



de Rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum	13 maart 2014
contactpersoon	Voorlichting
e-mail	voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer	06 – 46116548
uw kenmerk	458665
onderwerp	Advies Conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 11 december 2013 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) u te adviseren over het Conceptwetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (het “**Wetsvoorstel**”).

Wetsvoorstel

Blijkens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is er aanleiding om de huidige wettelijke regeling inzake meerdaadse samenloop te herzien omdat de toepassing van deze regeling niet altijd tot redelijke uitkomsten leidt. Daarnaast kunnen enkele aanpassingen een betere uitleg stimuleren van de overwegingen die hebben geleid tot het opleggen van de door de rechter bepaalde straf. Het wetsvoorstel strekt ertoe deze wijzigingen door te voeren, en geeft tevens uitvoering aan het voornemen van dit kabinet, aangekondigd in het regeerakkoord, dat de rechter ‘in gevallen van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden [krijgt] om een passende straf te bepalen’ (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 26). Voorgesteld wordt om de huidige regeling op drie onderdelen aan te passen:

1. Het huidige strafplafond voor de gevallen dat iemand voor meerdere feiten gelijktijdig wordt berecht, te weten één derde boven het hoogste strafmaximum (artikel 57, tweede lid, Sr), wordt verhoogd tot de helft boven het hoogste strafmaximum. Het bestaande stelsel van gematigde cumulatie voor de vrijheidsstraf blijft derhalve gehandhaafd, maar wordt verruimd.
2. Waar thans bij meerdaadse samenloop door de rechter één straf moet worden bepaald en opgelegd, wordt voorgesteld dat de rechter per feit de straf bepaalt en vervolgens voor het totaal één straf oplegt.
3. Aanpassing van de regeling die de straftoemetersruimte bepaalt voor de situatie waarin iemand na één of meer veroordelingen wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór die veroordeling(en) (artikel 63 Sr). Anders dan thans het geval behoefde de rechter voortaan bij het bepalen van het strafmaximum slechts met één, onherroepelijke, veroordeling rekening te houden. Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke



de Rechtspraak

datum 13 maart 2014
pagina 2 van 5

Advies

Artikel 57 Sr

In de MvT wordt verwezen naar het onderzoeksrapport 'Meerdaadse samenloop in het strafrecht' (hierna: het rapport).² De conclusie van de onderzoekers in het rapport is dat de regeling betreffende de meerdaadse samenloop in het algemeen niet als problematisch wordt ervaren. Daarbij blijkt uit het rapport dat het aantal gevallen waarin het huidige maximum bij meerdaadse samenloop in de praktijk niet afdoende is, zeer beperkt is. Het aantal gevallen in de strafrechtspleging waarin de voorgestelde verhoging tot de helft van toepassing zou zijn, lijkt daarmee eveneens zeer beperkt. In het wetsvoorstel wordt in het algemeen voorgesteld om in de wet te verankeren dat de rechter per feit de straf dient te bepalen, hetgeen anders is dan in het rapport wordt aanbevolen.³ De Raad heeft er begrip voor dat in sommige gevallen het relatieve gewicht van de beoordeling van een bepaald feit of bepaalde feiten van belang wordt geacht. Zoals in het rapport wordt gesteld, gebeurt dit in de huidige praktijk in bepaalde gevallen. De vraag is of daarmee niet zou kunnen worden volstaan. Uit de motivering van de straf zal dat relatieve gewicht immers in veel van die gevallen al blijken.

In het wetsvoorstel valt op dat het voorgestelde artikel 57, eerste lid, Sr, dwingend is geformuleerd. Het houdt in dat in geval van meerdaadse samenloop de straf per feit wordt bepaald en dat op basis van die straffen de straf wordt bepaald die wordt opgelegd. Dat lijkt te betekenen dat de rechter in geval van meerdaadse samenloop de straf altijd per feit moet uitsplitsen en niet de ruimte zou hebben om in gevallen waarin zulks niet zinvol is, uitsplitsing achterwege te laten. De MvT, met name pagina 15, wijst echter niet in die richting. Uitgangspunt is een feitgerichte benadering, die volgens het rapport ook nu al in de praktijk toepassing vindt, en die voorsorteert op een inzichtelijke strafmotivering. Dat wil kennelijk niet zeggen dat altijd in de strafmotivering de uitsplitsing van de straf dient te worden opgenomen. Immers, in de MvT wordt ingestemd met het rapport waar dat aangeeft dat het niet altijd nodig is in de strafmotivering de straf uit te splitsen. Die uitsplitsing zou bijvoorbeeld in de rede liggen wanneer slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht of als het om feiten gaat die de rechtsorde ernstig hebben geschokt. Eveneens in lijn met het rapport wordt dan ook in de MvT gesteld dat aan de rechtspraak de ruimte moet worden gelaten om de precieze invulling van een beleid, gericht op het uitsplitsen van straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop, verder gestalte te geven. Daar waar het artikel zelf dwingend is geformuleerd, laat de MvT dus alle ruimte aan de rechter en de rechtspraak om invulling te geven aan het voorschrift. Het voorschrift is ook niet met nietigheid bedreigd en moet volgens de MvT worden beschouwd als een uitdrukkelijke ondersteuning van initiatieven die op dat terrein zullen worden ontplooid maar lijkt verder nergens toe te dwingen. Dat doet de vraag rijzen wat de waarde voor de praktijk zal zijn van dit voorschrift, mede gelet op de voorbeelden

adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² J.M. ten Voorde, C.P.M. Cleiren & P.M. Schuyt, *Meerdaadse samenloop in het strafrecht; een onderzoek naar doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop (artikel 57-63 Sr)*, BJU, Den Haag 2013.

³ Zie met name p. 221-225.



de Rechtspraak

datum 13 maart 2014
pagina 3 van 5

die worden genoemd waar ook nu al de nodige aandacht aan de straf en motivering daarvan wordt besteed. Indien met het voorschrift van het voorgestelde artikel 57, eerste lid, Sr, echter wel beoogd is om een duidelijke wijziging in de strafmotivering te bewerkstelligen, adviseert de Raad om het wetsvoorstel nader te onderbouwen. Het lijkt de Raad niet onverstandig de vraag aan de rechtspraak voor te leggen of het aanbeveling verdient een oriëntatiepunt in het leven te roepen over de vraag in welke situaties zou kunnen worden overgegaan tot het vermelden van afzonderlijke deelstraffen als onderdeel van de strafmotivering.

Gevolgen voor WOTS- en WETvvs-zaken

De voorgestelde wijziging kan mogelijk grotere gevolgen hebben voor zogenoemde WOTS- en WETVVS-zaken,⁴ waarin ook de samenloopregel wordt toegepast. Zoals bekend, plegen in vreemde staten – zowel buiten als binnen de EU – voor Nederlandse begrippen hoge straffen te worden opgelegd in drugszaken, ook als het kleinere hoeveelheden drugs betreft. Er is in dit soort zaken ook al gauw sprake van meerdaadse samenloop. Daarvan kan niet alleen sprake zijn als het gaat om meer dan één transactie of transport maar ook als er meer dan één soort drugs van lijst 1 en lijst 2 bij de Opiumwet in het geding is in één en hetzelfde transport of indien mede op grond van één transport de deelname aan een misdadige organisatie wordt aangenomen. In de meeste gevallen blijft de opgelegde straf ook in gevallen van meerdaadse samenloop naar Nederlands recht nog wel beneden het overeenkomstig artikel 57 Sr bepaalde Nederlandse maximum van 1/3 boven de zwaarste straf. In een aantal gevallen is in de vreemde staat echter een straf opgelegd die daarboven uitkomt. Als, zoals voorgesteld wordt in het wetsvoorstel, het maximum wordt gesteld op de helft boven de zwaarste straf zal in een groter aantal gevallen een straf moeten worden overgenomen die voor Nederlandse begrippen thans al zeer hoog tot excessief is. Om hoeveel gevallen het zou kunnen gaan, valt moeilijk (in) te schatten maar aan deze problematiek wordt in het wetsvoorstel geen aandacht besteed.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Geldboete

In het wetsvoorstel en in het rapport wordt geen voorstel gedaan met betrekking tot de cumulatie van geldboetes. In plaats daarvan wordt verwezen naar de mogelijkheid om correcties aan te brengen via het draagkrachtbeginsel, zie de MvT pagina 12. In de MvT wordt aldaar aangekondigd dat die aanbeveling onder de aandacht van de Raad zal worden gebracht. De Raad houdt zich uiteraard aanbevolen om zich speciaal over dit onderwerp te buigen, maar merkt voor zover hier van belang vast het volgende op. In de Nederlandse praktijk in strafzaken wordt gewerkt met zeer globale inschattingen van iemands draagkracht terwijl er geen andere maatstaf bestaat dan de redelijkheid voor de beoordeling van de omvang van een geldboete in verhouding tot iemands financiële belastbaarheid, noch voor het in aanmerking nemen van de consequenties van achtereenvolgende of cumulerende geldboetes. Bij een dergelijk vage maatstaf is de kans groot dat de consistentie ver te zoeken is, zie ook het rapport op pagina 151. Desondanks wordt in de MvT, eveneens op pagina 12, aangegeven dat hier om maatwerk van de rechter wordt gevraagd. Dat lijkt in het licht van het voorgaande een onmogelijke opgave. Het is de vraag of de tijd niet is gekomen dat aan het draagkrachtbeginsel meer concrete inhoud wordt gegeven. Zonder een dergelijke concretisering zal het voor de rechtspraak ook niet goed mogelijk zijn om – zoals gesuggereerd in het rapport en in de MvT – in een oriëntatiepunt voor meerdaadse samenloop voor de cumulatie van geldboetes aan het draagkrachtbeginsel op deugdelijke wijze inhoud te geven. Een punt van aandacht daarbij zou ook zijn om te waarborgen dat geldboetes de veroordeelden meer dan thans in vergelijkbare

⁴ Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis en Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.



de Rechtspraak

datum 13 maart 2014
pagina 4 van 5

mate belasten. De Raad adviseert om nader onderzoek te doen naar de invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel in dit kader.⁵

Art. 63 Sr

De Raad begrijpt dat met ‘de eerste veroordeling’ bedoeld wordt op de eerste veroordeling na het tijdstip van het feit in de nieuwe strafzaak. De vraag is of het de helderheid niet ten goede zou komen als dit ook uitdrukkelijk wordt vermeld in de bepaling. De Raad wijst er voorts op dat het regelmatig voorkomt dat feiten die samenhangen en in tijd kort na elkaar volgen niet gelijktijdig worden afgedaan. De Raad acht het – overeenkomstig de bestaande praktijk – redelijk dat bij de bepaling van de straf in de nieuwe zaak als vertrekpunt wordt genomen welke straf ‘in totaal’ zou zijn opgelegd als de feiten tegelijkertijd zouden zijn berecht. Dat geldt ook voor feiten die niet in een eerste veroordeling maar ook in een mogelijk tweede of derde veroordeling aan de orde komen. Dit is een veelvuldig in de praktijk gehanteerd uitgangspunt. Nu het tijdstip van berechting van feiten voor een belangrijk deel een kwestie van toeval is, ziet de Raad geen aanleiding met dit uitgangspunt te breken.

In zoverre bestaat ook bezwaar tegen opname van de eis dat het om een onherroepelijke veroordeling zou moeten gaan. Omdat echter het huidige strafmaximum bij meerdaadse samenloop bijna altijd toereikend is, behoeft de bepaling in het wetsvoorstel evenwel niet tot een breuk met de huidige praktijk te leiden. Voor het overige wijst de Raad erop dat de kans bestaat dat in de praktijk hoger beroep en cassatie worden ingesteld om zo lang mogelijk te voorkomen dat een vonnis in kracht van gewijsde gaat om een ruimere toepassing van de samenloopregeling te bewerkstelligen, althans dat dit als argument wordt aangevoerd. Het verdient aanbeveling in de MvT het hiervoor gestelde duidelijker tot uitdrukking te brengen, zodat de huidige beleidslijn kan worden voortgezet.

Ten slotte merkt de Raad op dat de regeling van het ‘oplossen’ van een eerder opgelegde straf in een gezamenlijke straf in de nieuwe zaak, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 63 lid 3 Sr, tot onduidelijkheid kan leiden. Afgezien van het feit dat deze mogelijkheid in de wet scherper zou kunnen worden geformuleerd, rijst de vraag of de regeling niet tot problemen zal leiden bij de executie. Omwille van de rechtsbescherming zou de rechter alleen die straf moet opleggen die ook daadwerkelijk kan worden geëxecuteerd. Op dit punt adviseert de Raad het wetsvoorstel te heroverwegen.

⁵ Als voorbeelden kunnen daarbij dienen het systeem van een dagboetstelsel of een raad voor de straftoemeting, zoals die bijvoorbeeld in Engeland bestaat. Een van de taken van een dergelijke raad kan zijn het opstellen van – voor het gewone strafrecht en bestuursstrafrecht gemeenschappelijke - uitgangspunten voor de invulling van het evenredigheids- en draagkrachtbeginsel.



de Rechtspraak

datum 13 maart 2014
pagina 5 van 5

Werklastgevolgen

De aanpassing van art. 57 Sr, lijkt de rechter te noodzaken om bij meerdaadse samenloop van misdrijven per feit een straf te bepalen. In dergelijke zaken zal naar verwachting beslag worden gelegd op de bestaande capaciteit. Per zaak zullen deze gevolgen voor de werklast te overzien zijn. Als bedoeld is slechts een instructienorm aan de rechter te geven en dat de aanpassing van artikel 57, eerste lid, Sr, niet meer is dan een uitdrukkelijke ondersteuning van de wetgever van de initiatieven die zullen worden ontplooid, ziet de Raad op de langere termijn geen aanleiding dat het om substantiële werklastgevolgen zal gaan. Indien bedoeld is in het algemeen in geval van meerdaadse samenloop de rechter te noodzaken per feit een straf te bepalen, zal dat anders liggen. Dan zou de extra werklast per zaak circa zeshonderdduizend euro extra kosten per jaar met zich meebrengen om werkdruktoename te voorkomen. Daarbij is voor de zaken waarbij meerdaadse samenloop speelt, gerekend met circa 10 minuten extra per zaak bij de meervoudige kamer en circa 5 minuten extra per zaak bij de enkelvoudige kamer.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak