

Vergaderjaar 2011–2012

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 129

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2011

Tijdens het mondelinge vragenuur van 15 november jl. (Handelingen II, 2011/12, nr. 23) heeft het lid van uw Kamer, de heer Van der Steur, mij vragen gesteld over de wijze waarop de rechtbank Amsterdam in haar vonnis van 14 oktober jl. heeft geoordeeld over de wettelijke regeling inzake de meerdaadse samenloop. In reactie op deze vragen heb ik uw Kamer toegezegd tegen de achtergrond van dit vonnis bedoelde wettelijke regeling nog eens onder de loep te nemen en u daarover te berichten. Bij die gelegenheid heb ik, naar aanleiding van een interruptie, dezelfde toezegging gedaan aan het lid van uw Kamer, mevrouw Helder. Met deze brief geef ik graag gevolg aan deze toezeggingen.

Aanleiding

Op 14 oktober 2011 heeft de rechtbank Amsterdam een man veroordeeld tot tien jaren gevangenisstraf voor een aantal ernstige zedendelicten die hij in 1996 heeft gepleegd. In het licht van de ernst van de gepleegde feiten achtte de rechtbank gevangenisstraf van een aanzienlijke duur op zijn plaats. Doordat de man ná 1996 herhaalde malen tot langdurige gevangenisstraffen is veroordeeld voor misdrijven die later zijn gepleegd, heeft de rechtbank moeten bezien op welke wijze bij de strafoplegging voor de feiten uit 1996 rekening moest worden gehouden met na 1996 opgelegde gevangenisstraffen. De rechtbank kwam daarbij tot het oordeel dat de wettelijke samenloopregeling in deze zaak niet moest worden toegepast. Een belangrijke overweging vormde het gegeven dat bij de totstandkoming van deze wettelijke regeling nog geen rekening kon worden gehouden met moderne opsporingstechnieken. Door deze opsporingsmogelijkheden komt het nu vaker voor dat daders van oude feiten jaren later alsnog worden opgespoord en dat tegen hen vervolging kan worden ingesteld. De rechtbank achtte zich daarom en op grond van andere overwegingen niet gebonden aan het strafmaximum dat zou voortvloeien uit de samenloopregeling. Voor de inhoud van het volledige vonnis verwijs ik u korthedshalve naar de vindplaats: *LJN BT7651*.

In antwoord op de mondelinge vragen van de heer Van der Steur heb ik op 15 november jl. de essentie van dit vonnis nader toegelicht en aangegeven dat het bij uitstek de taak van de rechter is om de bedoeling van de wet te interpreteren en aan de hand daarvan recht te spreken. Het is vervolgens niet aan mij om deze uitspraak te herbevestigen, omdat ook die taak behoort tot die van de rechter. Dit laat uiteraard de mogelijkheid onverlet om een analyse te geven van het bestaande wettelijk stelsel en de stand van het recht met betrekking tot de regeling van de meerdaadse samenloop. In het navolgende zal ik – zoals toegezegd – op deze beide onderwerpen nader ingaan en vervolgens besluiten met een enkele conclusie.

Het wettelijk stelsel

De artikelen 57 tot en met 62 Sr bevatten een regeling voor de gelijktijdige berechting van meer strafbare feiten en geven aan wat in een dergelijk geval de uiterste grens voor strafoplegging is. Artikel 63 Sr betreft de situatie dat gelijktijdige berechting niet heeft plaatsgevonden, waar dit in principe wel had gekund: iemand wordt na veroordeling tot straf opnieuw schuldig verklaard aan een strafbaar feit dat hij vóór die veroordeling heeft gepleegd.

Gelijksortige hoofdstraffen

Artikel 57 Sr bepaalt dat wanneer iemand gelijktijdig voor meerdere misdrijven wordt veroordeeld slechts één straf wordt opgelegd. De maximale straf is in dat geval het totaal van de hoogste straffen die op de feiten zijn gesteld. Hoofregel is derhalve dat bij meerdaadse samenloop straffen onbeperkt kunnen cumuleren. Alleen bij vrijheidsstraffen – gevangenisstraf of hechtenis – mag het totaal niet meer bedragen dan een derde boven het hoogste maximum (artikel 57, tweede lid, Sr).

De werking van deze regeling kan, wat de vrijheidsstraffen betreft, worden geïllustreerd aan de hand van de volgende twee voorbeelden. Als op het ene misdrijf een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren is gesteld (verkrachting: artikel 242 Sr) en voor het andere een gevangenisstraf van maximaal drie jaren geldt (mishandeling: artikel 300 Sr), kan bij meerdaadse samenloop in totaal vijftien jaren worden opgelegd. De totaal op te leggen straf – door stapeling van de straffen – bereikt dus niet het maximale strafplafond, te weten twaalf plus vier jaren. Matiging van het strafmaximum kan pas aan de orde zijn indien het strafplafond wordt overschreden. Bij een doodslag (artikel 287 Sr: maximaal vijftien jaren) en een afpersing (artikel 317 Sr: maximaal negen jaren) kan met toepassing van artikel 57 Sr een gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar volgen en geen vierentwintig jaar.

Opgemerkt wordt dat ingeval van meerdaadse samenloop waarbij sprake is van een misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaar is gesteld, als totaalstraf hetzij levenslange gevangenisstraf, hetzij een straf van ten hoogste dertig jaar kan worden opgelegd. Dit volgt uit artikel 10, vierde lid, Sr waarin is vastgelegd dat de tijdelijke gevangenisstraf in geen geval de tijd van dertig jaar te boven mag gaan. Opgemerkt wordt voorts dat bij meerdaadse samenloop van hechtenisfeiten op grond van artikel 18, derde lid, Sr de totaalstraf ten hoogste één jaar en vier maanden hechtenis kan bedragen. Ook de vervangende hechtenis kent een absoluut maximum (artikel 62, tweede lid, Sr). Zij mag in totaal de duur van één jaar bedragen. Artikel 57 Sr houdt verder voor de oplegging van andere hoofdstraffen dan de vrijheidsstraffen geen enkele beperking in. Geldboetes kunnen derhalve onbeperkt cumuleren. Voor zover deze geldboetes bij samenloop van

misdriven worden opgelegd, worden zij als één straf opgelegd (artikel 57, eerste lid, Sr). Gaat het om samenloop bij overtredingen, dan moet de rechter voor elke overtreding de geldboete vaststellen (artikel 62, eerste lid, Sr).

Ongelijksoortige hoofdstraffen en enkele andere voorschriften

Artikel 58 Sr geeft regels voor de minder vaak voorkomende situatie van meerdaadse samenloop van misdrijven waarop ongelijksoortige hoofdstraffen zijn gesteld. In dat geval kan elk van die straffen – bijvoorbeeld gevangenisstraf, een geldboete en hechtenis – worden uitgesproken met dien verstande dat bij cumulatie van de vrijheidsstraffen ook hier de totale vrijheidsbeneming niet meer mag bedragen dan een derde boven het hoogste maximum. Artikel 59 Sr bepaalt dat bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf, in afwijking van de artikelen 57 en 58 Sr, naast die straf alleen nog ontzetting van bepaalde rechten, verbeurdverklaring en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak kan worden opgelegd. Voor het opleggen van bijkomende straffen bij meerdaadse samenloop stelt artikel 60 Sr enkele specifieke voorschriften die hier niet verder behoeven te worden toegelicht. En artikel 60a Sr voorziet in een begrenzing voor de duur van de vervangende hechtenis van de schadevergoedingsmaatregel bij meerdaadse samenloop. De maximale duur van de vervangende hechtenis mag die van artikel 24c, derde lid, Sr (de termijn van een jaar) niet overschrijden. Artikel 61 Sr geeft tot slot een richtsnoer voor de zwaarte van en de keuze tussen de verschillende hoofdstraffen.

Vroeger feit wordt later berecht

Het komt (geregeld) voor dat iemand voor meer delicten afzonderlijk wordt berecht en bestraft, terwijl een gezamenlijke behandeling volgens de wet mogelijk was geweest. Het gaat hier om de situatie waarin iemand ná een veroordeling wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór de eerdere veroordeling. In dat geval zijn, zo volgt uit artikel 63 Sr, de samenloopbepalingen van overeenkomstige toepassing en kan de straf die bij de eerste veroordeling is opgelegd bij de latere berechting relevant worden. De rechter moet bij die berechting namelijk doen alsof het te berechten feit samen is telastegelegd met het feit dat al tot een veroordeling heeft geleid, alsof er sprake is van samenloop. Daarbij is het niet van belang of het later vervolgte feit eerder of later is begaan dan het reeds berechte feit. Bepalend is het tijdstip van de eerste veroordeling¹.

De met toepassing van de samenloopregeling berekende maximale straf bepaalt vervolgens, gegeven de bij de eerste veroordeling opgelegde straf en de maximumstraf die de rechter kan opleggen voor hetgeen hem ter berechting wordt voorgelegd², hoeveel ruimte er is voor strafoplegging bij de latere berechting. De rechter is aldus bij de tweede strafoplegging gebonden aan de grens van een derde boven het hoogste maximum. De eerder opgelegde straf dient daarop in mindering te worden gebracht, terwijl de later opgelegde straf niet hoger mag zijn dan het maximum dat voor voorliggende feit kan worden gegeven. Een voorbeeld is de veroordeling van iemand op 1 september 2011 wegens meerdere diefstallen (artikel 310 Sr: maximaal vier jaar) tot een gevangenisstraf van vijf jaar. Blijkt na die datum dat betrokkene zich op 15 augustus 2011 schuldig heeft gemaakt aan afpersing (artikel 317 Sr: maximaal negen jaar), dan kan bij de tweede veroordeling nog ten hoogste (twaalf – vijf jaar =) zeven jaar gevangenisstraf worden opgelegd.

¹ Artikel 63 Sr ziet alleen op eerdere veroordelingen die hebben geleid tot strafoplegging. De voorziening geldt niet indien sprake is geweest van het opleggen van een maatregel.

² Vgl. HR 19 april 2005, NJ 2006, 10 (m.nt. Mevis); ingevolge de artikelen 57 jo. 63 Sr is bij de tweede berechting de maximumvrijheidsstraf beperkt door het strafmaximum van de dan berechte feiten en door het strafmaximum dat toepasselijk is als de zaken gevoegd zouden zijn berecht.

Toepassing in de praktijk

De regeling van de meerdaadse samenloop heeft een ruim toepassingsbereik. Het komt dikwijls voor dat iemand voor meerdere feiten gelijktijdig wordt berecht. Het huidige strafplafond van artikel 57, tweede lid, Sr – te weten één derde boven het hoogste strafmaximum – biedt de rechter in beginsel voldoende ruimte om de straf op te leggen die hij passend acht. Niettemin doen zich gevallen voor – in het bijzonder bij de ongelijktijdige berechting van oude ernstige strafbare feiten met toepassing van artikel 63 Sr – waarbij er voor de nieuwe zaak vrijwel geen straf of weinig strafruimte meer over is. In de gepubliceerde rechtspraak zijn hier voorbeelden van en in de literatuur wordt aan dit effect van de bestaande regeling eveneens aandacht besteed. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de uitspraken van het Gerechtshof Leeuwarden 24 maart 2009, *LJN* BH7598, Gerechtshof Leeuwarden 10 augustus 2009, *LJN* BJ5740, Rechtbank Breda 4 maart 1971, *LJN* AB3714 en Rechtbank Rotterdam 24 juli 2008, *LJN* BD8494.

In het geval de rechter meerdaadse samenloop aanneemt, dient hij de toepassing van de regeling in het vonnis te vermelden. De wet eist niet, en er ontbreekt ook een praktijk terzake, dat wordt gemotiveerd voor welk deel ieder delict aan de hoogte van de opgelegde (totale) straf heeft bijgedragen.

Opmerking verdient nog dat het openbaar ministerie in de Aanwijzing Kader voor Strafvordering (*Stcr.* 2010, 20 475) bij het formuleren van de strafeis eveneens rekening houdt met meerdaadse samenloop: bij meer feiten in een zaak wordt per feit het aantal strafpunten opgeteld. Vanuit de gedachte van afnemend nut van een steeds zwaardere sanctie is voorzien in een zekere matiging bij een toenemend aantal strafpunten.

Vervolg

Uitgangspunt bij de wettelijke regeling van samenloop is, dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden.

Volgens de wetgever van 1886 is daar reden voor omdat de zwaarte van de straf in de regel extra toeneemt «naarmate zij langer duurt of hooger klimt.»

Er kunnen evenwel vragen worden gesteld over de doeltreffendheid, de inzichtelijkheid en de consistentie van de regeling inzake de meerdaadse samenloop. Ook in de literatuur staat de samenloopregeling al enige tijd bloot aan kritiek. De vraag kan bijvoorbeeld worden gesteld of de vormgeving van het stelsel van beperkte cumulatie nog steeds in alle opzichten maatschappelijk toereikend te noemen is, vooral op het punt van de omvang van de cumulatie. De opvattingen daarover in de literatuur verschillen nogal (zie voor een overzicht: M.J.A. Duker, «De samenloopregeling herijkt», *DD* 2011, 43). Zo bepleit prof. mr. J. de Hullu¹ een verruiming van de strafruimte bij meerdaadse samenloop, terwijl Duker mogelijkheden ziet voor een meer open, gedifferentieerde samenloopregeling. Laatstgenoemde auteur wijst er in zijn recente artikel op dat een ontoereikende strafruimte niet slechts een theoretisch probleem is, «zeker niet wanneer men in aanmerking neemt dat steeds vaker met nieuwe technieken oude zaken kunnen worden opgehelderd, terwijl in de toekomst naar verwachting ook vrijspraken kunnen worden herzien». Voor anderen, zoals prof. mr. P.A.M. Mevis, is vooral het behoud van de samenhang met andere onderdelen van het sanctierecht, zoals de recidive en andere strafverhogende omstandigheden, van belang.² Vast staat verder dat het stelsel van beperkte cumulatie bij vrijheidsstraffen in de strafdorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie op een andere manier is vormgegeven dan de huidige wettelijke regeling. Een hiermee samenhangende kwestie betreft de keuze van de wetgever voor het

¹ Zie ook J. de Hullu, «Recidive en straftoemering», Deventer: Kluwer 2003. Daarbij wijst De Hullu op het grote verschil tussen het effect van samenloop en recidive op de vrijheidsstraf. «Twee (of honderd) diefstallen die niet zijn gescheiden door een onherroepelijke veroordeling kunnen met maximaal 5 jaar en vier maanden worden bestraft, en dat is precies hetzelfde als wat staat op alleen de tweede diefstal nadat de eerste diefstal onherroepelijk tot een veroordeling tot vrijheidsstraf heeft geleid.»

² P.A.M. Mevis, «Samenloop» in: Caribisch Wetboek van Strafrecht, Nijmegen 2008.

opleggen van één straf voor meer delicten. Aan die ene straf kan op dit moment niet worden afgelezen voor welk deel ieder delict aan de straf heeft bijgedragen. Een andere keuze op dit punt zou kunnen zijn dat de rechter kenbaar maakt in welke mate een bepaald delict voor de straf heeft meegewogen.

Tegen deze achtergrond en mede gelet op de omvang van de technische ontwikkelingen en de onmiskenbare vergroting van de opsporingsmogelijkheden van reeds langer in het verleden gepleegde feiten zie ik aanleiding om nader onderzoek te laten verrichten naar de gevallen waarin bij de straftoemeting behoefte bestaat aan het opleggen van een hogere straf dan het wettelijk strafmaximum thans mogelijk maakt. In dat kader zou voorts moeten worden bezien op welke wijze tot verbetering en modernisering van de regeling inzake de meerdaadse samenloop kan worden gekomen. Daarbij wil ik nadrukkelijk ook de behoeften uit de rechtspraak betrekken. Verder lijkt het aangewezen om door middel van rechtsvergelijking te onderzoeken op welke wijze in andere rechtsstelsels met de meerdaadse samenloop wordt omgegaan en of daaruit inspiratie kan worden opgedaan. Een en ander zal vervolgens moeten resulteren in een integrale herziening van de artikelen 57 tot en met 63 Sr. Over de bevindingen en de daarop gebaseerde (legislatieve) vervolgstappen zal ik uw Kamer vanzelfsprekend zo spoedig mogelijk na voltooiing van het onderzoek berichten. Bij de duur van het hierboven bedoelde onderzoek denk ik aan een termijn van zes maanden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten