

Vergaderjaar 2017–2018

34 126

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2018

Aan het einde van de tweede termijn van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel herziening regeling meerdaadse samenloop op 13 maart jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 60) heb ik toegezegd bij brief in te gaan op het amendement van het lid Van Dam, inmiddels het tweede nader gewijzigde amendement Groothuizen en Van Dam (Kamerstuk 34 126, nr. 16). Voorts heb ik bij die gelegenheid aangegeven schriftelijk te zullen reageren op de motie van het lid Helder met Kamerstuk 34 126, nr. 12. Deze brief strekt ertoe aan beide toezeggingen tegemoet te komen. Daaraan voorafgaand veroorloof ik mij graag nog een korte schets te geven van de achtergrond van dit wetsvoorstel, omdat die relevant is voor de beoordeling van het amendement nr. 16.

Het wetsvoorstel

De aanzet tot dit wetsvoorstel vormde een vonnis van de rechtbank Amsterdam uit 2011 in een ernstige zedenzaak. De rechtbank had de meerdaadse samenloopregeling buiten toepassing gelaten omdat te weinig strafruimte zou overblijven. Deze uitspraak leidde tot de nodige aandacht in de politiek, de media en de literatuur. Mijn ambtsvoorganger heeft daarop door het WODC onderzoek laten verrichten. Daaruit bleek niet veel behoefte aan veranderingen. Maar er was ook wel de nodige kritiek op het sterk strafverminderende effect van de regeling, vooral bij ongelijktijdige berechting. Die kritiek sloot goed aan bij het voornemen van de vorige regering om de regeling te verruimen.

De meerdaadse samenloopregeling wordt toegepast als een verdachte meerdere strafbare feiten heeft begaan en daarvoor gelijktijdig terecht staat of daarvoor gelijktijdig terecht had kunnen staan. De wet begrenst in die gevallen de maximaal op te leggen straf voor die feiten. 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.

Artikel 63 Sr verklaart de regeling van meerdaadse samenloop ook van toepassing op de ongelijktijdige berechting van feiten die als meerdaadse samenloop hadden kunnen worden bestraft. Ook dan behoort conform de meerdaadse samenloopregeling een strafmatiging te gelden. Het probleem bij de huidige regeling is – ik gaf dit al aan – vooral de situatie van ongelijktijdige berechting. Een ouder feit wordt berecht en dat strafbare feit had in samenloop kunnen worden berecht met een later feit of latere feiten. In zo'n geval wordt nu bij de bestraffing van het oudere feit elke latere veroordeling tot straf in mindering gebracht. Dit kan er soms toe leiden – zoals in de Amsterdamse zaak – dat voor het te berechten feit vrijwel geen strafruimte meer over is. Een dergelijke situatie is natuurlijk ongerijmd. Daarom brengt dit wetsvoorstel daarin verandering. Daartoe wordt in de eerste plaats het zogenaamde strafplafond van een derde naar de helft van het hoogste strafmaximum verhoogd. En in de tweede plaats wordt – met instandhouding van het uitgangspunt van gematigde cumulatie – het strafverminderend effect bij ongelijktijdige berechting beperkt, door enkel nog rekening te houden met de eerste veroordeling waarbij het oude feit meegenomen had kunnen worden. Daardoor krijgt de rechter, zeker waar het gaat om daders met een criminele carrière, meer ruimte om voor het later te berechten feit een passende straf op te leggen. Beide wijzigingen zorgen ervoor dat in de praktijk meer strafruimte ontstaat bij de berechting van oude feiten.

Het tweede nader gewijzigde amendement Groothuizen en Van Dam (Kamerstuk 34 126, nr. 16)

Het amendement onder nr. 16 strekt ertoe het huidige, maar ook het in het wetsvoorstel voorgestelde, artikel 63 Sr te voorzien van een aangepaste opzet.

In de eerste plaats beoogt het amendement te regelen dat bij eerdere veroordelingen niet de eerstvolgende veroordeling in mindering wordt gebracht, maar de veroordeling waarbij de hoogste straf is opgelegd. In de tweede plaats creëert het amendement voor de rechter de bevoegdheid om in bepaalde gevallen – in aanvulling op de straf die volgt uit toepassing van de meerdaadse samenloopregeling – voor een te berechten zwaar feit een extra gevangenisstraf op te leggen. Die aanvullende gevangenisstraf is niet hoger dan een derde van het op dat feit gestelde maximum. De rechter kan van deze bevoegdheid gebruik maken wanneer het gaat om een zwaar misdrijf dat eerder niet kon worden opgelost.

Waar het wetsvoorstel, zoals hierboven toegelicht, ervan uitgaat dat bij ongelijktijdige berechting slechts de eerstvolgende veroordeling in mindering wordt gebracht, kiest het amendement ervoor in alle gevallen uitsluitend de hoogst opgelegde straf in mindering te brengen. De indieners menen dat de keuze voor de eerste veroordeling als nadeel heeft dat het in mindering brengen van die eerste veroordeling vaak afhangt van toevalligheden en tot willekeur leidt. Die constatering is in zoverre juist dat het wetsvoorstel voortbouwt op het bestaande stelsel waarbij ingeval van ongelijktijdige berechting *de fictie* wordt gehanteerd van gelijktijdige berechting. In dat licht is de keuze voor de eerste veroordeling waarbij het te berechten feit had kunnen worden meegenomen goed verdedigbaar. Tegelijkertijd had het te berechten feit inderdaad, indien het eerder was ontdekt, ook in een latere strafzaak kunnen worden meegenomen. Met de keuze van het amendement om uitsluitend rekening te houden met de veroordeling waarbij de hoogste straf is opgelegd, wordt *die fictie* van toepasselijkheid van de meerdaadse

samenloop losgelaten. Wel sluit de keuze voor de hoogste straf aan bij de bedoeling van het wetsvoorstel om het strafverminderende effect bij ongelijktijdige berechting te beperken. Aandacht verdient dat in alle gevallen waarin het gaat om te berechten misdrijven met een strafmaximum onder de twaalf jaar op grond van het amendement die strafvermindering maximaal zal zijn.

Zoals aangegeven maakt het amendement voor de ongelijktijdige berechting een andere vorm van bestraffing mogelijk wanneer het gaat om misdrijven met een strafmaximum vanaf twaalf jaar die niet konden worden opgelost. Vanuit wetssystematisch oogpunt roept dat de vraag op waarom de oorzaak van de latere berechting – eerder kon het feit niet worden opgelost – geen gewicht in de schaal legt bij misdrijven met een strafmaximum dat onder de twaalf jaar ligt. Uit de toelichting op het amendement leid ik af dat de indieners met deze voorziening een oplossing willen bieden voor de bijzondere gevallen waarin toepassing van artikel 63, eerste lid, Sr (aangepast zoals voorzien door het amendement) in een cold-case zaak nog steeds kan leiden tot geen of zeer beperkte strafruimte. Beslist de rechter tot het gebruik van de voorgestelde bevoegdheid, dan kan hij volgens het amendement nog een extra «straf» opleggen. De rechter is in dat geval dus niet meer gebonden aan het vaste strafmaximum van artikel 57 Sr dat ook geldt voor de ongelijktijdige berechting. Dit doet afbreuk aan de systematische consistentie die in de huidige regeling en die van het wetsvoorstel besloten ligt. Door de rechter de mogelijkheid te geven aanvullend een derde van het strafmaximum van het te berechten feit op te leggen, wordt volgens de indieners geborgd dat zich bij ernstige delicten niet de situatie kan voordoen dat de rechter geen strafruimte meer heeft. In het wetsvoorstel is voor die situatie – met inachtneming van het bestaande stelsel – de mogelijkheid gecreëerd van het opleggen van een gezamenlijke straf (artikel 63, derde lid, Sr).

Het amendement hanteert het herzieningscriterium van artikel 457 Sv om te bepalen of sprake is van een zaak die niet eerder kon worden opgelost. Voor de herzieningsregeling is dat criterium geschikt. Dan is er al een hele strafzaak geweest en hebben het openbaar ministerie, de rechter en de politie al het mogelijke gedaan om alle feiten boven water te krijgen; beoordeeld kan worden of een bepaald, eerder onbekend, gegeven tot een andere uitkomst van de strafzaak had geleid. In het geval van het door het amendement voorgestelde artikel 63, derde lid, Sr moet worden teruggekeken in de tijd, vaak naar een bepaalde fase van het opsporingsonderzoek. Het lijkt dan – zeker omdat er inmiddels vele jaren verstreken kunnen zijn – moeilijk om te bepalen of het strafbare feit eerder opgelost had kunnen zijn en wiens verantwoordelijkheid het is dat dit niet is gebeurd. Ik sluit niet uit dat toepassing van de regeling uitzoekwerk en discussies zullen meebrengen die de rechter in het door het wetsvoorstel voorgestelde stelsel bespaard blijven.

In het licht van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het amendement tot een regeling leidt die op onderdelen complexer is in toepassing en elementen bevat die niet aansluiten op de huidige wettelijke regeling inzake de samenloop van strafbare feiten waarop het wetsvoorstel wil voortbouwen. Dat neemt niet weg dat ook in de regeling zoals het amendement tot stand wil brengen het uitgangspunt van gematigde cumulatie gehandhaafd blijft en het strafverminderende effect van de huidige regeling bij ongelijktijdige berechting wordt beperkt. Ik laat het oordeel over het amendement aan de Kamer.

De motie van het lid Helder (Kamerstuk 34 126, nr. 12) hangt samen met het besluit van de toenmalige regering om de regeling, opgenomen in het ter consultatie gegeven wetsvoorstel, waarbij de straf per feit wordt bepaald, geen onderdeel meer uit te laten maken van het wetsvoorstel. Hiertoe is besloten op grond van de adviezen van de NVvR en de Raad voor de rechtspraak, en in navolging van de WODC-onderzoekers. Er is voor gekozen – dit constateert de motie ook – de precieze invulling van een beleid, gericht op het uitsplitsen van de straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop, over te laten aan de rechtspraak. Ik onderschrijf de in de motie verwoorde opvatting dat het door de rechter uitsplitsen van de straf per feit tot meer begrip kan leiden bij slachtoffers, nabestaanden en de samenleving doordat de rechter apart aandacht besteedt aan elk slachtoffer en de ernst van het tegen dat slachtoffer gepleegde feit. Ik sta dan ook positief tegenover het dictum van de motie. Ik zou willen voorstellen de evaluatie van het wetsvoorstel, zoals voorzien door het amendement van het lid Helder onder nr. 8, mede betrekking te laten hebben op de wijze waarop de rechtspraak een beleid heeft ontwikkeld over het uitsplitsen van straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop en welk effect dit beleid heeft gesorteerd. Als de motie onder Kamerstuk 34 126, nr. 12 op deze wijze mag worden gelezen, ben ik graag bereid de motie over te nemen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus