



De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
20 februari 2014

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp
Advies op het concept-wetsvoorstel herziening meerdaadse samenloop in strafzaken

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 11 december 2013, met kenmerk 458665, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel herziening regeling van de meerdaadse samenloop in strafzaken. Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt, blijkens de memorie van toelichting, het bestaande stelsel van de meerdaadse samenloop aan te passen en daarmee tevens uitvoering te geven aan het in het Regeerakkoord geformuleerde voornemen van het kabinet om de rechter in gevallen van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden te geven om een passende straf te bepalen. Hiertoe worden wijzigingen voorgesteld in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).

Advisering

De NVvR heeft met instemming kennis genomen van het doel en de strekking van het onderhavige wetsvoorstel.

Voor slachtoffers en nabestaanden, maar ook voor het algemene rechtsgevoel, is het moeilijk te accepteren dat een zeer ernstig misdrijf (nagenoeg) onbestraft blijft indien aan een verdachte sinds het plegen van een dergelijk delict inmiddels (in totaal) een zeer lange vrijheidsstraf en/of vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd.

De regeling van meerdaadse samenloop waarbij al bij de strafoplegging rekening wordt gehouden met eerder opgelegde vrijheidsstraffen, kan tot een voor de samenleving in het algemeen en voor het slachtoffer en/of diens nabestaanden in het bijzonder tot een

onbevredigende en in een enkel geval zelfs tot een bijzonder pijnlijke uitkomst leiden. Het in de memorie van toelichting op pagina 4 genoemde arrest en het arrest uit 2005 dat aan de basis ligt van deze latere cassatie in het belang van de wet, zijn daar twee duidelijke voorbeelden van. Met name in (zogenaamde) cold case onderzoeken worden alsnog, en soms pas lange tijd na het plegen, zeer ernstige misdrijven opgelost. In een deel van die zaken gaat het om verdachten die sinds het oude feit zijn veroordeeld tot (in totaal) een zeer lange vrijheidsstraf. De afschaffing van de verjaringstermijnen voor de misdrijven met levenslange strafbedreiging en substantiële verlenging van de verjaringstermijn bij andere ernstige misdrijven heeft als neveneffect dat oude en soms zeer ernstige strafzaken alsnog aan de rechter kunnen worden voorgelegd. De meer algemene verhoging van de opgelegde (vrijheids-)straffen per veroordeling zorgt er voor dat bij frequent recidiverende verdachten het (totale) strafmaximum eerder zal zijn bereikt.

Het wetsvoorstel behelst een aanpassing op drie onderdelen, te weten:

- aanpassing van het huidige strafplafond voor de gevallen dat iemand voor meerdere feiten gelijktijdig wordt berecht, van één derde boven het hoogste strafmaximum tot de helft boven het hoogste strafmaximum;
- aanpassing van het huidige stelsel waarbij bij meerdaadse samenloop één straf wordt bepaald en opgelegd, naar een stelsel waarbij de straf per feit wordt bepaald en vervolgens voor het totaal één straf wordt opgelegd;
- aanpassing van de regeling die de straftoemingsruimte bepaalt voor de situatie waarin iemand na één of meer veroordelingen wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór die veroordeling, in die zin dat de rechter voortaan bij het bepalen van het strafmaximum alleen met de eerste veroordeling waarin voor het strafbare feit, indien het in die zaak ten laste was gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald.

De NVvR kan instemmen met de eerstgenoemde aanpassing van het huidige strafplafond. Ten aanzien van de andere twee voorgestelde aanpassingen neemt de NVvR echter een ander standpunt in.

Bestrafing per feit

De voorgestelde aanpassing naar een stelsel waarbij de straf per feit wordt bepaald en vervolgens voor het totaal één straf wordt opgelegd, wijkt af van de bevindingen, conclusies en de daaruit volgende aanbeveling zoals opgenomen in het onderzoeksrapport van de Universiteit Leiden 'Meerdaadse samenloop in het strafrecht'. In dit rapport is weliswaar als aanbeveling opgenomen dat de rechter in geval van meerdaadse samenloop de straf per feit zou kunnen uitsplitsen, maar dat dit niet in alle gevallen hoeft te gelden. Uitsplitsing zou alleen in bepaalde gevallen wenselijk kunnen zijn. In andere gevallen stuit een dergelijke regeling vanuit de rechtspraktijk op – vooral praktische – bezwaren. De memorie van toelichting gaat in de visie van de NVvR onvoldoende op die bezwaren in. Ook wordt onvoldoende in de memorie van toelichting gemotiveerd waarom van het onderzoeksrapport wordt afgeweken.

De NVvR acht daarbij ook nog het volgende van belang. Straftoemering, in dit verband inclusief maatregeloplegging bedoeld, is niet gelijk te stellen aan een al dan niet afgetopte optelsom van de straf per bewezen verklaard feit. Aard, ernst en omvang van het bewezen



verklaarde zijn bij het bepalen van de soort en de (totale) omvang van een (gecombineerde) straf wezenlijke factoren. De (financiële) draagkracht, de mate en soort van recidive, de mate van toerekenbaarheid en/of het opleggen van één of meer maatregelen naast een (combinatie van) (hoofd)straf(fen) zijn dat evenzeer, en weging van alle genoemde factoren is bovendien zeer sterk afhankelijk van en verweven met de details van de concrete zaak en de individuele verdachte. Waar een meer standaardmatige afdoening mogelijk is in zaken die zich daar voor lenen (denk hierbij aan massaal gepleegde verkeersovertredingen, lichtere misdrijfzaken), geldt dat niet voor de zwaardere misdrijven die voor alle betrokkenen verstrekende gevolgen hebben. Juist daar wordt maatwerk geleverd. Die uiteindelijke uitkomst is bijgevolg het resultaat van een complex wegingsproces waarvan de gedachtegang en conclusie(s) zijn af te leiden uit de (straf)motivering. De in de toelichting genoemde richtlijnen en oriëntatiepunten zijn daarbij hulpmiddelen, geen rotsvaste bouwstenen die in elk voorkomend geval als ware vanzelf tot een juiste straf "per feit" leiden.

Het wetsontwerp noemt twee voordelen van een straftoemeting per feit. Allereerst zou het vonnis inzichtelijk(er) worden voor slachtoffers/nabestaanden. Ten tweede is, bij partieel appel, de straftoemeting voor het hof eenvoudiger.

Dit laatste argument acht de NVvR niet voldoende dragend voor de voorgestelde wetswijziging. Partieel appel komt weinig voor. Bovendien bestaat een meervoudige strafkamer bij het hof uit zeer ervaren (straf)rechters die zelf goed in staat zijn een passende bestraffing te bepalen in geval van deelvrijspraak of partieel appel. Het eerste argument overtuigt de NVvR evenmin. Het is maar de vraag of slachtoffers en nabestaanden willen weten welk gedeelte van de totaal op te leggen straf en/of maatregel gekoppeld kan worden aan "hun" strafzaak. Uit het onderzoek van de universiteit Leiden blijkt dat in de praktijk niet een dergelijke behoefte bij het slachtoffer wordt gezien. Daarnaast komt, zoals hierboven al aangegeven, "straftoemeting per feit", een gegeven waarmee de rechtspraak ervaring heeft als het gaat om bestraffing van overtredingen, niet overeen met de wijze waarop de uiteindelijk op te leggen sanctie bij de afdoening van ernstige(r) misdrijfzaken op een evenwichtige manier wordt vastgesteld door de rechter. Een maatregel (denk daarbij bijvoorbeeld aan TBS of ISD) wordt bovendien in beginsel niet gekoppeld aan een bepaald feit uit de bewezenverklaring, maar vormt wel een zeer wezenlijk onderdeel van de totale strafrechtelijke reactie.

Straftoemeting per feit leidt, zo mag worden verwacht, ten slotte tot een meer uitgebreid requisitoir en pleidooi: zowel de officier van justitie als de raadsman zullen op feitniveau in moeten gaan op de hoogte van de bestraffing. Deze verlenging van de behandeltijd heeft tot gevolg dat meer zittingstijd nodig zal zijn voor het behandelen van strafzaken met meer feiten. Vooral in seriezaken kan het leiden tot een aanzienlijk tijdsbeslag dat, naar de huidige opvattingen, enerzijds niet bijdraagt aan een evenwichtige (straf)rechtspleging en anderzijds zal leiden tot verzwaring van de werkdruk.

Beperking tot één veroordeling

De NVvR kan zich evenmin vinden in het voorstel alleen de eerste veroordeling (na de pleegdatum) mee te nemen bij toepassing van artikel 63 Sr. De volgorde waarin strafzaken tegen een verdachte worden afgedaan is immers niet altijd volgtijdig. Evenmin worden alle openstaande zaken gevoegd behandeld. Als gevolg hiervan worden min of meer parallel aan grote(re) strafzaken minder grote strafzaken tegen een verdachte afgedaan. Die praktijk kan



voor verdachten tot zeer uiteenlopende uitkomsten leiden. Niet alleen in verschillende strafzaken, maar ook tussen gelijkwaardige mededaders van hetzelfde ernstige strafbare feit. En dat is volgens de NVvR een niet te rechtvaardigen verschil, want het is enkel een gevolg van de eerste veroordeling na het plegen van het een achteraf te berechten strafbaar feit.

Rechtvaardige toepassing van een samenloopbepaling vereist dat de rechters (en de officier van justitie) het totaal aan opgelegde straffen sinds het plegen van het delict kunnen betrekken bij het bepalen van de straf(eis) in de later alsnog te berechten strafzaak.

De achterliggende reden voor het aanpassen van de regeling van artikel 63 is om onredelijke uitkomsten, zoals bijvoorbeeld in het in de inleiding van de Memorie van toelichting genoemde geval, te voorkomen. In het onderzoeksrapport van de Universiteit Leiden wordt – mede naar aanleiding van opvattingen vanuit de rechtspraak - erop gewezen dat overwogen zou kunnen worden om artikel 63 in die zin aan te passen dat het mogelijk wordt gemaakt om het huidige voorschrift buiten toepassing te verklaren in geval van berechting van een cold case. De voorgestelde regeling brengt deze wens uit de praktijk onvoldoende tot uitdrukking, terwijl daartegenover staat dat er nieuwe bezwaren – van principiële aard – rijzen.

Gelet op het bovenstaande adviseert de NVvR de minister het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

Absorptie van oude straffen

Absorptie van oude straffen in een nieuwe zaak vergt een uitgebreide bespreking tijdens de behandeling van de nieuwe strafzaak. Hernieuwde weging van oude strafzaken is immers complex en kan in elk geval niet alleen op basis van de tekst van het vonnis of de inhoud van de justitiële documentatie worden gedaan. Bedacht moet worden dat een officier van justitie, die overweegt aan de rechtbank te vragen een dergelijke stap te zetten in het kader van de bestraffing, dat op een of andere manier (ook voorafgaand) aan de zitting ter sprake zal moeten brengen. De oude strafzaak/strafzaken moet(en) beschikbaar zijn, en bestudeerd door de procesdeelnemers en de rechter. Hoe de rechter ambtshalve zal overgaan tot “absorptie” van een oude straf, laat zich niet zo makkelijk voorstellen. De rechter zal zich immers tijdens de behandeling in beginsel niet uitlaten over de bestraffing, of hooguit (en zeer voorzichtig) zou het element “absorptie” bij eventuele strafoplegging als mogelijkheid kunnen worden aangestipt. De huidige wetstekst sluit bovendien niet uit dat het kan gaan om straffen die al onherroepelijk zijn of zelfs al zijn tenuitvoergelegd. Een nadere weging van het totaal aan feiten is in een dergelijk geval volgens de NVvR niet te rijmen met (de strekking van) artikel 68 Sr.

De NVvR adviseert de minister de voorgestelde wetswijziging te heroverwegen.

Overgangsrecht

In het overgangsrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen zaken die vallen onder de werking van het oude recht en de feiten die zullen gaan vallen onder de nu voorgestelde wetsbepaling. Het is volgens de NVvR niet te verdedigen dat in het overgangsrecht een dergelijke principiële knip wordt gemaakt, die bovendien geweld doet aan de strekking van zowel het oude als het nieuwe artikel 63 Sr. Met name indien wordt bedacht dat het verschil in maximale bestraffing een zesde deel is van het wettelijk maximum van de bepaling met de hoogste strafbedreiging.



De opmerking op pagina 18 van de memorie van toelichting dat de nieuwe wetstekst zou kunnen leiden tot "een verdere terugloop van de strafruimte" bij toepassing van het oude artikel 63 Sr, berust volgens de NVvR op een vergissing. De opmerking van de minister dat er geen premie behoort te staan op een criminele carrière is niet onjuist. De NVvR is daarbij wel van mening dat niet moet worden vergeten dat het bij toepassing van artikel 63 Sr waar de grenzen van deze bepaling in zicht komen, het vaak zal gaan om een feit uit het begin van die sindsdien opgebouwde "criminele carrière", of dat die "carrière" is begonnen met het op dat latere moment alsnog te berechten feit. In een dergelijk geval treft dat argument volgens de NVvR geen doel. De NVvR verzoekt de minister hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Conclusie

Alles overziend is de NVvR van mening dat het wetsontwerp op een groot aantal, hierboven aangegeven punten, bezwaren oproept en niet goed werkbaar is. De NVvR adviseert de minister, gelet op het bovenstaande, dan ook het wetsvoorstel, behoudens de verhoging van het strafmaximum bij samenloop (incl. art. 63 Sr.), te herzien op zodanig wijze en meer in overeenstemming met de aanbevelingen van het onderzoeksrapport van de Universiteit Leiden. De NVvR stelt voor dat voor het overige de bestaande, in de praktijk overwegend goed functionerende, wettelijke regelingen ter zake samenloop ongewijzigd blijven.

Namens de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie,

voorzitter