



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Lex rara sed lex**

Verpalen, R.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

### **Citation**

Verpalen, R. (2021). Lex rara sed lex. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 253-264). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464089>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464089>

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

# LEX RARA SED LEX<sup>1</sup>

*Rino Verpalen*

## 1 INLEIDING

Voor velen was hij er plotseling: de zogenaamde Wet USB<sup>2</sup> die op 1 januari 2020 in werking trad. Lang niet iedereen in de praktijk van de strafrechtspleging had zich op zijn komst voorbereid. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen als onderdeel van de strafrechtspleging is nu eenmaal ook voor velen van degenen tot wier functie het behoort dergelijke beslissingen te nemen of daartoe de aanzet te geven, geen bekend terrein. Rechters konden altijd wijzen op de verdeling van bevoegdheden, die in artikel 553 (oud) Sv tot uitdrukking werd gebracht, doordat in die bepaling de hoofdrol bij de tenuitvoerlegging aan het openbaar ministerie was toegekend, en slechts weinigen zullen bekend zijn geweest met het per 1 januari 2020 vervallen voorschrift van artikel 571 (oud) Sv, waarin aan de rechtbanken was opgedragen te waken voor de nakoming van de voorschriften betreffende een juiste registratie van de titel voor vrijheidsbeneming in de diverse penitentiaire inrichtingen. Nadat op 1 januari 1999<sup>3</sup> in artikel 553 (oud) Sv tevens tot uitdrukking was gebracht dat ook landelijke diensten van het Ministerie van Justitie (en Veiligheid) een rol spelen bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, kreeg de door de administratie gaandeweg steeds meer gevoelde verantwoordelijkheid voor een snelle en daadwerkelijke tenuitvoerlegging gestalte in de Wet USB. Deze wet, onderdeel uitmakend van het op versterking van de prestaties van de gehele strafrechtsketen gerichte programma (VPS), heeft een herziening tot stand gebracht van de wetgeving met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In het van een geheel nieuwe structuur voorziene Boek 6 Sv is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen uitdrukkelijk bij de Minister van Justitie en Veiligheid gelegd (art. 6:1:1 lid 1 jo. 127a Sv). Daarnaast verdient aandacht dat hoofdstuk 6 in dit nieuwe Boek 6 gewijd is aan de rechterlijke (vervolg)beslissingen die kunnen worden genomen in het kader van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties; bepaald niet

---

1 Vrij naar de welbekende uitdrukking 'Lex dura sed lex' (de wet is hard, maar het is nu eenmaal de wet).

2 Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82 (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 086). USB staat voor Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen, de naam van het programma waarmee in 2011 al een begin was gemaakt met het aanbrengen van verbeteringen voor de fase van de tenuitvoerlegging.

3 Wet van 18 juni 1998, *Stb.* 1998, 430.

zonder betekenis is, dat de rechter die tot het nemen van een dergelijke beslissing bevoegd is, deze ook ambtshalve kan nemen (art. 6:6:1 lid 1 Sv).

Om de al in februari 2017 vastgestelde Wet USB geactualiseerd in werking te laten treden werd op 9 oktober 2019 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen ingediend.<sup>4</sup> In een brief van 11 oktober 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer<sup>5</sup> schetste de Minister voor Rechtsbescherming nog eens het belang van de Wet USB en benadrukte daarbij de voor de verbetering van de prestaties van de uitvoeringsketen noodzakelijke centrale regie, die meebrengt dat de algemene verantwoordelijkheid komt te liggen bij mij, Minister van Rechtsbescherming, aldus de minister.<sup>6</sup> De verwachting dat ook na inwerkingtreding van de Wet USB de uitvoeringsketen nog niet op alle onderdelen optimaal zal presteren en dat zich zaken zullen voordoen die de effectieve uitvoering van sancties in de weg staan, zou niet tot uitstel moeten leiden. De minister put vertrouwen uit de samenwerkingsafspraken tussen de betrokken partners in de uitvoeringsketen die onder andere zien op het handelen bij onvoorziene situaties en daarom spreekt hij de hoop uit dat de Kamer tot een snelle behandeling van het voorstel van wet zal komen zodat de bedoelde verantwoordelijkheidsverschuiving inderdaad per 1 januari 2020 haar beslag zal krijgen. In dat vertrouwen wordt de minister gesteund door de algemeen directeur van het CJIB (een in het kader van de tenuitvoerlegging belangrijke uitvoeringsdienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid) en andere bestuurders van bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen betrokken organisaties. De daarover aan de minister gerichte brief<sup>7</sup> strekt er tevens toe de leden van de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid gerust te stellen. Onmiddellijk nadat duidelijk is geworden dat de Vaste Kamercommissie – mochten daar al vragen leven – geen vragen meer zal stellen en vervolgens bij de regeling van werkzaamheden van de Tweede Kamer het wetsvoorstel als hamerstuk is geagendeerd, ontvangt ook de voorzitter van de Eerste Kamer een brief van de Minister voor Rechtsbescherming.<sup>8</sup> Daarin wordt het verzoek gedaan de Invoeringswet met voorrang te behandelen. De uitvoeringsketen

---

4 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 311.

5 *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, nr. 541.

6 In de totstandkomingsstukken van de Wet USB was het steeds de Minister van Justitie en Veiligheid die werd gepresenteerd als degene die verantwoordelijk zou worden voor de tenuitvoerlegging. De bevestiging daarvan wordt gevonden in het ingevoegde art. 127a Sv (Betekenisstempel): 'Onder Onze Minister wordt verstaan Onze Minister van Justitie en Veiligheid'. Er is ook niet een ander ministerie dan dat van Justitie en Veiligheid dat zich bezighoudt met kwesties aangaande strafrechtstoepassing. De portefeuilleverdeling aangaande de diverse posten in het kabinet Rutte III maakt ook geen gewag van een Minister van Rechtsbescherming (wel van een Minister zonder portefeuille bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid met onder meer de zgn. uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen in zijn takenpakket). Voor deze bijdrage zal dan ook gebruik gemaakt blijven worden van 'Minister van Justitie en Veiligheid' waar de autoriteit wordt bedoeld die thans verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

7 Brief van 13 november 2019, kenmerk: 19U0570098.

8 Brief van 28 november 2019, kenmerk: 2753736.

staat spreekwoordelijk in de startblokken, zo deelt hij mee. Ook in de Eerste Kamer passeert het voorstel voor de Invoeringswet vlak voor het Kerstreces als hamerstuk, zodat de wet en het bijbehorende Invoeringsbesluit nog voor het einde van het jaar het Staatsblad<sup>9</sup> halen en inwerkingtreding per 1 januari 2020 een feit is.

In de rechtspraak stonden de eerste weken van 2020 in het teken van niet voorziene en onvoldoende doordachte consequenties van de nieuwe wetgeving. Het is verleidelijk hier voorbeelden te geven van de lichte paniek die toesloeg toen duidelijk werd, dat het openbaar ministerie de overgang van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen serieus nam en bijvoorbeeld niet langer een door de rechtbank ter terechtzitting mondeling gegeven beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis doorzette naar de directeur van de penitentiaire inrichting, zodat die beslissing door de rechtbank meteen op schrift moest worden gesteld teneinde deze geëffectueerd te kunnen krijgen. De ruimte een uitgewerkt beeld te schetsen ontbreekt echter binnen het bestek van deze bijdrage, die ik verder vooral wil wijden aan het onderwerp dat vanaf 13 januari 2020 de rechtspraak enkele weken ernstig bezighield en tot een verscheidenheid aan rechterlijke beslissingen leidde, waarna ons hoogste rechtscollege op voorzet van het parket bij de Hoge Raad weer enige orde moest scheppen in de ontstane (of misschien mag ik ook wel zeggen: aangerichte) chaos. De hierbedoelde ‘weeffout’ is inmiddels – samen met een aantal andere in de nieuwe wet gesignaleerde onvolkomenheden – bij wege van een Spoedreparatiewet hersteld.<sup>10</sup>

## 2 TENUITVOERLEGGING EERDER OPGELEGDE VOORWAARDELIJKE STRAF BIJ NIET-NALEIVING ALGEMENE VOORWAARDE

### 2.1 *De uitvoerbaarheid van de tot tenuitvoerlegging strekkende beslissing*

Evenals onder de oude regeling het geval was, is het ook na 1 januari 2020 zo, dat de vordering tot tenuitvoerlegging van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf wordt aangebracht ter gelijktijdige behandeling daarvan bij gelegenheid van de berechting van het nieuwe feit dat – bij veroordeling ter zake daarvan – schending zou opleveren van de algemene voorwaarde voor het einde van de gestelde proeftijd geen strafbaar feit te plegen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat die gelijktijdige behandeling niet meer zo dwingend wordt voorgeschreven als in artikel 14g lid 3 (oud) Sr het geval was (art. 6:6:1 lid 2 Sv). Als de rechter zich ter zake van de vordering tot tenuitvoerlegging bevoegd acht en geen grond ziet het openbaar ministerie niet ontvankelijk te verklaren, houdt het vonnis

<sup>9</sup> Wet van 18 december 2019, *Stb.* 2019, 504; Invoeringsbesluit van 18 december 2019, *Stb.* 2019, 507.

<sup>10</sup> Wet van 24 juni 2020, *Stb.* 2020, 225, i.w.tr. op 25 juli 2020. Zie ook paragraaf 5.1.

in de strafzaak tevens de beslissing over die vordering in (art. 361a Sv). In de nog steeds niet gewijzigde wetssystematiek is het dan zo, dat tenuitvoerlegging van het desbetreffende vonnis niet plaatsvindt zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat en, als dat is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist (art. 6:1:16 lid 1 Sv). Als hoger beroep wordt ingesteld, geldt dat het gewezen vonnis in zijn geheel (art. 407 lid 1 Sv).

## 2.2 *Aanzet tot verwarring: uitspraken van de rechtbank Gelderland*

In twee aan haar voorgelegde en op de valreep van 2019 in het kader van aangebrachte strafzaken behandelde vorderingen tot tenuitvoerlegging van eerder in voorwaardelijke vorm opgelegde gevangenisstraffen kwam een kamer van de rechtbank Gelderland op 13 januari 2020 tot een oordeel, dat de betrokken veroordeelden een onverwachte meevaller bezorgde.<sup>11</sup> De rechtbank overweegt ambtshalve dat met ingang van 1 januari 2020 geen hoger beroep meer openstaat tegen een beslissing tot tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke straf vanwege het feit dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. In artikel 6:6:22 Sv, zo overweegt zij, is immers geen uitzondering gemaakt op de algemene bepaling in artikel 6:6:7 Sv, die de mogelijkheid uitsluit enig gewoon rechtsmiddel aan te wenden tegen een in het kader van de tenuitvoerlegging gegeven beslissing, tenzij in de wet anders is bepaald.<sup>12</sup> Ook in het geval hoger beroep wordt ingesteld tegen de veroordeling voor het nieuwe strafbare feit, zou een dergelijke beslissing meteen onherroepelijk en executeerbaar zijn, losgekoppeld als zij is van de uiteindelijke beoordeling van die nieuwe strafzaak, die de grondslag vormt voor de vordering. Dat levert een bijzondere situatie op als in hoger beroep vrijspraak volgt, want dan bestaat er een onherroepelijke en executeerbare beslissing tot tenuitvoerlegging die is gebaseerd op een strafbaar feit waarvan betrokkene verdacht is geweest maar waarvan hij is vrijgesproken. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever zich hierover heeft uitgelaten, vervolgt de rechtbank, die toch ook niet goed denkbaar acht, dat deze onbillijke uitkomst is beoogd, nu deze zou raken aan fundamentele principes, zoals de onschuldpresumptie. Een (gedeeltelijke) vrijspraak in hoger beroep zou niet verhinderen dat de in die strafzaak gelaste tenuitvoerlegging desondanks wordt voortgezet met een beroep op het gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Dit gevolg acht de rechtbank in strijd met de artikelen 5 en 6 EVRM en zij is daarom van oordeel dat de vorderingen tot tenuitvoerlegging dienen te worden afgewezen, ook al worden de in de nieuwe strafzaken ten laste gelegde feiten bewezen geacht.

11 Rb. Gelderland 13 januari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:146 en ECLI:NL:RBGEL:2020:147.

12 Op dat moment werd in art. 6:6:22 Sv inderdaad niet genoemd de beslissing tot tenuitvoerlegging van een (gedeelte van een) eerder in voorwaardelijke vorm opgelegde sanctie.

### 2.3 *Zoektocht naar de ‘oplossing’*

In de weken na de zojuist bedoelde uitspraken van de rechtbank Gelderland werd de daarin opgeworpen kwestie een ‘hot item’. Een gevarieerde reeks ‘oplossingen’ zag het licht, steeds vanuit het vertrekpunt dat het gesignaleerde probleem niet werd betwist. De nieuwe wetgeving werd zo uitgelegd, dat daarin zou zijn opgenomen, dat geen hoger beroep kan worden ingesteld tegen het in een veroordelend vonnis opgenomen gedeelte dat een beslissing tot tenuitvoerlegging inhoudt. De rechtbank Rotterdam<sup>13</sup> volgde op 21 januari 2020 de door de Gelderse collega’s uitgezette lijn en stelde vast dat zich een complicatie voordoet waarvan niet blijkt of de wetgever die heeft voorzien of beoogd. Maar dat is een probleem van later zorg, zo blijkt uit de overweging dat die complicatie zich ‘op dit moment’ niet voordoet, nu geen hoger beroep is ingesteld en het er dus verre van is dat het hof anders dan de rechtbank tot een vrijspraak is gekomen. De rechtbank acht het dan ook prematuur op dat moment niet de tenuitvoerlegging te gelasten, daarbij in het midden latend of er bij haar uitleg van de wet ooit een moment zou komen waarop een dergelijke beslissing wel zou kunnen worden genomen. Het afrondende oordeel luidt dat het uiteindelijk niet aan de rechtbank is te oordelen over de vraag of hoger beroep open staat tegen haar beslissingen, maar aan het hof. Hoe deze in haar visie niet voor hoger beroep vatbare beslissing aan het oordeel van het hof zou kunnen worden onderworpen laat de rechtbank hierbij in het midden, terwijl evenmin aandacht wordt besteed aan de mogelijke consequentie dat de drie maanden gevangenisstraf waarvan de tenuitvoerlegging werd bevolen, zou zijn ondergaan op het moment dat het gerechtshof in hoger beroep wellicht uitdrukking zou willen geven aan zijn van die van de rechtbank afwijkende visie. De rechtbank Oost-Brabant gaat korte tijd later wel wat nader in op de mogelijkheid dat het gerechtshof verdachte in hoger beroep zal vrijspreken. Zij ziet die mogelijkheid als een – op het moment van haar uitspraak – theoretische, waarbij het gerechtshof zal moeten beslissen of, in afwijking van de wettelijke regeling, niettemin een voorziening in hoger beroep moet en zal worden geboden. En mocht een dergelijke voorziening ontbreken, dan staat de gang naar de kortgedingrechter open teneinde te bewerkstelligen dat de executie van de beslissing tot tenuitvoerlegging wordt gestaakt.<sup>14</sup> Het hof dat in hoger beroep zou hebben te oordelen over de beslissing van de rechtbank Oost-Brabant heeft op dat moment al aangegeven in welke richting gedacht moet worden: in een arrest van 23 januari 2020 spreekt het hof verdachte vrij, maar moet het vervolgens ook iets zeggen over de in eerste aanleg aan de veroordeling verbonden tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke geldboete. Ook het hof legt de nieuwe wetgeving zo uit dat de beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging in eerste aanleg onherroepelijk en executeerbaar is. Aangezien het

13 Rb. Rotterdam 21 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:565.

14 Rb. Oost-Brabant 3 februari 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:510.

naar het oordeel van het hof niet de bedoeling van de wetgever *kan* zijn geweest dat een verdachte straf moet ondergaan vanwege het plegen van een nieuw strafbaar feit, terwijl hij daarvan in hoger beroep is vrijgesproken, moet de vernietiging van de bewezenverklaring gepaard met vrijspraak meebrengen dat ook de beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging wordt vernietigd. Het dictum luidt vervolgens dat het vonnis waarvan beroep inclusief de daarvan deel uitmakende beslissing tot tenuitvoerlegging wordt vernietigd en dat het hof zich onbevoegd verklaart kennis te nemen van de vordering tot tenuitvoerlegging.<sup>15</sup> Voor een dergelijke praktische aanpak kon natuurlijk gekozen worden op een moment dat nog geen sprake was van een al aangevangen of zelfs voltooide tenuitvoerlegging van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf, een scenario dat voortvloeide uit de veronderstelde werking van de nieuwe wetgeving. Het gerechtshof Den Haag deelde de op 13 januari 2020 geopenbaarde visie van de rechtbank Gelderland en keek op zijn beurt vooruit.<sup>16</sup> Het verklaart de in hoger beroep gekomen verdachte – hoewel nieuwe regels van procesrecht geacht moeten worden onmiddellijk in werking te treden – ontvankelijk in zijn beroep tegen een veroordeling waaraan de tenuitvoerlegging is verbonden van drie eerder opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraffen. Maar omdat tegen het arrest van het hof nog het rechtsmiddel cassatie zou openstaan en dus niet de mogelijkheid moet worden uitgesloten dat verdachte op een later moment wordt vrijgesproken, is de situatie in zoverre niet wezenlijk veranderd en wijst het hof de vorderingen tot tenuitvoerlegging af.

In het algemeen wordt het in eerste aanleg gesignaleerde probleem niet doorgeschoven naar de appelrechter. In de in een tijdsbestek van enkele weken op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken is als gemeenschappelijke opvatting te onderkennen, dat uit de veroordeling voor het nieuwe strafbare feit honorering van de vordering tot tenuitvoerlegging dient voort te vloeien. Daaraan wordt wel vaak als voorwaarde verbonden dat voor tenuitvoerlegging het veroordelende vonnis in de onderliggende strafzaak onherroepelijk dient te zijn.<sup>17</sup> Dat lijkt een opmerkelijke toevoeging in het licht van het bepaalde in artikel 6:1:16 lid 1 Sv, maar de werking van die bepaling werd dan ook juist geacht opzij te zijn gezet door die van artikel 6:6:7 Sv. Een weer iets andere aanpak is die waarin de vordering tot tenuitvoerlegging wordt toegewezen, maar daaraan, gelet op het bepaalde in artikel 6:1:1 lid 3 Sv, een – voor de Minister van Justitie en Veiligheid bedoeld – advies wordt verbonden de tenuitvoerlegging op te schorten totdat op het hoger beroep is beslist.<sup>18</sup> Interessant is een overweging ten overvloede die de rechtbank Noord-Nederland verbindt aan haar

---

15 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 januari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:195.

16 Gerechtshof Den Haag 31 januari 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:128.

17 Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 21 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:167 en Rb. Amsterdam 23 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:401.

18 Rb. Oost-Brabant 3 februari 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:510 en Rb. Limburg 3 februari 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:810.

beslissing de vordering tot tenuitvoerlegging af te wijzen.<sup>19</sup> De rechtbank verklaart zich bekend met ter terechtzitting door officieren van justitie gedane mededelingen dat enkel tot tenuitvoerlegging zal worden overgegaan als ook de hoofdzaak onherroepelijk is. In een dergelijke – in casu overigens niet gedane – toezegging acht de rechtbank onvoldoende waarborg gelegen, alleen al omdat het niet langer de officier van justitie is die eindverantwoordelijk is voor de executie van toegewezen vorderingen tot tenuitvoerlegging. Alleen als de thans verantwoordelijke Minister van Justitie en Veiligheid de onherroepelijke en ongeclausuleerde toezegging zou hebben gedaan dat een in de desbetreffende zaak toegewezen vordering pas ten uitvoer zal worden gelegd nadat de hoofdzaak onherroepelijk tot een veroordeling heeft geleid, zou de rechtbank mogelijk wel zijn overgegaan tot toewijzing van de vordering, zo overweegt zij.

In verreweg de meeste gepubliceerde uitspraken heeft de vordering tot tenuitvoerlegging betrekking op een voorwaardelijk opgelegde (gedeeltelijke) gevangenisstraf. Waar het niet om (dreigende) vrijheidsontneming ging, leek de praktijk een wat soepeler aanpak te hanteren. Zo gaat het bij tenuitvoerlegging van een taakstraf om een andere kwestie dan in de Gelderse zaak en kent het EVRM geen onverkort recht op behandeling van een zaak in twee feitelijke instanties, aldus de rechtbank Rotterdam.<sup>20</sup>

Bij de behandeling in hoger beroep wordt gaandeweg gebruikelijk betrokkene tevens ontvankelijk te verklaren in het beroep tegen de vordering tot tenuitvoerlegging. Dat is ook niet zo verwonderlijk, aangezien in de hier besproken eerste twee maanden van 2020 de desbetreffende rechtsmiddelen zijn ingesteld vóór 1 januari 2020. Overigens werd van de zijde van het openbaar ministerie wel eens het standpunt ingenomen dat het hof zich, gelet op de per 1 januari 2020 in werking getreden Wet USB, onbevoegd diende te verklaren in hoger beroep kennis te kunnen nemen van de vordering na voorwaardelijke veroordeling.<sup>21</sup> Het duidelijkst is het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.<sup>22</sup> In hoger beroep werd geoordeeld in een zaak waarin verdachte was veroordeeld tot straf en waarbij tevens was beslist op twee vorderingen tot tenuitvoerlegging. Het hof wijdt uitvoerige beschouwingen aan de vraag naar het in casu geldende recht en komt – anders dan de collega's uit 's-Hertogenbosch die het in noot 15 bedoelde arrest wezen – tot de conclusie dat het vanaf 1 januari 2020 niet langer mogelijk is hoger beroep in te stellen tegen een beslissing tot tenuitvoerlegging, maar dat de nieuwe wetgeving aan de rechtsgeldigheid van een voor 1 januari 2020 ingesteld rechtsmiddel niet kan afdoen. De beide vorderingen tot tenuitvoerlegging worden derhalve behandeld: de vordering tot tenuitvoerlegging van de eerder in voorwaardelijke vorm opgelegde ontzegging gedurende een bepaalde periode motorrijtuigen

19 Rb. Noord-Nederland 28 januari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:378.

20 Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:693.

21 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:492.

22 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1603.



te besturen wordt gehonoreerd, de vordering tot tenuitvoerlegging van één week gevangenisstraf afgewezen. Zou in die laatste beslissing een vorm van compensatie kunnen schuilgaan voor de als ongemakkelijk ervaren situatie?

### 3 HET OORDEEL VAN DE HOGE RAAD

De diversiteit aan gekozen ‘oplossingen’ in de reeks rechterlijke uitspraken waarvan hierboven een selectie is gepresenteerd, bracht de wenselijkheid aan het licht van een richtinggevend oordeel uit Den Haag. Dat kwam behoorlijk snel: na een enkele weken daarvoor al gepubliceerde uitgebreide conclusie van advocaat-generaal F.W. Bleichrodt<sup>23</sup> sprak de Hoge Raad op 6 maart 2020 het verlossende woord.<sup>24</sup> Dat komt er in de kern op neer, dat de geschiedenis aangaande de totstandkoming van de Wet USB leert dat met die wet geen wijziging is gebracht in de wettelijke bepalingen die van belang zijn voor (de omvang van) het ingestelde hoger beroep, hetgeen dus betekent dat de beslissing tot tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke sanctie wegens niet-naleving van de algemene voorwaarde, die op grond van artikel 361a Sv in het vonnis wordt opgenomen, in geval van ingesteld hoger beroep krachtens het bepaalde in artikel 407 Sv aan het oordeel van de beroepsrechter is onderworpen.

### 4 TERUGKIJKEND

Rechters zijn gewend de wet toe te passen en deze – onder omstandigheden – uit te leggen naar de kennelijke bedoeling van de wetgever. Opmerkelijk is, dat na de beslissingen van de rechtbank Gelderland van 13 januari 2020 in de rechtspraak wekenlang niet meer de vraag aan de orde lijkt te zijn gekomen of de daarin gegeven lezing omtrent de draagwijdte van de nieuwe regeling wel de juiste was. Voorstelbaar is immers, dat de rechtbank Gelderland had gedaan wat ze ook vóór 1 januari 2020 gewend was te doen. Dan zouden ook de andere rechtbanken en de gerechtshoven – bekend als zij immers zijn met de in paragraaf 2.1 geschetste wettelijke systematiek – dat zijn blijven doen.<sup>25</sup> Uit de gepubliceerde rechtspraak die ik onder ogen heb gehad is mij niet duidelijk geworden of enig college – op zoek naar een mogelijk veranderde opvatting van de wetgever – verwonderd is geraakt bij (mogelijke) lezing van die merkwaardige passage in de Memorie van Toelichting waar met betrekking tot de werking van het voorgestelde artikel 6:6:7 Sv is opgemerkt dat het uitgangspunt dat

---

23 Vordering tot cassatie in het belang der wet d.d. 18 februari 2020, ECLI:NL:PHR:2020:160.

24 HR 6 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:389, NJ 2020/263, m.nt. Reijntjes.

25 En zoals Rb. Overijssel dan ook deed op 23 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:250 en 24 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:279.

geen rechtsmiddel kan worden ingesteld bij beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing niet anders is als die beslissing deel uitmaakt van een uitspraak ter zake van een ander strafbaar feit.<sup>26</sup> Kennisneming van die passage zou overigens een antwoord hebben gegeven op de vraag of de wetgever bedoeld kan hebben dat aanwending van een rechtsmiddel ook in dat geval is uitgesloten. Maar ook als die passage het in de rechtspraak ingenomen en gedeelde standpunt mede heeft bepaald, had toch ook de vraag moeten opkomen hoe dan zonder daarvoor in de wet te vinden nadere voorziening de tenuitvoerlegging van de in het vonnis in de strafzaak opgenomen beslissing tot tenuitvoerlegging vormgegeven had moeten worden in het geval hoger beroep zou worden ingesteld: het vonnis maakt dan immers deel uit van de stukken die naar het gerechtshof worden gezonden waardoor de beslissing tot tenuitvoerlegging voorlopig niet in handen van de voor tenuitvoerlegging verantwoordelijke Minister van Justitie en Veiligheid komt. Artikel 6:1:1 lid 2 Sv, dat het openbaar ministerie opdraagt de ten uitvoer te leggen rechterlijke beslissing aan Onze Minister te verstrekken uiterlijk veertien dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden, voorziet in elk geval niet in de afsplitsing van een in een strafvonnis opgenomen nevenbeslissing. Een dergelijke nieuwe regel zou slechts inpasbaar zijn geweest in de bestaande wetssystematiek door een in de wet te vinden expliciete uitzondering op het nog steeds geldende uitgangspunt dat een rechterlijke beslissing niet mag worden ten uitvoer gelegd zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat en, als dat is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist (art. 6:1:16 lid 1 Sv). Die uitzonderingen zijn er wel, maar niet talrijk. Een ervan is voorzien in artikel 6:1:16 lid 4 aanhef en sub a Sv: de rechter kan bijvoorbeeld dadelijke uitvoerbaarheid verbinden aan (onderdelen van) strafrechtelijke sancties, te weten de na te leven bijzondere voorwaarden ter voorkoming van (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie (zie art. 14e en 77za Sr). Vanwege de voor de desbetreffende veroordeelde verstrekkinge gevolgen geldt daarbij een aantal waarborgen. Behalve dat een dergelijk bevel slechts kan worden gegeven door de rechter die daarbij een in het kader van een op de persoon van verdachte toegesneden strafoplegging passende afweging heeft gemaakt, kan het slechts worden gegeven indien het bewezenverklaarde feit was gericht tegen of gevaar veroorzaakte voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en er voorts ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een dergelijk misdrijf zal begaan.<sup>27</sup> Bovendien kan de rechter bij wie het hoger beroep tegen de veroordeling aanhangig is, het bevel opheffen, bijvoorbeeld omdat hij al snel tot een ander oordeel komt dan de rechtbank die de sanctie heeft opgelegd (art. 6:6:6 Sv).

26 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 086, nr. 3, p. 101.

27 HR 25 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3379; zie ook HR 10 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:537.

In de overwegingen van de diverse rechtscolleges keert veelvuldig terug, dat in de wetsgeschiedenis niet kan worden gevonden of de wetgever zich wel gerealiseerd heeft wat de nieuwe regeling zou impliceren in gevallen waarin hoger beroep wordt ingesteld tegen de veroordeling in de nieuwe strafzaak. Het ontbreken van uitdrukkelijke aandacht voor die situatie zou veelzeggend kunnen zijn, maar in de passage in de Memorie van Toelichting betreffende het nieuwe artikel 6:6:7 Sv zijn juist wel woorden gewijd aan de bedoelde implicatie van die bepaling. Naast de hierboven al aangehaalde toelichting werd daarin ook als argument gegeven te willen voorkomen dat hoger beroep wordt ingesteld in de hoop dat de tenuitvoerlegging van de eerste sanctie wordt verrekend in de beroepsbeslissing over het nieuwe strafbare feit. Hier wordt de wens uitgesproken het instellen van appel terug te dringen als dat toch slechts dient om verdiscontering te bereiken van de ten uitvoer gelegde straf in de sanctie voor het nieuwe strafbare feit. Een (nieuwe) wettelijke bepaling met daarin zo'n inbreuk op een in onze wetssystematiek verankerd uitgangspunt als hier wordt verondersteld te zijn gemaakt, is evenwel niet te vinden. Het is de hierboven als merkwaardige passage gekwalificeerde toelichting<sup>28</sup> bij artikel 6:6:7 Sv, die veel meer dan de redactie van de nieuwe bepaling op het verkeerde spoor zet.

Kennisneming van hetgeen de toelichting bij het eveneens in de argumentatie betrokken (toenmalige) artikel 6:6:22 Sv<sup>29</sup> ter verduidelijking inhield, had de verwarring kunnen voorkomen. Daar wordt opgemerkt dat de overtuigende argumenten in het advies van het College van P-G's hebben geleid tot het afzien van de in de consultatieversie voorgestelde uitbreiding van de rechtsbescherming door – anders dan in de huidige regeling – beroep open te stellen tegen beslissingen die worden genomen na geconstateerde niet-naleving van een bij een voorwaardelijke veroordeling gestelde bijzondere voorwaarde.<sup>30</sup> In het zojuist bedoelde deel van het advies (p. 6/7) wordt de in het conceptwetsvoorstel *geïntroduceerde* mogelijkheid beroep in te stellen tegen een aantal rechterlijke beslissingen onnodig en onwenselijk geacht. De gevolgen van niet-naleving van de voorwaarden zijn door de rechter die het veroordelend vonnis heeft uitgesproken, bij de straftoemeting meegewogen, terwijl de gevolgen voor de veroordeelde duidelijk zijn. Deze formulering wijst sterk in de richting van oplegging van bijzondere voorwaarden, terwijl het bij de *introdactie* van een mogelijkheid alleen maar kan gaan om een mogelijkheid die eerder nog niet bestond.

Mogelijk waren het de zich na inwerkingtreding van de Wet USB onverwacht voordoende implicaties voor de praktijk die hebben geleid tot verhoogde waakzaamheid tegen nog niet in kaart gebrachte valkuilen.

---

28 Zie noot 26.

29 Zie noot 12.

30 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 086, nr. 3, p. 107. Het advies van het College is als bijlage bij de MvT gevoegd.

## 5 VOORUITKIJKEND

### 5.1 *Onduidelijkheid als gegeven*

De onduidelijkheid die het gevolg was van de aanvankelijke redactie van artikel 6:6:22 lid 1 Sv en op 6 maart 2020<sup>31</sup> werd opgelost door de Hoge Raad, is bij het verschijnen van deze bijdrage ook in de wet weggenomen door opneming in artikel 6:6:22 lid 1 Sv van de formulering dat (onder meer) beroep kan worden ingesteld tegen ‘de beslissingen, bedoeld in artikel 6:6:21, eerste lid, voor zover deze deel uitmaken van een uitspraak ter zake van een ander strafbaar feit’. In een ingevoegd artikel 6:6:22a Sv is geregeld dat daarna nog beroep in cassatie kan worden ingesteld. Voor alle gevallen waarin in de periode van 1 januari 2020 tot de inwerkingtreding van de hier bedoelde Spoedreparatiewet<sup>32</sup> de tenuitvoerlegging is bevolen vanwege niet-naleving van de algemene voorwaarde zal die tenuitvoerlegging pas plaatsvinden nadat onherroepelijk is komen vast te staan dat betrokkene zich voor het einde van de proeftijd heeft schuldig gemaakt aan een nieuw strafbaar feit.<sup>33</sup>

De Spoedreparatiewet heeft niet slechts betrekking op de gerezen onduidelijkheid die in dit artikel centraal staat. De Memorie van Toelichting bij het voorstel van wet maakt gewag van sinds de inwerkingtreding van de Wet USB geconstateerde onvolkomenheden, die gecorrigeerd dienen te worden. Tevens, zo wordt daaraan toegevoegd, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt verkeerde verwijzingen en aperte verschrijvingen te herstellen en enkele andere correcties voor te stellen.<sup>34</sup> Het aantal wijzigingen blijkt vervolgens omvangrijk te zijn en hier en daar van substantiële betekenis. Met erkenning dat het maken van ‘waterdichte’ wetgeving een complexe en specialistische aangelegenheid is, waarvoor respect op zijn plaats is, laat zich hier toch de vraag stellen of steeds de kwaliteitsstandaard is gehaald die is vereist om problemen bij toepassing van de wet zoveel mogelijk te voorkomen. Ik stel deze vraag mede in het licht van de in de Inleiding al beschreven wijze van afronding van een niet onbelangrijk stuk wetgeving door geregisseerde agendering als hamerstuk en ook omdat voorzienbaar is dat nog meer bepalingen dan die waarvan de onduidelijke of niet-bedoelde inhoud door de Spoedreparatiewet is gecorrigeerd, bij het doordenken van de werking daarvan in de praktijk tot hoofdbrekens zullen leiden. Ik geef één voorbeeld: de wijziging van art. 6:6:22 lid 1 Sv om daarmee te verzekeren dat hoger beroep kan worden ingesteld tegen de van een uitspraak ter zake van een ander strafbaar feit deel uitmakende beslissing tot tenuitvoerlegging wegens niet naleving van de algemene voorwaarde, heeft bewerkstelligd dat de voorwaarde van een gevoegde behandeling met

31 Zie noot 24.

32 Zie noot 10.

33 Art. XI Spoedreparatiewet (*Stb.* 2020, 225).

34 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 436, nr. 3, p. 1.

een ander strafbaar feit ook is gaan gelden voor de – in artikel 6:6:22 lid 1 eerder ongeclausuleerd opgenomen – mogelijkheid beroep in te stellen tegen de beslissing tot herroeping van een eerder verleende voorwaardelijke invrijheidstelling.

## 5.2 *Het kompas van de rechter*

Het oordeel dat de rechtbank Gelderland op 13 januari 2020 uitsprak, zou in het geval zij op 30 december 2019 onmiddellijk mondeling uitspraak had gedaan anders geluid hebben. De overwegingen die zij wijdt aan haar beslissing aangaande de vordering tot tenuitvoerlegging, maken duidelijk dat daarbij de belangen van de justitiabele voorop stonden. Een door die belangen geïnspireerde aanpak zagen we ook in de meeste andere besproken rechterlijke uitspraken. Dat is het goede nieuws dat de wellicht kritische ondertoon die in deze bijdrage te bespeuren valt, overstemt. Het stuk is overigens niet bedoeld om ook maar iemand persoonlijk aan te spreken, waar rechters hun vak serieus hebben genomen door een gesignaleerd – weliswaar slechts vermeend – probleem niet achteloos weg te wuiven (onder het motto: *lex dura sed lex*), maar gewetensvol naar uitwegen te zoeken. Maar er wringt wel iets. Dat is het feit, dat de – in zijn consequenties onwenselijk geachte – uitleg van de wet nauwelijks twijfel ondervond. Mogelijkerwijs bracht het gevoel overrompeld te worden door een nieuwe werkelijkheid mee dat de kritische attitude gegevens te wantrouwen, die niet passen in het de rechter bekende en vertrouwde, op beginselen, wetten en verdragen gebouwde schema, naar de achtergrond verdween. Tot zover de uitzondering. Want het kompas, dat de rechter stuurt naar een eigen, zelfstandig gevormd, onafhankelijk oordeel, zal ook wel eens leiden tot de vaststelling dat de wetgever iets over het hoofd heeft gezien. En daarnaast blijven er gevallen waarin de wetgever een niet gemakkelijk te onderschrijven keuze heeft gemaakt, zoals bij invoering van het zogenaamde ‘taakstrafverbod’. Daaraan ontsnappen is niet de bedoeling, maar niet altijd onmogelijk: in een geval waarin het taakstrafverbod oplegging van een ‘kale’ taakstraf uitsloot, oordeelde de rechter dat de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf – die overigens mag worden beperkt tot één dag<sup>35</sup> – onaanvaardbaar maakte.<sup>36</sup> Uitgaande van het primaat van de formele wet, kunnen we met zo’n beslissing leven in onze rechtsstaat. Hoewel de Tweede Kamer het nodig vond op 9 maart 2020 een rondetafelgesprek aan dat onderwerp te wijden, is in Nederland geen sprake van een dikastocratie.

35 HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202.

36 Rb. Noord-Nederland 14 februari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ9574; zie ook: F.S. Bakker, ‘Het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: is de rechter ongehoorzaam?’, *DD* 2016/23.