



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Beginselen en uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging

Bleichrodt, E.; Vegter, P.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Bleichrodt, E., & Vegter, P. (2021). Beginselen en uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 51-62). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464059>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464059>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

BEGINSELEN EN UITGANGSPUNTEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN STRAFRECHTELIJKE SANCTIES

Edwin Bleichrodt en Paul Vegter

1 INLEIDING

De belangstelling van Tineke Cleiren voor ‘beginselen’ moet zijn gewekt door een syllabus daarover die in het Nijmeegse onderwijs ten behoeve van studenten in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werd gebruikt. Het onderwerp had in de strafsectie van wat toen nog de Katholieke Universiteit Nijmegen heette de bijzondere belangstelling van verschillende leden van die sectie, onder wie G.E. Mulder en later (student-assistent) J.A.W. Lensing.¹ Illustratief was dat de aan G.E. Mulder in 1981 aangeboden afscheidsbundel was getiteld: ‘Beginselen’.² Het voorwoord van die bundel begint met de vaststelling dat met die titel ook degene aan wie de bundel is opgedragen voor een belangrijk deel is gekarakteriseerd. We gaan in deze bijdrage niet zover dat we die vaststelling ook hier ten aanzien van Tineke voor onze rekening nemen. Wel kan worden gezegd dat zij aan de zoektocht naar beginselen die aan het strafrecht en bovenal het strafprocesrecht ten grondslag liggen een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Daarbij nemen de beginselen van een goede procesorde een bijzondere plaats in.

De term ‘beginselen van een goede procesorde’ is ontleend aan het Leidse proefschrift uit 1989. Het vatten van de beginselen in deze bewoordingen betekent, zoals in het proefschrift helder wordt onderkend, een zekere beperking. Niet de volledige strafvordering wordt er immers door gedekt. In het proefschrift wordt de betekenis van de beginselen voor de tenuitvoerlegging van sancties buiten beschouwing gelaten: ‘Omwille van de uitvoerbaarheid van het onderzoek en de omvang van het boek heb ik me daarom beperkt tot de strafrechter en het ‘gewone’ strafproces.’³ In deze bijdrage willen we bij juist bij die betekenis van beginselen en de uitgangspunten die betrekking hebben op de tenuitvoerleg-

1 Pas veel later verscheen J.A.W. Lensing en G.E. Mulder, *Hoofdbeginselen van strafprocesrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994.

2 J.W. Fokkens en N. Keijzer (red.), *Beginselen*, Arnhem: Gouda Quint 1981. G.E. Mulder besteedde aan het onderwerp aandacht in verschillende opstellenbundels, zoals *Strafrecht onder spanning* (1981) en de afscheidsbundel van Th. W. van Veen (1985).

3 C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde*, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 12.

ging van sancties stilstaan. Daartoe geeft de inwerkingtreding per 1 januari 2020 van een nieuw boek 6 van het Wetboek van Strafvordering ons een extra aanleiding.⁴

2 BEGINSELEN EN DE TENUITVOERLEGGING VAN STRAFRECHTELIJKE SANCTIES

Over de vraag naar de betekenis van beginselen voor de tenuitvoerlegging van sancties liet G.E. Mulder zich in 1975 al expliciet uit. Hij formuleerde een subbeginsel van de nulla poenaregel: ‘De wet bepaalt de sancties op het begaan van strafbare feiten (...) Ook deze regel moet rechterlijke willekeur beteugelen. De strekking van de regel is echter ruimer: ze moet ook ambtelijke willekeur tegengaan (...). Uiteraard zijn in de allereerste plaats de rechters aan artikel 1 Sr gebonden, evenals de autoriteiten belast met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregel. In de loop van de jaren is hun gebondenheid en verbondenheid aan de strafwet van karakter veranderd.’⁵

Wij delen de opvatting van G.E. Mulder dat aan een geldend (sub)beginsel deze strekking kan worden ontleend, maar er rijst (inmiddels) wel een nadere vraag. Niet over de mogelijkheid dat (strafrechtelijke) beginselen betekenis kunnen hebben voor de fase van de tenuitvoerlegging van de straf en evenmin over de vaststelling dat zo’n beginsel de strekking kan hebben dat ambtelijke willekeur door autoriteiten belast met de tenuitvoerlegging dient te worden voorkomen. De vraag is echter of het door Mulder geformuleerde subbeginsel nog wel valt te ontleen aan de ‘nulla poena’-regel. Bij de invoering van Boek 6 Sv zijn alle regels over de tenuitvoerlegging uit het Wetboek van Strafrecht verwijderd en overgebracht naar het Wetboek van Strafvordering. De regels over het vaststellen van de straf maken onderdeel uit van materieel strafrecht, maar de tenuitvoerlegging ervan is, evenals opsporing, vervolging en berechting, te beschouwen als strafvordering.⁶ Het verbod van ambtelijke willekeur bij de tenuitvoerlegging van sancties valt daarmee niet meer onder het regime van artikel 1 Sr. De tenuitvoerlegging van sancties valt tegenwoordig volledig onder artikel 1 Sv: ‘Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien.’ Voor de vraag of de tenuitvoerlegging van sancties ook wordt beheerst door beginselen maakt dat naar ons oordeel geen verschil.

4 Wet van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82.

5 G.E. Mulder, *Geen straf zonder wet, artikel 1 lid 1 Wetboek van Strafrecht*, Katholieke Universiteit Nijmegen, mei 1975 (met name p. 7, 8 en 9), zoals geciteerd in *Vormen van detentie*, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 149.

6 Aldus begrijpen wij ook de ‘Inleidende opmerkingen’ van Cleiren bij het Wetboek van Strafvordering, *Tekst en Commentaar Sv*, Deventer: Kluwer 2019, aantekening 3.

3 IETS OVER DE AARD EN REIKWIJDTE VAN BEGINSELEN

In een conclusie heeft AG Leijten indertijd terecht opgemerkt dat de beginselen op indringende en leerzame wijze worden besproken in de dissertatie van Cleiren.⁷ Het jaar 1978 wordt wel aangewezen als het jaar van de erkenning van de beginselen door de strafrechtspraak.⁸ De voor het strafrecht relevante beginselen (welke benaming daaraan ook wordt gegeven) bedoelen aan te geven dat in alle fasen van het strafproces, van opsporing tot executie, bepaalde (ongeschreven) rechtsregels gelden die door de van overheidswege aangestelde procesdeelnemers en met de tenuitvoerlegging belaste functionarissen in acht moeten worden genomen wil er sprake zijn van eerlijke berechting en naar het ons voorkomt faire executie.⁹ Het zijn daarmee nadere beperkingen aan het overheidshandelen die voortvloeien uit het ongeschreven recht en de mensenrechtenverdragen.¹⁰ Soms worden bepaalde beginselen ook gezien als bepalingen betreffende de structuur van de Nederlandse strafvordering.¹¹

De beginselen vullen de wet aan teneinde de burger extra bescherming te bieden. Of gaat het nog verder? In de door Borgers bewerkte achtste druk van ‘Het Nederlandse strafprocesrecht’ wordt een verschil van inzicht gesignaleerd over de vraag naar de reikwijdte van de beginselen.¹² Gelden de beginselen alleen voor de wijze waarop een wettelijke bevoegdheid wordt toegepast of ook voor de beslissing tot toepassing zelf? Anders gezegd: kan indien aan alle wettelijke voorwaarden voor de beslissing om een bevoegdheid te gebruiken is voldaan, het nemen van die beslissing desondanks in strijd komen met de beginselen? Borgers meent dat de beginselen zowel betekenis hebben voor de beslissing als voor de toepassing daarvan en dat onder omstandigheden, ondanks dat de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van een bepaalde bevoegdheid zijn vervuld, de toepassing ervan op grond van beginselen achterwege zou moeten blijven.¹³

7 Conclusie bij HR 6 juni 1989, ECLI:NL:HR:1989:AB9458, NJ 1990/117.

8 HR 12 december 1978, NJ 1979/142 m.nt. G.E. Mulder (Braak bij binnentreden). Het betrof hier de opsporing. Niet veel later werd de betekenis van de beginselen eveneens voor vervolging erkend: HR 22 december 1981, NJ 1982/233 m.nt. Th. W. van Veen. Voor de erkenning van de beginselen in de fase van de tenuitvoerlegging van sancties kunnen we niet duidelijk een dergelijk markant arrest aanwijzen. Wij menen dat de eis van de voorzienbaarheid van de maximumduur van terbeschikkingstelling met verpleging kan worden gezien als een afgeleide van art. 5 EVRM en daarmee het karakter van een beginsel heeft. Zie HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY8434, NJ 2013/161 m.nt. Van Kempen en HR 18 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:282, NJ 2020/175 m.nt. Mevis.

9 Vgl. al A.J.A van Dorst, *Vervolgingsbeletsel*, Deventer: Tjeenk Willink 1989, p. 91.

10 J.A.W. Lensing, ‘De Hoge Raad en beginselen van behoorlijk strafprocesrecht’, *Delikt en Delinkwent* 1988, p. 973.

11 Lensing en Mulder, a.w., p. 6.

12 G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, achtste druk, Kluwer Deventer 2014, p. 52. De passage is in de negende druk (2018) niet meer opgenomen.

13 De opvatting dat beginselen alleen werken bij de toepassing van een bevoegdheid schrijft Borgers toe aan Cleiren. Hij verwijst naar p. 63 en 64 van haar dissertatie. Zie ook p. 327: ‘Samenvattend kan in ieder geval

De beslissing tot tenuitvoerlegging en de toepassing ervan (de wijze van tenuitvoerlegging) vallen soms vrijwel samen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen. Naarmate de toepassing van de uitvoering tijd vergt en er keuzes zijn hoe te executeren, is de reikwijdte van beginselen groter. Dat geldt in het bijzonder voor vrijheidsbenemende sancties. Dit vormt er een verklaring voor dat de beginselen van strafuitvoering vrijwel uitsluitend in het kader van de vrijheidsstraf in kaart zijn gebracht.¹⁴ In het bijzonder noemen wij hier het resocialisatiebeginsel. Het resocialisatiebeginsel was al en is nog verankerd in artikel 2, tweede lid, Penitentiaire beginselenwet (PBW). Het strekt er in de kern toe de gedetineerde voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. De wijze waarop wettelijke verankering van het beginsel is geschied, getuigt ook van de tegenkrachten. De bepaling luidt als volgt:

‘Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.’

Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving niet ten koste mag gaan van (i) het strafkarakter, (ii) de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en (iii) de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Het beginsel klinkt sinds 1 januari 2020 door in artikel 6:1:3 Sv:

‘Bij de tenuitvoerlegging wordt rekening gehouden met alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffer en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde.’

Dit voorschrift is anders dan artikel 2, tweede lid, PBW van toepassing op de tenuitvoerlegging van alle strafrechtelijke sancties. Uit de bewoordingen van artikel 6:1:3 Sv leiden we af dat resocialisatie in deze bepaling een minder prominente plaats heeft dan in artikel 2, tweede lid, PBW. In artikel 6:1:3 Sv betreft resocialisatie immers niet meer dan één van

worden gesteld dat beginselen van behoorlijke strafrechtspleging niet *tegen-wettelijk* werken.’ Zie voor het contra-legen effect in het civiele recht HR 12 april 1978, NJ 1979/533.

14 C. Kelk exploreert in zijn proefschrift (Recht voor gedetineerden, Alphen aan den Rijn: Samson 1978) de dragende beginselen van het detentierecht. Jonkers besprak in ‘Het penitentiair recht’ (Arnhem: Gouda Quint z.j., losbladig) in hoofdstuk VIII par. 3 de uitgangspunten en randvoorwaarden bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

alle in aanmerking komende belangen waarmee rekening moet worden gehouden. Dat is terughoudender dan ‘zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij.’ Dat sterkere karakter van de resocialisatie is passend voor vrijheidsbenemende sancties. Het is een goede ontwikkeling dat ook in het Wetboek van Strafvordering is vastgelegd dat bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties ook rekening moet worden gehouden met het belang van de resocialisatie van de veroordeelde, al is de vraag welke invulling daaraan kan worden gegeven bij bijvoorbeeld vermogenssancties.

Een ander beginsel dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties betreft, is het beginsel van minimale beperkingen. Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ‘worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn’ (artikel 2, derde lid, PBW). Het belang van de bepaling is daarin gelegen, dat ook de gedetineerde als een rechtssubject wordt aangemerkt en dat inbreuken op (grond)rechten van gedetineerden een legitimatie behoeven. Daarmee wordt het rechtsburgerschap van de gedetineerde beklemtoond. Te verdedigen is dat dit beginsel niet slechts geldt voor de vrijheidsbenemende sancties, maar ook voor andere sancties.¹⁵ Het draagt de sporen van andere beginselen die het overheidshandelen normeren, in het bijzonder van het subsidiariteitsbeginsel.

De betekenis van de besproken beginselen in de penitentiaire rechtspraak is niet te vergelijken met de betekenis van beginselen van een goede procesorde in de rechtspraak van de strafrechter. In de penitentiaire rechtspraak zijn de beide beginselen als onderdeel van een beoordelingskader niet tot volle wasdom gekomen. Het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen zijn in de penitentiaire praktijk van alledag ook niet altijd eenvoudig te operationaliseren. Ter relativering wijzen we hier opnieuw naar een conclusie van de AG Leijten. Hij schreef in 1982: ‘Nu zijn die beginselen mij dierbaar, maar ik heb er grote moeite mee als ze zonder enige concreetheid als algemene slogans (die het altijd wel zullen doen) ter tafel worden gebracht.’¹⁶ Dat is een wijze les.

4 HET NIEUWE BOEK 6 SV: EEN AARDVERSCHUIVING?

In het nieuwe boek 6 van het Wetboek van Strafvordering zijn het niet zozeer de beginselen als wel de uitgangspunten of doelstellingen van de tenuitvoerlegging die in het oog springen.

15 Zie ook P.C. Vegter, in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie, Gevangen in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 66.

16 Conclusie bij HR 2 maart 1982, NJ 1982/460.

In het uitgangspunt dat er naar huidig recht sprake is van een verplichting tot executie¹⁷ brengt de nieuwe wetgeving geen verandering. Hetzelfde geldt voor het uitgangspunt dat de grondslagen van de sanctionering in een wet in formele zin moeten worden opgenomen. Bij de totstandkoming van het in 1886 ingevoerde Wetboek van Strafrecht is aan de orde geweest of regels over de uitvoering van de gevangenisstraf zouden worden opgenomen in dat wetboek of in een andere wet in formele zin, een Beginselenwet gevangeniswezen.¹⁸ Niet de keuze voor één van die wetten is belangrijk, maar het uitgangspunt dat de grondslagen van de tenuitvoerlegging van straffen in een wet in formele zin thuishoren. Uiteindelijk vonden tot voor kort de grondslagen van de (wijze van) tenuitvoerlegging van sancties deels hun plaats in het Wetboek van Strafrecht, voor een ander deel in het Wetboek van Strafvordering en voor nog andere delen in de drie Beginselenwetten. Met de invoering van boek 6 Sv zijn bepalingen over de tenuitvoerlegging van de sanctie in het Wetboek van Strafvordering geconcentreerd.

Tot aan de invoering heeft het misverstand bestaan dat het nieuwe Boek 6 Sv – enkele nader te noemen uitzonderingen daargelaten – in de kern niet meer was dan een technische, weinig inspirerende operatie van overbrenging van bepalingen uit het ene wetboek naar het andere wetboek.¹⁹ Dat misverstand kan zijn bevorderd door de volgende opmerking in de memorie van toelichting²⁰ (p. 3):

‘Buiten deze [hierna nog te bespreken] inhoudelijke wijzigingen beogen wij de bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging van sancties en thans versnipperd zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zoveel mogelijk bij elkaar te brengen in één nieuw boek binnen het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv).’

Inmiddels weten wij wel beter. Kort na invoering rezen problemen die samenhangen met de wetwijziging. De Hoge Raad kwam binnen enkele maanden nadat Boek 6 van kracht was geworden met een arrest naar aanleiding van een vordering tot cassatie in het belang der wet inzake de mogelijkheid van het hoger beroep tegen de toewijzing van een vordering

17 Zie S. Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*, Nijmegen: WLP 2012, p. 120 e.v.

18 Zie nader H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, Haarlem: Tjeenk Willink 1881, deel 1, p. 296/297 en deel 4, p. 470. Er bestond overeenstemming dat hetgeen bepalend was voor de aard of het wezen van de straf thuishoorde in het WvSr. Minder eenstemmig was men over de vraag wat er nu precies bepalend was voor de aard of het wezen van de straf.

19 Zie ook het Van redactie van J.P. Balkema in *Sancties 2020/27*. Voorts J.W. Fokkens, ‘Tenuitvoerlegging van straffen: openbaar ministerie of minister van Veiligheid en Justitie’, *Sancties 2014/3*, S. Meijer, ‘De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen’, *Delikt en Delinkwent 2015/71* en P. Boer, ‘Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen’, *Sancties 2017/19*.

20 *Kamerstukken II 2014-2015*, 34 086, nr. 3. Voor zover in de tekst verder over memorie van toelichting wordt gesproken, wordt bedoeld op dit Kamerstuk.

tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.²¹ Al op 14 april 2020 werd er een voorstel voor een spoedwet ingediend om een fors aantal – in de woorden van de indieners van het wetsvoorstel – onevenwichtigheden te repareren.²²

De memorie van toelichting bij het nieuwe boek 6 legt duidelijke accenten. Zo wordt vermeld dat het de ambitie van het kabinet is de strafrechtsketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren.²³ En even verder op: '(...) hebben wij besloten meer centraal te gaan sturen op de strafrechtsketen en lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbeteringstrajecten'. De inhoudelijke wijzigingen waarnaar hierboven werd verwezen ter uitvoering van deze ambitie van het kabinet betreffen allereerst de centrale sturing door de verschuiving van de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie naar de minister van Justitie en Veiligheid.²⁴ De minister van Justitie en Veiligheid is thans wettelijk belast met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (artikel 6:1:1, eerste lid, Sv). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de regie en de coördinatie. De coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt centraal belegd bij een uitvoeringsdienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid, te weten het Centraal Justitieel Incassobureau. De regie op de tenuitvoerlegging komt bij de Minister van Justitie en Veiligheid te liggen. Dat onderwerp laten we hier rusten.

Van belang voor ons onderwerp zijn de doelstellingen die in de memorie van toelichting voor de tenuitvoerlegging worden geformuleerd:

‘Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daarnaast willen wij ook in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen de positie van slachtoffers en nabestaanden versterken.’²⁵

Wij concentreren ons verder op het uitgangspunt van de voortvarende en daadwerkelijke tenuitvoerlegging.

21 HR 6 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:389.

22 *Kamerstukken II* 2019-2020, 35 436, nr. 2. De wet bevat geen reparatie van de zonder enig toelichting wegvallen mogelijkheid beroep in te stellen tegen een bevel tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

23 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 2.

24 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 3.

25 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 3.

5 VOORTVARENDE EN DAADWERKELIJKE TENUITVOERLEGGING

In termen van de memorie van toelichting wordt gestreefd naar ‘optimale’ tenuitvoerlegging.²⁶ Aan deze weinig concrete terminologie wordt in het vervolg van de genoemde toelichting nadere invulling gegeven. Het gaat daarbij enerzijds om snellere of (zoals veelal in de memorie van toelichting is geformuleerd) voortvarende executie²⁷ en anderzijds om daadwerkelijke tenuitvoerlegging.²⁸ Beide uitgangspunten staan met elkaar in verband. Zowel een daadwerkelijke als een voortvarende tenuitvoerlegging kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging. Daardoor wordt de samenhang tussen de berechting en de tenuitvoerlegging bevorderd.

Het in artikel 561, eerste lid, oud Sv vervatte voorschrift dat voor zover tenuitvoerlegging is toegelaten de beslissing zodra mogelijk wordt tenuitvoergelegd, is in de kern behouden gebleven en heeft een plaats gevonden in artikel 6:1:2 Sv: ‘Voor zover de tenuitvoerlegging is toegelaten, wordt de beslissing zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd.’ Dit uitgangspunt was voor de vrijheidsbenemende sancties al in artikel 2, derde lid, Pbw neergelegd. Die specifieke bepaling is geschrapt. In het algemeen geldt dat de gedachtevorming over doelstellingen en beginselen van tenuitvoerlegging vooral in het kader van deze meest ingrijpende en tijd in beslag nemende sanctie tot stand is gekomen. Het is zinvol te bezien of de desbetreffende doelstellingen en beginselen een meer algemene strekking moeten krijgen. In die zin kan de keuze van de wetgever worden onderschreven om het uitgangspunt van voortvarende tenuitvoerlegging in boek 6 te plaatsen en niet langer in de Penitentiaire Beginselenwet. Wel is het een gemiste kans dat bij deze wetgevingsoperatie niet ook is stilgestaan bij het opnemen van beginselen als het beginsel van minimale beperkingen in het nieuwe boek 6 en het daarmee een ruimere strekking te geven dan in het kader van vrijheidsbeneming.

Nieuw is het tweede lid van artikel 6:1:1, dat voorziet in een plicht van het openbaar ministerie de te executeren beslissing binnen veertien dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden aan de minister te verstrekken. De bepaling vloeit voort uit de veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarom is bepaald dat het openbaar ministerie de rechterlijke beslissingen verstrekt aan de minister alsmede dat dit – in het kader van de voortvarende executie te onderstrepen – geschiedt uiterlijk veertien dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Aangekend wordt dat aan het overschrijden van deze termijnen geen ‘strafprocessuele’ consequenties zijn verbonden.²⁹

26 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 12.

27 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 14.

28 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 15.

29 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 15.

In de memorie van toelichting wordt de mogelijkheid onder ogen gezien dat het openbaar ministerie ingrijpt met een verzoek teneinde de voortvarende tenuitvoerlegging te remmen.³⁰ Een dergelijk verzoek kan bijvoorbeeld voortvloeien uit de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde of uit opsporingsbelangen:

‘Met opschorting van de tenuitvoerlegging kan in voorkomende gevallen ook worden vooruitgelopen op een beslissing op een ingediend gratieverzoek waarvan de verwachting is dat dit zal worden ingewilligd (bijvoorbeeld vanwege detentieongeschiktheid). Alleen in dit laatste geval leidt het uitstel van de tenuitvoerlegging ook – indien het gratieverzoek wordt ingewilligd – tot afstel. Alle overige straffen waarvan de tenuitvoerlegging op verzoek van het openbaar ministerie tijdelijk wordt opgeschort, worden vervolgens alsnog ten uitvoer gelegd. Dit uitstel is uiteraard alleen aan de orde in die gevallen waarin niet reeds uit de wet opschortende werking van het gratieverzoek voortvloeit (voorgesteld artikel 6:7:2 Sv; huidig artikel 558a Sv).³¹

En verder:

‘Een dergelijk ingrijpen in het tempo van de tenuitvoerlegging kan namelijk worden beschouwd als een concrete invulling van de in artikel 6:1:10 Sv expliciet geregelde adviesmogelijkheid van het openbaar ministerie, waarvoor beleidsmatig is bepaald dat een advies van het openbaar ministerie over het tempo van tenuitvoerlegging op de hierboven beschreven wijze wordt opgevolgd.³²

Die adviesmogelijkheid bestaat ingevolge artikel 6:1:10, eerste lid, Sv *bij of na* de verstrekking van de beslissing aan de minister als bedoeld in artikel 6:1:1, tweede lid, Sv. Kort samengevat geldt dat (1) er een niet wettelijk geregelde uitzondering bestaat op het uitgangspunt van voortvarende executie; (2) de beslissing tot uitstel formeel aan de minister is; (3) het vonnis of arrest wel binnen de gestelde termijn aan de minister dient te worden verstrekt; (4) de door minister te nemen beslissing om nog geen last tot executie aan de uitvoerende autoriteiten te geven feitelijk in handen is van het openbaar ministerie.

Daadwerkelijke executie betekent volgens de toelichting dat veroordeelden hun straf geheel moeten ondergaan.³³ Het achterwege laten van executie zonder dat daaraan een

30 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 28. Vgl. ook art. 6:2:3 Sv: de rechter kan opschorting van de tenuitvoerlegging van en vrijheidsstraf bevelen indien de veroordeelde na de einduitspraak, maar voor de tenuitvoerlegging is gaan lijden aan een psychische stoornis.

31 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 28.

32 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 29.

33 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 15.

beslissing ten grondslag ligt, wordt in de memorie van toelichting onaanvaardbaar geacht. Er wordt in het kader van de daadwerkelijke executie ook een tweede element genoemd: de sanctie moet worden uitgevoerd zoals door de rechter is besloten. In dit verband vindt door het openbaar ministerie een administratieve controle plaats voordat het de beslissing aan de minister verstrekt voor de tenuitvoerlegging.³⁴ Met het geven van de last aan de executerende autoriteiten is de minister belast en namens de minister het sinds 1 januari 2014 bij het Centraal justitieel incassobureau ondergebrachte Administratie- en Informatie Centrum Executieketen (AICE). De verplichting tot tenuitvoerlegging staat ook in de nieuwe wettelijke regeling voorop. Daadwerkelijke executie is in de ogen van de wetgever echter geen categorisch imperatief. Daarop wijst bijvoorbeeld de nieuw geïntroduceerde bevoegdheid van de minister om de tenuitvoerlegging van een geldboete te beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt gediend (artikel 6:1:11, eerste lid, Sv). In de memorie van toelichting wordt in dit verband de term ‘hardheidsclausule’ genoemd.³⁵ De bevoegdheid bestaat slechts voor onvoorwaardelijke geldboeten tot en met een bedrag van € 340 waarvan ingevolge artikel 6:7:1, derde lid, Sv geen gratie kan worden verleend. In dezelfde richting van enige relativisering van de executieplicht door de wetgever wijst de bevoegdheid van de minister om te allen tijde gijzeling te beëindigen (artikel 6:4:20, vierde lid, Sv). Als voorbeeld waarin de gijzeling kan worden beëindigd door de minister noemt de memorie van toelichting ziekte.³⁶ Dat lijkt ruimte te bieden. De term ‘ziekte’ is in elk geval aanzienlijk ruimer dan alleen detentieongeschiktheid.

Er zijn naast deze in de artikelen 6:1:11 Sv en 6:4:20 Sv wettelijke geregelde ministeriële bevoegdheden (en uiteraard de gratie) nog andere, al langer bestaande, wettelijke bevoegdheden van de minister om de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen te beëindigen. Te denken valt aan onderbreking van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland (artikel 6:2:4, eerste lid, derde volzin, Sv), beëindiging van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland (artikel 6:2:18, eerste lid, Sv) en beëindiging van de maatregel ISD te allen tijde (artikel 6:2:20 Sv). Als gemeenschappelijke grondslag van deze uitzonderingen op het wettelijk executiegebod zien wij dat er met de (verdere) tenuitvoerlegging geen redelijk doel meer wordt gediend.

34 *Kamerstukken II 2014-2015*, 34 086, nr. 3, p. 14.

35 *Kamerstukken II 2014-2015*, 34 086, nr. 3, p. 72.

36 *Kamerstukken II 2014-2015*, 34 086, nr. 3, p. 95.

6 SLOT

In deze bijdrage kwamen drie beginselen en/of uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van sancties aan de orde: resocialisatie, minimale restricties en voortvarende en daadwerkelijke executie. Het belang van resocialisatie komt tegenwoordig tot uitdrukking in artikel 6:3:1 Sv. Volgens de Penitentiaire Beginselenwet blijft dit belang bij de uitvoering van de vrijheidsbeneming prominent. We betreuren het dat de wetgever niet tevens het beginsel van de minimale restricties een plaats heeft toegekend in de Algemene bepalingen van Hoofdstuk I van Boek 6 Sv. Het uitgangspunt van een voortvarende en daadwerkelijke executie van strafrechtelijke sancties is niet nieuw, maar is in het nieuwe boek 6 explicieter en meer gestructureerd vormgegeven dan onder het oude recht. In de memorie van toelichting wordt onderkend dat die voortvarendheid bij de tenuitvoerlegging een bestaand uitgangspunt is en één van de doelen voor (verbetering van de) uitvoeringsketen van strafrechtelijke beslissingen.³⁷ De totstandkoming van het nieuwe Boek 6 Sv betekent vooral een nadere accentuering en uitwerking van het uitgangspunt van een daadwerkelijke en voortvarende executie.

Hierboven is verwezen naar het standpunt in de memorie van toelichting dat aan het overschrijden van de termijn van artikel 6:1:1, tweede lid, Sv door de rechtspraak of het openbaar ministerie geen strafprocessuele consequenties zijn verbonden. Het standpunt dat te late verstrekking zonder rechtsgevolg blijft, heeft uiteraard geen betrekking op de executieverjaring die thans is geregeld in de artikelen 6:1:22 en 6:1:23 Sv en daar ‘tenuitvoerleggingstermijn’ wordt genoemd.³⁸ De nieuwe wetgeving geeft geen reden de oude discussie³⁹ of er een executieplicht is te heropenen, maar deze wetgeving roept in dat verband wel vragen op. Voor 2020 bestond er een plicht tot executie en was er op een drietal uitzonderingen na geen sprake van een (algemene) bevoegdheid om te beslissen de sanctie wel of niet te executeren. Aan de uitzonderingen zijn in de nieuwe wetgeving de geldboete en de gijzeling toegevoegd. Uit de structuur van de strafvorderlijke wetgeving wordt daarmee nog duidelijker dat executieplicht niet absoluut is. De minister heeft daarmee, zij het in vijf nogal uitzonderlijke gevallen, op grond van de wet de bevoegdheid om niet te executeren. Is dat een kiem voor een algemener uitgangspunt om in uitzonderlijke (buitenwettelijke) gevallen de executieplicht te relativeren? De plicht moet geen obstakel zijn voor rationeel handelen ingeval met (verdere) tenuitvoerlegging geen redelijk doel meer is gediend.⁴⁰ Dat kan in strijd komen met het beginsel van de minimale restricties of het

37 *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 67.

38 De twee wettelijke andere gronden tenuitvoerlegging (in Nederland) achterwege blijft zijn de dood van de veroordeelde (art. 6:1:20 Sv) en de overdracht van de tenuitvoerlegging aan een vreemde Staat (6:1:24 Sv).

39 Zie naast Meijer, a.w., p. 120 e.v. A.J. Machielse, ‘Executie: plicht of bevoegdheid’, in: *Straffen in gerechtigheid*, Gouda Quint Arnhem 1987, p. 155-167.

40 Vgl. reeds W.H.A. Jonkers, *Het onvermijdelijk kwaad van het strafrecht*, Deventer: Kluwer 1971, p. 16.

resocialisatiebeginsel. Onder 3 hierboven kwam al naar voren dat het gebruik maken van een wettelijke bevoegdheid in strijd kan zijn met geldende rechtsbeginselen. Het recht biedt dus wel enige ruimte. De vraag wanneer de executieplicht moet wijken moet worden gereserveerd voor uitzonderlijke situaties en zal dan van geval tot geval moeten worden beslist. Daarbij lijkt het ons te gaan om complexe afwegingen die eerder thuishoren bij de rechterlijke macht, waartoe het openbaar ministerie behoort, dan bij een bestuursorgaan. Dat pleit er op zijn minst voor het advies van het openbaar ministerie in dit soort gevallen van groot gewicht te laten zijn.