevolgen die vrijheidsbeneming voor betrokkene heeft, door het Europees Hof zal worden toegestaan.

Uit onderzoek in ons omringende landen (Engeland, Duitsland, Noorwegen, Frankrijk) blijkt dat deze mogelijkheid daar niet bestaat. Voor zover dadelijke uitvoerbaarheid in deze landen mogelijk is, heeft deze betrekking op aanmerkelijk lichtere sanctievormen (Frankrijk), vindt deze plaats op verzoek van de veroordeelde met instemming van het Openbaar Ministerie (Noorwegen) of is er geen sprake van een integrale nieuwe behandeling in hoger beroep (Engeland). In Duitsland ontbreekt de mogelijkheid dat strafrechtelijke vonnissen dadelijk worden tenuitvoergelegd.

De Raad heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel dat het na het vonnis in eerste aanleg niet langer de rechter is die over voortdrijving van de vrijheidsbeneming beslist (in het kader van voorlopige hechtenis), maar dat de niet onherroepelijk veroordeelde verdachte van rechtswege wordt vastgehouden (behoudens een eventuele schorsingsbeslissing van de appelrechter). Naar het oordeel van de Raad betreft dit een wezenlijke en ongewenste verandering in het systeem van vrijheidsbeneming en rechtswaarborgen. In een eerdere fase heeft er reeds een rechterlijke afweging plaatsgevonden of de verdachte al dan niet in voorlopige hechtenis moet worden genomen. Gelet op het relatief beperkt aantal zaken waar het hier om gaat (naar schatting niet meer dan 3% van alle gevangenisstraffen) heeft het conceptwetsvoorstel slechts in beperkte mate een versnellend effect op de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Of daarbij sprake is van de gewenste meer zekere tenuitvoerlegging valt te betwijfelen onder meer omdat rekening moet worden gehouden met een toename van het aantal personen dat niet ter zitting zal verschijnen om het vonnis te vernemen, gezien de dreigende tenuitvoerlegging en gelet op het in het laatste decennium stijgend aantal vrijspraken in hoger beroep. De Raad acht het facultatieve karakter van de schadevergoeding een onvoldoende compensatie voor (achteraf onterecht gebleken) dadelijk tenuitvoergelegde gevangenisstraf. Daarnaast worden substantiële risico's in de uitvoering gesignaleerd.

De Raad adviseert het conceptwetsvoorstel niet in te dienen. Minder ingrijpende en meer trefzekere oplossingen ziet de Raad in het uitvoeren van programma's waarbij - met waarborgen voor kwaliteit - wordt ingezet op versnelling van procedures in de strafrechtsketen, met name in hoger beroep. Ten aanzien van het beoogde doel om meer gedetineerden begeleid te kunnen laten terugkeren naar de samenleving, stelt de Raad voor om vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om voorlopige hechtenis onder voorwaarden te schorsen.

### **Achtergrond en doelen conceptwetsvoorstel**

Dadelijke tenuitvoerlegging zoals voorgesteld in dit conceptwetsvoorstel houdt in dat een door de rechter opgelegde gevangenisstraf ten uitvoer kan worden gelegd ondanks dat het vonnis door een openstaand of ingesteld rechtsmiddel nog niet onherroepelijk en dus definitief is. In de MvT wordt het voorstel gerelateerd aan de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat. Hierbij wordt met name van belang geacht dat een strafrechtelijke beslissing zo snel mogelijk wordt uitgevoerd en dat de tenuitvoerlegging zeker is. Tenuitvoerlegging van de straf vindt tot dusverre plaats na het onherroepelijk worden van het vonnis, waardoor er soms een grote tijdspanne zit tussen het opleggen van de straf in eerste aanleg en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging. Daardoor blijken daders thans soms onvindbaar. Met de voorziene dadelijke tenuitvoerlegging van deze dus nog niet definitieve gevangenisstraf wordt beoogd tegemoet te komen aan de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving en de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem.

Naast de snellere en meer zekere tenuitvoerlegging valt uit de MvT (p. 5) op te maken dat de begeleidde terugkeer van gedetineerden naar de samenleving - en met name het daarbij kunnen stellen van voorwaarden - een derde belangrijk doel is dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Begeleidde terugkeer in de samenleving vindt momenteel niet plaats voor degenen die in eerste aanleg zijn veroordeeld maar die hiertegen beroep hebben ingesteld en wier voorlopige hechtenis eindigt op het moment dat de duur ervan gelijk wordt aan de in eerste aanleg opgelegde straf.

### **Reactie Raad**

De dadelijke tenuitvoerlegging van genoemde categorieën gevangenisstraffen in dit wetsvoorstel vormt, zoals in de MvT ook wordt onderkend, een uitzondering op het in het Wetboek van Strafvordering neergelegde uitgangspunt dat een straf pas ten uitvoer wordt gelegd nadat de beslissing tot oplegging ervan onherroepelijk is geworden. Naar het oordeel van de Raad moeten er klemmende redenen zijn om hiertoe over te gaan en moeten alternatieven ontbreken om de gestelde doelen te bereiken, omdat deze uitzondering juist betrekking heeft op de meest ingrijpende vorm van straffen, namelijk

vrijheidsbeneming.

In het vervolg van dit advies bespreekt de Raad diverse aspecten van het wetsvoorstel om te beoordelen in hoeverre van dergelijke omstandigheden sprake is.

### 1) Relatie met het EVRM: artikelen 5 en 6<sup>2</sup>

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens komt naar voren dat de voorgestelde dadelijke tenuitvoerlegging als zodanig niet in strijd is met artikel 5 EVRM, omdat (in eerste aanleg) de schuld van de verdachte is vastgesteld door een rechter en executie of voortzetting van de vrijheidsbeneming na deze berechting op het vonnis in eerste aanleg is gebaseerd. Wat betreft artikel 6 van het EVRM bestaat er enige twijfel over de vraag of dadelijke tenuitvoerlegging strookt met de onschuldpresumptie. Dit betreft met name de dadelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Uit internationaal rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat een complicerende factor is dat *"het Hof belang toekent aan de mogelijkheden om de gevolgen van de tenuitvoerlegging ongedaan te maken. Dat is bij een vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende sanctie niet in dezelfde mate te realiseren als bij een boete, waarvan het bedrag terugbetaald kan worden"*.<sup>3</sup> De onderzoekers wijzen er op dat *"problemen zouden kunnen ontstaan in zoverre als de inhoud van het hoger beroep illusoir zou worden omdat de sanctie al geheel ten uitvoer is gelegd"*.<sup>4</sup> Een analyse van arresten geeft evenzeer aan dat de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging niet onbegrensd is: *"Zo lijkt het Europees Hof waarde te hechten aan het feit dat de dadelijke tenuitvoerlegging serieuze gevolgen heeft voor de betrokkene en mogelijk een ongunstig effect op de verdediging van de betrokkene bij een hogere rechter. (...) Een andere relevante factor lijkt te zijn of de gevolgen van de strafrechtelijke sanctie ongedaan kunnen worden gemaakt en of de originele rechtspositie van de betrokkene kan worden hersteld in het geval van een succesvol hoger beroep"*.<sup>5</sup>

De Raad concludeert dat uit jurisprudentie van het Europees Hof niet te lichtvaardig dient te worden afgeleid dat dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen in het licht van de artikelen 5 en 6 mogelijk is. Bovendien hebben lidstaten een eigen verantwoordelijkheid en vrijheid hoe om te gaan met de minimumnormen van rechtsbescherming van het EVRM. Hetgeen onder het EVRM mogelijk is toegestaan, is daarmee nog niet meteen wenselijk.

### 2) Vergelijking met het buitenland

In eerdergenoemd onderzoek waarnaar ook in de MvT wordt verwezen, wordt de praktijk van dadelijke uitvoerbaarheid van sancties en voorwaarden in enkele andere Europese landen beschreven. In de context van onderhavig conceptwetsvoorstel zijn de conclusies relevant dat "in de onderzochte landen daadwerkelijke opsluiting meer het karakter heeft van ultimum remedium dan in Nederland het geval is. (...) Alle landen kennen de wens de strafrechtelijke reactie snel op een strafbaar feit te doen volgen. Maar de specifieke voorzieningen van snelrecht zijn gering".<sup>6</sup> Drie van de vier onderzochte landen kennen verschillende mogelijkheden tot dadelijke uitvoerbaarheid van sancties en voorwaarden. In Engeland is dadelijke uitvoerbaarheid mogelijk omdat, anders dan in Nederland, hierbij in beginsel sprake is van berechting in één instantie. Er is geen sprake van nieuwe, integrale behandeling in hoger beroep.<sup>7</sup> In Frankrijk is een groot aantal sancties dadelijk uitvoerbaar, maar dit betreft lichtere vormen zoals de dagboete, de werkstraf, het herstel van schade (...), enkele bijzondere vormen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ('semi-liberté', 'placement a l' exterieur' -een soort persoonsgebonden detentiefasering en elektronisch toezicht-) en beslissingen in het kader van verschillende voorwaardelijke veroordelingen.<sup>8</sup> In Noorwegen kan met de dadelijke tenuitvoerlegging van een niet onherroepelijk vonnis worden begonnen "in geval de veroordeelde daarom verzoekt en het openbaar ministerie dat aangewezen vindt en ook anderszins daartegen geen bezwaar heeft".<sup>9</sup> In Duitsland ontbreekt de mogelijkheid dat strafrechtelijke veroordelingen dadelijk uitvoerbaar worden verklaard.<sup>10</sup>

De Raad concludeert dat de in het conceptwetsvoorstel genoemde mogelijkheid van dadelijke

2 Artikel 5 lid 1 EVRM bepaalt onder meer dat niemand zijn vrijheid wordt ontnomen, behalve in een aantal limitatief genoemde gevallen en overeenkomstig een wettelijke procedure. Artikel 6 lid 2 EVRM bevat de 'onschuldpresumptie', dat wil zeggen dat een ieder tegen wie vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3 Bleichrodt, Mevis en Volker, Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief, Erasmus Universiteit Rotterdam/ WODC 2011, pagina 142. Zie ook Spronken, Executie bij voorraad: strijdig met het EVRM? NJB 2012/2529 en Meijer, De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen. DD 2013/8, p. 7-8.

4 Bleichrodt, Mevis en Volker, 2011, p. 143.

5 Meijer, De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen. In: DD 2013/8, p. 7-8.

6 Bleichrodt, Mevis en Volker, 2011, p. 6.

7 MvT wetsvoorstel, p. 7.

8 Bleichrodt, Mevis en Volker, 2011, p. 72-73.

9 Bleichrodt, Mevis en Volker, p. 121.

10 Bleichrodt, Mevis en Volker, p. 7.

tenuitvoerlegging van niet onherroepelijke vrijheidsbeneming in de onderzochte landen (Engeland, Duitsland, Noorwegen, Frankrijk) niet bestaat.

### 3) Rechterlijke bevoegdheid

Een groot deel van de veroordeelden tot een gevangenisstraf van een jaar of langer bevindt zich in voorlopige hechtenis (circa 85% volgens de MvT; op de kwantitatieve impact van het wetsvoorstel wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan). Hier wordt allereerst geconstateerd dat voor verdachten die nog in voorlopige hechtenis verblijven, de rechter heeft afgewogen of en dat er voldoende gronden aanwezig zijn om hen vast te houden in afwachting van hun berechting in eerste aanleg of in hoger beroep.<sup>11</sup> Voor hen verandert met dit conceptwetsvoorstel weliswaar de insluitingstitel en het detentieregiem, maar niet het feit dat ze ingesloten zijn. Dit ligt anders bij degenen die in de huidige praktijk niet (meer) voorlopig gehecht zijn. De rechter-commissaris c.q. de raadkamer van de rechtbank heeft in deze gevallen *op de persoon van de verdachte toegesneden* geoordeeld dat diens individuele belang zwaarder moet wegen dan de belangen van de maatschappij en justitie bij het voortduren van voorlopige hechtenis en dat voorlopige hechtenis om die reden niet nodig is, dan wel dat deze kan worden geschorst. Gronden daarvoor kunnen onder meer zijn het feit dat betrokkene niet eerder met politie of justitie in aanraking is geweest, het risico dat deze zijn baan kwijt raakt of zijn opleiding niet kan voortzetten of dat de ernst van de feiten niet (meer) opweegt tegen de verwachte duur van de strafoplegging (art. 80 e.v. Wetb. v. Sv). Met het conceptwetsvoorstel wordt deze praktijk in de omschreven gevallen doorkruist. De mogelijkheid om op individueel niveau te beoordelen of vrijheidsbeneming op zijn plaats is, wordt in het conceptwetsvoorstel in principe weggehaald bij de rechter; in plaats daarvan wordt de in eerste aanleg bepaalde straf in genoemde gevallen automatisch (van rechtswege) ten uitvoer gelegd, tenzij van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt dat de rechter die van het hoger beroep kennis neemt, de dadelijke tenuitvoerlegging schorst. Maar die uitzondering levert slechts in een beperkt aantal gevallen een rechterlijke beoordeling op. Bovendien is het de vraag hoe dit in principe automatische karakter van de tenuitvoerlegging door het Europese Hof zal worden beoordeeld, waar deze volgens eerdergenoemde onderzoekers eist "dat de vrijheidsbeneming uit de veroordeling voortvloeit. Daarvan is in ieder geval sprake *als de rechter in eerste aanleg naar aanleiding van de berechting het bevel geeft dat de terzake van dat feit aan de verdachte opgelegde sanctie dadelijk uitvoerbaar zal zijn*" (eigen cursivering).<sup>12</sup> De Raad wijst er op dat in het conceptwetsvoorstel de dadelijke tenuitvoerlegging niet wordt voorgesteld als een bevoegdheid van de rechter om deze in bepaalde situaties toe te passen, maar als automatisme (zie ook paragraaf 9).

### 4) Gevolgen voor snelheid en zekerheid van tenuitvoerlegging

Zoals eerder aangegeven blijkt uit de cijfermatige achtergrond in de MvT dat in de huidige situatie bij ongeveer 85% van de veroordeelden tot een gevangenisstraf van één jaar of meer sprake is van een verandering van insluitingstitel, die overigens niet zonder gevolgen is (zie paragraaf 5). Bij de overgrote meerderheid van de gevallen is daarmee geen sprake van het met het wetsvoorstel beoogde doel om een snellere tenuitvoerlegging van straffen te realiseren. Dit is hooguit het geval bij degenen die in de huidige praktijk in aanmerking komen voor schorsing van voorlopige hechtenis (15%). Uit de MvT blijkt dat circa 4% van deze groep (i.c. 628 zaken) personen betreft met een openstaande vrijheidsstraf van één jaar of meer. Gelet op het jaarlijks totaal van ruim 20.000 straffen betreft dit circa 3% (628 op ruim 20.000) van het totaal aantal gevangenisstraffen. Het wetsvoorstel zal daardoor in hooguit circa 3% van de zaken tot een snellere tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing kunnen leiden en dus alleen voor eventuele problemen in dit gering aantal zaken een oplossing bieden. Gelet op dit relatief kleine aantal is het effect van de dadelijke tenuitvoerlegging op versnelling van de tenuitvoerlegging dus beperkt.

Of daarbij sprake is van een meer zekere tenuitvoerlegging mag evenzeer worden betwijfeld. De laatste jaren is het aantal zaken waarin na hoger beroep vrijspraak is gevolgd, relatief sterk gestegen, van 5,3% in 2005 naar 8,5 % in 2010.<sup>13</sup> De auteurs verwijzen naar onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak waaruit blijkt dat rechters kritischer naar het bewijsmateriaal in strafzaken zijn gaan kijken. Het is moeilijk in te schatten wat, gelet op deze ontwikkeling, de invoering van het conceptwetsvoorstel zou betekenen voor de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem. Volgens de Raad moet er rekening mee worden gehouden dat dit in de samenleving (waaronder slachtoffers en nabestaanden) verwarring en onrust kan oproepen, waardoor het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem

11 Eerder constateerde de Raad overigens dat Nederland onder de EU-landen hoog scoort wat betreft het aantal gedetineerden in voorlopige hechtenis en aanleiding en ruimte ziet om dit terug te dringen, onder meer via uitbreiden van de praktijk van het schorsen van voorlopige hechtenis met voorwaarden (zie RSJ, Voorlopige hechtenis maar dan anders, advies 4 juli 2011).

12 Bleichrodt, Mevis en Volker, p. 143.

13 Boone en Van Swaeningen, Dalende detentiecijfers: strafwerk voor Gerard de Jonge? In: Jacques Claessen en Dorien Vocht, red. (2012), *Humaan strafwerk*, p. 63.

juist negatief worden beïnvloed.<sup>14</sup>

#### 5) Gevolgen voor de terugkeer naar de samenleving

Thans kunnen volgens de MvT geen voorwaarden worden verbonden aan de invrijheidsstelling van gedetineerden na een periode van voorlopige hechtenis die overeenkomt met de in eerste aanleg opgelegde straf, op het moment dat deze overeenkomt met de duur van de voorlopige hechtenis. Van bijvoorbeeld reclasseringstoezicht is in deze gevallen in de huidige praktijk daarom geen sprake. Omdat deze personen soms geruime tijd gedetineerd zijn geweest zouden dergelijke voorwaarden en toezicht volgens de MvT mogelijk gemaakt moeten worden.

De Raad onderschrijft het belang van een goede begeleiding bij de terugkeer naar de samenleving. Gedetineerden wier hoger beroep nog loopt, kijken echter anders tegen hun detentie en terugkeer in de samenleving aan dan veroordeelden voor wie dat (nog) niet aan de orde is. Zij zijn nog bezig met de procedure in beroep. Voor hen speelt een grote mate van onzekerheid tot het proces in hoger beroep is geweest. De rechter kan de straf in beroep immers nog aanpassen, soms samenhangend met gewijzigde omstandigheden van betrokkene. Het is de vraag in hoeverre gedwongen resocialisatie-activiteiten in deze omstandigheden kans van slagen hebben. Het verplichte karakter wijkt sterk af van het eerdergenoemde voorbeeld in Noorwegen, waar dadelijke tenuitvoerlegging op initiatief van de veroordeelde plaatsvindt en om die reden kansrijker moet worden geacht. Wat het stellen van voorwaarden bij terugkeer betreft is er volgens de Raad bovendien een minder ingrijpende en adequate oplossing mogelijk (zie paragraaf 8).

#### 6) Schadevergoeding

In artikel 557a lid 6 van het concept-wetsvoorstel is een schadevergoedingsregeling opgenomen. Er wordt alleen schadevergoeding verleend indien betrokkene hierom verzoekt en alleen indien de zaak eindigt zonder oplegging van vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel. De schadevergoedingsregeling van artikel 89, 90 en 93 WvSv is hierbij van toepassing. De gronden voor toekenning van schadevergoeding zijn echter nogal vaag (op grond van billijkheid) en schieten tekort, wanneer betrokkene in hoger beroep tot een kortere vrijheidsstraf wordt veroordeeld dan deze in verband met de duur van hoger beroep gedetineerd is geweest.

De Raad is van mening dat het facultatieve karakter van deze schadevergoedingsregeling een te wankel basis is in gevallen van dadelijke tenuitvoerlegging, gelet op het feit dat de dadelijke tenuitvoerlegging door de wet wordt opgelegd aan betrokkene en deze daar niets aan kan doen, zoals bij de voorlopige hechtenis soms wel het geval is. De Raad wijst hier op jurisprudentie van het EVRM, waarbij dadelijke tenuitvoerlegging alleen of eerder acceptabel is als er een goede en complete schadevergoeding is.<sup>15</sup>

Wat betreft het *karakter* van financiële schadevergoeding: deze zal de ten onrechte ondergane detentie niet kunnen vergoeden. Gedacht kan worden aan schade opgelopen door het verblijf in een gevangenis, de zogenaamde detentieschade, of aan andere immateriële schade<sup>16</sup>. Bovendien is het beeld dat de MvT op p. 5 schetst dat "het verblijf in de gevangenis het mogelijk maakt om deel te nemen aan activiteiten gericht op de voorbereiding van de terugkeer naar de samenleving" naar het oordeel van de Raad te rooskleurig.<sup>17</sup>

Wat de *omvang* van de schadevergoedingen betreft zijn de kosten voor de overheid de afgelopen tien jaar ongeveer verdubbeld, samenhangend met het toenemend aantal vrijspraken in hoger beroep. Het totale bedrag aan schadevergoeding wegens onterechte hechtenis is opgelopen van 5,1 miljoen euro in 2003 tot 11.1 miljoen euro in 2012.<sup>18</sup>

#### 7) Risico's

De Raad signaleert de volgende risico's

- Het aantal verdachten dat niet bij de uitspraak van een rechtszitting verschijnt, zal onder de voorgestelde regeling vermoedelijk toenemen. Het conceptwetsvoorstel besteedt geen aandacht aan deze mogelijkheid en geeft evenmin aan hoe dit wordt ondervangen. Dit terwijl er rekening

14 Zie ook Meijer, 2013, p. 9: "Een empirische onderbouwing van deze aanname (dat de snelheid waarmee tenuitvoer wordt gelegd ten goede komt aan de effectiviteit en geloofwaardigheid daarvan -red.-) ontbreekt in de parlementaire stukken. Mogelijk leidt het versneld afdoen van strafzaken zelfs tot een tegenovergesteld effect."

15 Zie ook DD 2013/8, p. 10.

16 Zie ondermeer Dirkszager, Nieuwbeerta en Fiselier, Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen, een literatuurstudie; Tijdschrift voor Criminologie 2009 (51), 1.

17 Zie RSJ, Advies wijziging RSPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen d.d. 14 augustus 2013.

18 <http://Statline.cbs.nl/StatWeb/publication> (geraadpleegd op 9 oktober 2013). Uit de CBS-cijfers blijkt verder dat het aantal toegekende schadevergoedingsverzoeken in dezelfde periode ieder jaar is toegenomen van ruim 1.500 in 2003 tot bijna 4.800 in 2012. Het gemiddeld wegens onterechte hechtenis toegekende bedrag is daarbij overigens afgenomen van € 3.329 tot € 2.331.

mee moet worden gehouden dat dit fenomeen het toch al beperkte effect op de snelheid van de tenuitvoerlegging vermindert.

- Het is aannemelijk dat het aantal schorsingsverzoeken bij het Hof substantieel zal zijn, voor zover dit mogelijk is of wordt (zie paragraaf 8). Advocaten zullen hun cliënt aanraden schorsing aan te vragen van de dadelijke tenuitvoerlegging. Dit legt een extra druk op het strafrechtssysteem (met name in appel) dat toch al onder druk staat. In dat kader is ook van belang dat een negatieve beslissing op het schorsingsverzoek de betreffende raadsheren mogelijk uitsluiten van deelname aan de inhoudelijke behandeling van de zaak.
- De vraag kan worden gesteld of de beslissingsruimte van de rechter in hoger beroep feitelijk wordt beïnvloed wanneer verdachten hun in eerste aanleg opgelegde straf (deels) al hebben uitgezeten. De mogelijkheid bestaat dat de appelrechter in hoger beroep niet af zal willen wijken van de straf die in eerste aanleg is uitgezeten. Nog los van het effect op betrokkene, zou van het wetsvoorstel op die manier een opwaartse druk uit kunnen gaan op de straftoemeting. De Raad acht dit ongewenst.
- Voor het overige signaleert de Raad risico's in de uitvoeringspraktijk, samenhangend met de wijze waarop de dadelijke tenuitvoerlegging feitelijk plaatsvindt. Wordt de veroordeelde meteen na de zitting overgebracht naar een PI? Is daar dan capaciteit beschikbaar? En hoe wordt omgegaan met een veroordeelde die niet bij het uitspreken van de rechterlijke beslissing is verschenen?

### 8) Alternatieven

Versnelling van de doorlooptijden in de strafrechtketen (waaronder hoger beroep) is gewenst. Uit onderzoek blijkt dat tussen het instellen van hoger beroep en de eerste zitting bij het gerechtshof gemiddeld 44 weken verlopen en dat de gemiddelde doorlooptijd van hoger beroep 57 weken bedraagt.<sup>19</sup> Als verklarende factoren noemen de onderzoekers onder meer dat "de doorlooptijden van het uitwerken van de appellen in eerste aanleg wegens andere prioritering lang zijn geworden. Daarnaast hebben de gerechtshoven en de ressortsparketten meerdere jaren capaciteitsproblemen gehad."<sup>20</sup> Ook de Algemene Rekenkamer onderzocht de lange doorlooptijd bij onder meer de gerechtshoven, die volgens hen onder meer samenhangt met een inefficiënte benutting van zittingscapaciteit en te late aanlevering van het dossier door de rechtbanken.<sup>21</sup>

De Raad meent dat van programma's die, met behoud van kwaliteit, inzetten op het versnellen en versterken van de strafrechtketen een sterker effect is te verwachten op snelheid en zekerheid van de tenuitvoerlegging, dan van onderhavig conceptwetsvoorstel.

Wat betreft het vaker en beter kunnen begeleiden van naar de samenleving terugkerende gedetineerden stelt de Raad daarnaast voor om vaker gebruik te maken van het voorwaardelijk schorsen van de voorlopige hechtenis. Het vaker gebruik maken van de mogelijkheid tot schorsing van de voorlopige hechtenis na het vonnis in eerste aanleg kan een oplossing vormen voor het in de MvT genoemde probleem dat gedetineerden thans zonder voorwaarden 'rauwelijks' in de samenleving terugkeren op het moment dat de duur van de voorlopige hechtenis gelijk wordt aan de duur van de straf die in eerste aanleg is opgelegd. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de kritische kanttekeningen die zowel van de zijde van het EHRM als recent van de zijde van het Committee Against Torture zijn geplaatst bij de mate waarin in Nederland voorlopige hechtenis met daadwerkelijke vrijheidsbeneming wordt toegepast, in plaats van het gebruik van alternatieven hiervoor.<sup>22</sup>

### 9) Wetstechnische punten

Zoals later in dit advies blijkt, is de Raad geen voorstander van de plannen in dit conceptwetsvoorstel. Mocht de Minister dit wetsvoorstel desondanks willen indienen dan adviseert de Raad daarbij aandacht te besteden aan het volgende.

- artikel 557a lid 1 :
- Opgenomen is dat rechterlijke beslissingen .... dadelijk uitvoerbaar zijn. De Raad stelt voor deze passage te wijzigen in de formulering dat "de dadelijke tenuitvoerlegging kan worden bevolen door de rechter". De Minister wijst in de Mvt (pagina 7) op bestaande modaliteiten van dadelijke tenuitvoerlegging in het strafrecht. Het valt de Raad op dat de wet bij deze modaliteiten de rechter de mogelijkheid laat om dadelijke tenuitvoerlegging te bevelen. In het thans voorliggende voorstel wordt in artikel 557a bepaald dat alle rechterlijke beslissingen als daar bedoeld (per definitie) dadelijk

<sup>19</sup> Zaken waarbij hoger beroep is ingesteld duren gemiddeld 102 weken; zaken zonder hoger beroep duren gemiddeld 45 weken. Zie Zuiderwijk e.a., Doorlooptijden in de strafrechtketen. WODC-Cahier 2012-1, p. 65 en 82.

<sup>20</sup> Zuiderwijk e.a. 2012, p. 83.

<sup>21</sup> TK 33 173, nr. 2. Prestaties in de strafrechtketen. Rapport Algemene Rekenkamer. p.21-22.

<sup>22</sup> [www.cat/c/nld/c/p.5-6](http://www.cat/c/nld/c/p.5-6). Zie ook RSJ, 2011.

uitvoerbaar zijn. Het komt de Raad voor dat, gegeven de terughoudendheid die bij het instrument van de dadelijke uitvoerbaarheid ook volgens de MvT is aangewezen, artikel 557a (als dat al moet worden ingevoerd) eveneens niet verder zou dienen te gaan dan erin te voorzien dat de rechter het bevel *kan* geven dat de door hem opgelegde vrijheidsstraf dadelijk uitvoerbaar zal zijn. Ook gelet op eerdergenoemde vereisten van het EHRM, komt de Raad een automatisme ongewenst voor.

- Wat wordt verstaan onder het begrip slachtoffer in dit artikellid? Onduidelijk is of hierbij aansluiting is gezocht bij artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering, zodat hier ook rechtspersonen onder vallen, of dat het begrip nauwer dient te worden opgevat zodat het 'slechts' gaat om natuurlijke personen (en geen rechtspersonen). De Raad beveelt aan dit begrip in de MvT te verduidelijken.
- De Raad vraagt zich af of de dadelijke tenuitvoerlegging ook geldt in het geval dat de veroordeling tot vrijheidsstraf door het Hof in hoger beroep wordt opgelegd. De voorgestelde tekst van artikel 557a WvSv kent geen beperking tot de veroordeling in eerste aanleg. Aannemende dat ook veroordelingen door het gerechtshof in hoger beroep dadelijk uitvoerbaar zullen zijn, acht de Raad het wenselijk dat zulks in de MvT expliciet tot uitdrukking wordt gebracht, alsmede dat uitgelegd wordt dat, na het instellen van het beroep in cassatie, het gerechtshof bevoegd blijft de dadelijke tenuitvoerlegging te schorsen of op te schorten.
- artikel 557 lid 3  
Hierin is opgenomen dat het gerechtshof te allen tijde opheffing van de schorsing kan bevelen. De Raad mist hierbij de passage 'op verzoek van de verdachte of op vordering van het OM' en beveelt aan de tekst hiermee aan te vullen. In dit lid is voorts opgenomen dat de rechter *zo mogelijk* de verdachte hoort. De Raad beveelt aan *zo mogelijk* te schrappen. De Raad is van oordeel dat de verdachte in elk geval behoorlijk dient te worden opgeroepen met kennisgeving aan de laatst bekende raadsman/ -vrouw.
- artikel 557a lid 4  
De Raad ziet bij dit artikel graag opgenomen dat de artikelen 591 en 591a Wetboek van Sv van toepassing zijn. Deze artikelen gaan over de tenuitvoerlegging en vergoeding van de kosten.

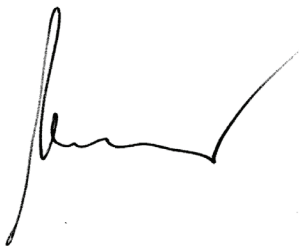
#### 10) Conclusie

De Raad concludeert dat aan de voorgestelde modaliteit om de straf dadelijk ten uitvoer te leggen, naast principiële bezwaren belangrijke risico's zijn verbonden. Het conceptwetsvoorstel draagt volgens de Raad weinig bij aan een snellere en meer zekere tenuitvoerlegging en aan een geloofwaardiger strafrechtstelsel. Hij ziet geen klemmende redenen om inbreuk te maken op het algemene in het Wetboek van Strafvordering neergelegde uitgangspunt dat een straf pas ten uitvoer wordt gelegd nadat de beslissing tot oplegging ervan onherroepelijk is geworden. Hij meent dat alternatieve oplossingen mogelijk zijn om de gestelde doelen te bereiken. Voor de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem en het vertrouwen in de rechtsstaat is het daarbij van belang om vast te houden aan de onschuldpresumptie, namelijk dat iemand voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

De Raad adviseert om af te zien van indiening van het concept als wetsvoorstel.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter