

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. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Het verheugt mij dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel. De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven mij gelegenheid om strekking en inhoud ervan te verduidelijken.

Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-fractie met een grote mate van interesse van dit wetsvoorstel hadden kennis genomen. Deze leden gaven aan het onverteerbaar te vinden dat de rechterlijke macht zich beperkt voelt in haar straftoemettingsvrijheid. Tegen die achtergrond hadden zij bij het mondelinge vragenuur van 15 november 2011 reeds aandacht gevraagd voor de beperkingen van de huidige wettelijke regeling. Het onderwerp maakte ook deel uit van het verkiezingsprogramma van 2012. Bovendien is in het regeerakkoord «Bruggen slaan» aangekondigd, zo merkten deze leden terecht op, dat de rechter 'in gevallen van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden [krijgt] om een passende straf te bepalen'. Het voorliggende wetsvoorstel vormt daarvan een uitwerking. In de opmerking van deze leden dat zij over het uitgangspunt van de regeling enthousiast zijn, ligt naar ik hoop eveneens besloten dat zij de voorgestelde aanpassingen kunnen steunen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Ook deze leden brachten te berde dat het voorstel een uitwerking is van de in het regeerakkoord gemaakte afspraken over het aanpassen van de meerdaadse samenloopregeling. Die aanpassing zou moeten resulteren in meer ruimte voor de rechter om een passende straf op te leggen in geval van meerdaadse samenloop. Volgens de aan het woord zijnde leden voldoet dit wetsvoorstel aan die afspraak. Dat deze leden zich daarom kunnen vinden in de strekking ervan verheugt mij dan ook

bijzonder. Hun vragen over de onderbouwing van het wetsvoorstel en over andere aspecten zal ik in het navolgende vanzelfsprekend graag van een antwoord voorzien.

Wat betreft de totstandkoming van dit wetsvoorstel vroegen deze leden op welke wijze de Raad voor de rechtspraak – anders dan via de gebruikelijke consultatieronde – actief betrokken is. Het antwoord op die vraag luidt dat aan die betrokkenheid ook vorm is gegeven in het kader van het onderzoek dat in de periode 2012/13 is uitgevoerd door medewerkers van de Universiteit Leiden. De Raad voor de rechtspraak heeft de onderzoekers bijgestaan bij de selectie van de rechters en raadsheren voor de te houden interviews. Ook overigens heeft de Raad een rol gespeeld bij de communicatie tussen de onderzoekers en de leden van de zittende magistratuur (vgl. J.M. ten Voorde e.a., «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», Universiteit Leiden/WODC, Leiden 2013, blz. 314).

Waar de leden van de PvdA-fractie stelden dat de aanbevelingen uit het genoemde onderzoek niet zijn overgenomen, verduidelijk ik graag dat dit wel het geval is: de aanbeveling op het gebied van het uitsplitsen van de straf per feit, de aanbeveling over de doorwerking van het draagkrachtbeginsel bij het bepalen van de hoogte van de verschillende geldboeten bij meerdaadse samenloop van overtredingen en de aanbeveling over een zorgvuldige motivering bij de toepassing van artikel 63 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) worden onderschreven. Alleen op het punt van de verhoging van het wettelijk strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr en de appreciatie van de onwenselijke consequenties van artikel 63 Sr wordt met dit wetsvoorstel een andere keuze gemaakt dan in het WODC-onderzoek voorgesteld. Het WODC-onderzoek constateert inderdaad dat de bestaande regeling nauwelijks als belemmerend wordt ervaren. De noodzaak de regeling aan te passen wordt door een kleine minderheid van de in het kader van het onderzoek geïnterviewde personen genoemd. Tegelijkertijd merk ik wel op dat ook de Raad voor de rechtspraak onderkent dat in een aantal gevallen de voorgestelde verhoging van het strafmaximum benut zal worden. Ook de NVvR geeft in haar advies over het wetsvoorstel aan dat de huidige regeling van meerdaadse samenloop soms tot een voor de samenleving in het algemeen en voor het slachtoffer in het bijzonder onbevredigende en in een enkel geval zelfs tot een bijzonder pijnlijke uitkomst leidt. Om die reden kan de NVvR instemmen met de voorgestelde aanpassing van het huidige strafplafond.

Het WODC-onderzoek heeft geen exacte cijfers opgeleverd van het aantal zaken waarin de huidige samenloopregeling de rechter heeft beperkt in zijn mogelijkheden een passende straf op te leggen. Op grond van het voorgaande mag worden aangenomen dat

het om een gering aantal zaken gaat. Uit de gepubliceerde jurisprudentie komen vooral zaken naar voren waarin de doorwerking van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr op de situaties van ongelijktijdige berechting (artikel 63 Sr) aan de orde is. Illustratief zijn in dit verband het vonnis van de Rechtbank Amsterdam van 14 oktober 2011 (ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651), de vonnissen die de Rechtbank Oost-Brabant op 8 oktober 2014 wees (ECLI:NL:RBOBR:2014:5635 en ECLI:NL:RBOBR:2014:5636) en de wat oudere strafzaak die geleid heeft tot het arrest van de Hoge Raad van 19 april 2005 (HR 19 april 2005, NJ 2006, 10, m.nt. P.A.M. Mevis). Voorts zijn te noemen de uitspraken van het Gerechtshof Leeuwarden van 24 maart 2009, LJN BH7598, Rechtbank Breda 4 maart 1971, LJN AB3714 en Rechtbank Rotterdam 24 juli 2008, LJN BD8494. In deze gevallen zijn rechters zeer in hun straftoemetersruimte beknot doordat het totaal aan (eerder) opgelegde straffen volledig in mindering diende te worden gebracht op de straf voor het te berechten feit. De geldende regeling leidde er bijvoorbeeld toe dat nog slechts vier jaren en drie maanden gevangenisstraf kon worden opgelegd wegens feiten die naar het oordeel van de rechtbank tien jaar gevangenisstraf rechtvaardigden (ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651) en dat een rechterlijk pardon moest worden gegeven voor feiten die naar het oordeel van de rechtbank zeven jaar gevangenisstraf rechtvaardigden (ECLI:NL:RBOBR:2014:5636). Het wetsvoorstel wil hierin verandering brengen. Dat het hier om een gering aantal zaken gaat, doet mijns inziens niets af aan de wenselijkheid om deze aanpassingen door te voeren. Met het voorgaande hoop ik de aan het woord zijnde leden meer inzicht te hebben kunnen geven in de verhouding tussen de uitkomsten van het WODC-onderzoek en de mij moverende overwegingen om tot een wetswijziging te besluiten.

De leden van de SP-fractie bleken tot mijn genoegen met belangstelling te hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij merkten op hierover nog wel veel kritische vragen en opmerkingen te hebben en dan met name over de wijziging van artikel 63 Sr. Op deze vragen en opmerkingen zal ik in het navolgende graag reageren. Verder vroegen deze leden mij in hoeverre de voorgestelde regeling in de toekomst daadwerkelijk een verschil zal gaan maken. Een redelijke inschatting is in dat opzicht dat de aangepaste regeling voor de meerdaadse samenloop niet tot wereldschokkende veranderingen in de strafrechtspleging zal leiden. Dat neemt evenwel niet weg dat het herziene artikel 63 Sr – juist wanneer er voor het slachtoffer en de samenleving veel op het spel staat – meer ruimte zal bieden voor een proportionele bestraffing. Voorts geldt dat de verhoging van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr ook uiting geeft aan (verscherpte) maatschappelijke opvattingen over de ernst van het herhaaldelijk begaan van misdrijven. Bij een meervoud aan ernstige strafbare feiten dienen het belang van het individuele slachtoffer en diens behoefte aan vergelding krachtiger te worden erkend. Het is daarbij

uiteraard aan de rechter om in het concrete geval te bepalen in hoeverre hij dit signaal van de wetgever laat meewegen bij de straftoemeting.

Ik ben de leden van de CDA-fractie erkentelijk voor het feit dat zij het belang van dit wetsvoorstel onderschrijven. Dat belang is inderdaad uiteindelijk te effectueren dat de strafrechter een ruimere straftoemetingsvrijheid krijgt toebedeeld. Het gaat om een gering aantal gevallen waarbij deze ruimte te beperkt is. Maar deze ruimte zou volgens deze leden in toenemende mate kunnen gaan knellen doordat steeds vaker cold case teams worden ingesteld en als gevolg van de afschaffing van de verjaringstermijnen. Hierdoor kunnen misdrijven ook na lange tijd worden opgelost en daders gestraft. Die analyse deel ik. De vragen die deze leden nog hadden over het wetsvoorstel, zal ik graag in het navolgende beantwoorden.

De leden van de PVV-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook hun vragen en opmerkingen zal ik hierna graag van een reactie voorzien.

Het uitgangspunt dat de rechter voldoende straftoemetingsvrijheid behoeft om in alle gevallen een passende straf op te kunnen leggen, werd door de leden van de D66-fractie onderschreven. Zij stelden terecht vast dat uit onderzoek was gebleken dat de huidige regeling van meerdaadse samenloop over het algemeen niet als problematisch wordt ervaren. Dat vormde voor de onderzoekers reden voor hun opvatting dat artikel 63 Sr in beginsel niet hoeft te worden gewijzigd. Voor het antwoord op de vraag waarom dit wetsvoorstel toch tot wijziging van die bepaling strekt, verwijs ik deze leden korthedshalve naar mijn eerdere reactie op een gelijkkluidende vraag van de leden van de PvdA-fractie. Ook in de rechtspraak is met het oog op de gevallen waarin toepassing van artikel 63 Sr een passende bestraffing niet toelaat, de wens geuit te komen tot verruiming van de rechterlijke straftoemetingsvrijheid.

De leden van de D66-fractie brachten verder naar voren dat het wetsvoorstel het huidige stelsel van gematigde cumulatie intact laat. Niettemin wordt het strafplafond verhoogd van een derde naar de helft boven het hoogste strafmaximum. Dat hangt samen met de vaststelling – in de memorie van toelichting is daar reeds op gewezen – dat in de samenleving scherper wordt geoordeeld over het stelselmatig begaan van strafbare feiten. Daartegen dient krachtig te worden opgetreden, niet alleen in het belang van slachtoffers en nabestaanden, maar ook in het belang van de samenleving als geheel. Dit kan betekenen dat het vanuit een oogpunt van proportionele bestraffing bij meerdere feiten, bijvoorbeeld vanwege de stelselmatigheid van het plegen daarvan, vooral als deze pas later blijkt, wenselijk is dat een hogere straf wordt bepaald dan een derde boven het

hoogste strafmaximum. Als gezegd is hierop ook vanuit de rechtspraak de aandacht gevestigd.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Graag beantwoord ik in het navolgende de vragen die deze leden mij nog voorlegden. Op de vraag naar een nadere onderbouwing van dit voorstel ben ik hiervoor reeds ingegaan in reactie op gelijklopende vragen van de leden van de fracties van de PvdA en D66. Ter voorkoming van herhalingen volsta ik met een verwijzing naar die reacties. Overigens achten – anders dan deze leden veronderstelden – ook de onderzoekers van de Universiteit Leiden een wijziging van artikel 63 Sr denkbaar. Deze wijziging zou dan alleen betrekking moeten hebben op de berechting van cold cases. Het wetsvoorstel wil artikel 63 Sr op andere wijze aanpassen. In alle gevallen van ongelijktijdige berechting behoeft de rechter slechts één veroordeling bij de strafoplegging te betrekken, ook indien er sprake is van meerdere veroordelingen, zo luidt het voorstel. Het gaat hierbij om de eerste veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, ware het eerder ontdekt en vervolgd, een straf had kunnen worden bepaald. Aan de huidige regeling die de rechterlijke straftoemingsvrijheid steeds verder beperkt naarmate het aantal tussenliggende veroordelingen toeneemt, komt dan een einde. Dat de bestaande regeling in bepaalde gevallen tot onbillijke en onwenselijke resultaten kan leiden, volgt niet slechts uit één gerechtelijke uitspraak. Eerder bracht ik ook andere uitspraken onder de aandacht.

Voor een goed begrip kan de werking van de nieuwe regeling in vergelijking tot de huidige regeling worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Iemand is op 1 september 2012 wegens meerdere diefstallen tot een gevangenisstraf van vijf jaar veroordeeld. Vervolgens is hem op 30 mei 2013 wegens afpersing een straf van drie jaar opgelegd. Wordt betrokkene daarna vervolgd voor een afpersing die op 3 maart 2012 heeft plaatsgevonden, dan kan op grond van de huidige regeling nog ten hoogste vier jaar gevangenisstraf worden opgelegd. Die vier jaar is als volgt berekend. De toepasselijkheid van de meerdaadse samenloopregeling brengt mee dat het hoogste strafmaximum met een derde wordt verhoogd (artikel 63 Sr jo. artikel 57, tweede lid, Sr). Dat maximum betreft in dit voorbeeld de afpersing, te weten negen jaar (artikel 317 Sr). Het strafmaximum met toepassing van de meerdaadse samenloopregeling komt daarmee onder de huidige regeling op twaalf jaar. De eerder opgelegde straffen van vijf jaar en drie jaar dienen hierop in mindering te worden gebracht, zodat er onder de huidige regeling maximaal (twaalf - acht jaar =) vier jaar gevangenisstraf overblijft voor de strafoplegging wegens de afpersing van 3 maart 2012. De werking van de nieuwe regeling in dezelfde casus geeft het volgende beeld. De toepasselijkheid van de

meerdaadse samenloopregeling brengt mee dat het hoogste strafmaximum met de helft wordt verhoogd. Het strafmaximum komt daarmee op dertieneneenhalf jaar. De eerste veroordeling waarin de afpersing van 3 maart 2012, indien ten laste gelegd en bewezenverklaard, meegenomen had kunnen worden, betreft de veroordeling in september 2012 wegens meerdere diefstallen tot een gevangenisstraf van vijf jaar. Het is onder de nieuwe regeling enkel deze eerste veroordeling waarmee rekening dient te worden gehouden bij het bepalen van de straf voor de afpersing van 3 maart 2012. Hieruit volgt dat de daarvoor geldende strafruimte maximaal (dertieneneenhalf – vijf jaar =) acht en een half jaar zal zijn.

Deze leden stelden terecht vast dat de rechter op grond van de nieuwe regeling bij een ongelijktijdige berechting van strafbare feiten voortaan niet meer alle veroordelingen maar alleen de eerste veroordeling bij de strafoplegging behoeft te betrekken. Dat de volgorde waarin strafzaken tegen een verdachte worden afgedaan niet altijd gelijk is aan de volgorde waarin de strafbare feiten begaan zijn die daarin worden berecht, betreft een omstandigheid die zich ook onder de huidige regeling voordoet. Dit wetsvoorstel beperkt echter in de toekomst de eventuele onwenselijke consequenties daarvan. De huidige regeling kan tot gevolg hebben dat bij de bestraffing van gelijkwaardige mededaders aan de ene dader een aanmerkelijk lagere straf opgelegd kan worden dan aan zijn mededader. Dat kan gebeuren omdat de eerstgenoemde dader in de periode tussen pleegdatum en berechting van het feit andere misdrijven heeft begaan, waarvoor veroordelingen zijn gevolgd. Bij toepassing van het huidige artikel 63 Sr dienen al deze veroordelingen in mindering te worden gebracht. De wijziging van artikel 63 Sr verandert dit doordat de rechter alleen met de eerstvolgende veroordeling rekening dient te houden. Daarmee kan veel beter dan nu het geval is worden voorkomen dat de straftoemetersruimte te beperkt wordt om in het gegeven voorbeeld van de gelijkwaardige mededaders te voorzien in proportionele en evenredige bestraffing voor beiden. Het is redelijk om daarbij rekening te houden met de straf waarin het strafbare feit bij eerdere berechting met toepassing van de regeling van meerdaadse samenloop verdisconteerd had kunnen worden, de eerstvolgende veroordeling derhalve. Het ligt minder in de rede om – zoals thans het geval is – alle tussenliggende veroordelingen voor aftrek in aanmerking te laten komen. Toepassing van de voorgestelde regeling in het door deze leden aangehaalde voorbeeld leidt dan ook tot rechtvaardiger uitkomsten dan toepassing van de bestaande regeling. De straffen voor gelijkwaardige daders zullen minder vergaand uiteenlopen, terwijl de regeling tegelijkertijd recht blijft doen aan de kerngedachte van artikel 63 Sr. Deze kerngedachte houdt in dat voorkomen moet worden dat een verdachte een veel hogere straf riskeert doordat een strafbaar feit dat bij een eerdere veroordeling meegenomen had kunnen worden, op een later moment wordt

berecht. De gedachte achter artikel 63 Sr, gewijzigd als voorgesteld, is niet dat de verdachte er recht op heeft dat de straffen van feiten die hij na het te berechten feit het eerst heeft gepleegd, in de straf verdisconteerd moeten worden. Met het voorgaande hoop ik de leden van de ChristenUnie-fractie naar aanleiding van hun vragen te hebben kunnen verduidelijken dat het aangepaste artikel 63 Sr er juist toe strekt onwenselijke ongelijkheid weg te nemen.

Deze leden vroegen mij tot slot of ik voornemens ben de effecten van de voorgestelde wijzigingen te evalueren, en zo ja binnen welke termijn. In zijn algemeenheid meen ik dat het een goede zaak is nieuwe wetgeving na verloop van tijd onder de loep te nemen teneinde te beoordelen of met die wetgeving de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd. Mij komt het voor dat ook dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld na verloop van vijf jaar vanaf het tijdstip dat het tot wet is verheven, voor een evaluatie in aanmerking komt. Daarbij teken ik evenwel aan dat dergelijk onderzoek veel tijd en energie vergt van de rechtspraak. Bij de besluitvorming hierover wil ik dan ook de rechtspraak, het openbaar ministerie en de advocatuur nauw betrekken.

Dat ook de leden van de SGP-fractie met belangstelling hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel dat de regeling van de meerdaadse samenloop aanpast, verheugt mij. Deze leden gaven daarbij aan het een goede zaak te vinden dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de ernst van de begane strafbare feiten. De doelstelling van dit wetsvoorstel sluit daarop volledig aan.

2. Het bestaande wettelijke stelsel

De leden van de CDA-fractie vroegen mij om een overzicht van het aantal zaken van de afgelopen vijf jaar waarin de rechter vanuit de ratio dat de op te leggen straf tot een matiging zou leiden, heeft afgezien van toepassing van artikel 63 Sr. Daarnaast vroegen deze leden om een overzicht van het aantal zaken over dezelfde periode waarin de op te leggen straf met toepassing van artikel 63 Sr het maximum van een derde boven het hoogste strafmaximum van de eerder opgelegde straffen heeft bereikt. Wat deze verzoeken betreft, moet ik voornoemde leden helaas teleurstellen. Overzichten die met een dergelijke precisie de toepassing van artikel 63 Sr per strafzaak uitwerken, zijn niet beschikbaar. Op grond van de QuickScan van jurisprudentie van feitenrechtspraak die in het kader van het WODC-onderzoek heeft plaatsgevonden, kan wel het volgende worden aangegeven. In het merendeel van de uitspraken wordt artikel 63 Sr zonder (zaakspecifieke) toelichting aangehaald. Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt de toepassing van artikel 63 Sr gemotiveerd. Uit die motivering blijkt dat feitenrechters zich

soms belemmerd voelen door artikel 63 Sr. Die belemmering blijkt in één geval heel dringend in een cold case waar als gevolg van artikel 63 Sr voor een moord een straf kon worden bepaald die volgens de rechtbank geen recht deed aan de ernst van de feiten. Ook in andere gevallen liep de rechter tegen het maximum aan, maar die gevallen waren minder indringend, aldus de onderzoekers (vgl. J.M. ten Voorde e.a., «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», Universiteit Leiden/WODC, Leiden 2013, blz. 180). In aanvulling op deze bevindingen merk ik nog op dat in de strafzaak die geleid heeft tot het vonnis van de Amsterdamse rechtbank van 14 oktober 2011 (ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651) de rechter uitdrukkelijk ervan heeft afgezien artikel 63 Sr toe te passen. Dit vonnis is om die reden op 19 februari 2013 door de Hoge Raad in het belang der wet vernietigd; het staat de rechter niet vrij van toepassing van artikel 63 Sr af te zien. Voor wat betreft de strafzaken waarin de rechter door toepassing van artikel 63 Sr beperkt werd in zijn straftoematingsvrijheid, verwijs ik deze leden nog graag naar de gepubliceerde rechtspraak die ik eerder in deze nota in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangehaald.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Strafmaximum bij meerdaadse samenloop

De leden van de SP-fractie stelden mij de vraag wat in 1886 de reden was om te bepalen dat bij meerdaadse samenloop de straf een derde boven het maximum van het ernstigste feit mag bedragen. Voorts vroegen zij mij waarom op dit moment wordt voorgesteld dit strafplafond bij meerdaadse samenloop te verhogen tot de helft boven het hoogste strafmaximum. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Uit het meergenoemde WODC-onderzoek over meerdaadse samenloop in strafzaken blijkt dat bij de totstandkoming van het huidige Wetboek van Strafrecht de keuze voor een derde boven het zwaarste maximum 'geene bedenking' ontmoette. Dat de wetgever deze keuze niet verder heeft geëxpliciteerd, komt volgens de onderzoekers waarschijnlijk omdat niet werd verwacht dat de rechter tot dat maximum zou komen. Voor het geval de rechter wel de noodzaak voelde bij meerdaadse samenloop hoge straffen op te leggen, achtte de wetgever het gewenst de rechterlijke straftoematingsvrijheid enigszins te beperken. Onderhavig wetsvoorstel beoogt de strafrechter op dit punt meer ruimte te geven, overigens zonder daarbij het huidige stelsel van gematigde cumulatie te verlaten. Tegenwoordig wordt scherper geoordeeld over het stelselmatig begaan van strafbare feiten dan ten tijde van de totstandkoming van het wetboek. Dit kan soms betekenen dat een proportionele bestraffing bij meerdere feiten, vooral als deze pas later blijkt, vraagt om een hogere straf dan één derde boven het hoogste strafmaximum. Tegen die

achtergrond is ervoor gekozen het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr te verhogen tot de helft boven het hoogste strafmaximum. Daarbij geldt dat de helft van het wettelijk strafmaximum – evenals een derde – binnen ons strafstelsel een reeds bekende verdeelsleutel vormt om uiting te geven aan een strafverhogende regeling. Ik breng verder nog graag in herinnering dat de NVvR dit voorstel onderschrijft en dat ook in de rechtsgeleerde literatuur is gepleit voor een hoger strafmaximum bij gevallen van meerdaadse samenloop (vgl. J. de Hullu, *Recidive en straftoemeting*, Deventer: Kluwer 2003, p. 49 en M.J.A. Duker, *De samenloopregeling herijkt*, Delikt en Delinkwent 2011, p. 637).

Deze leden parafraseerden voorts een passage uit de memorie van toelichting. Daarin zou gesteld zijn dat niet bewezen is dat veroordeelden een straf als zwaarder ervaren naarmate de duur hiervan toeneemt. Graag verduidelijk ik dat de desbetreffende passage de stellingname van de wetgever van 1886 ter discussie stelt dat de zwaarte van de straf *intensief* wordt vergroot 'al naar mate zij langer duurt of hoger klimt.' Deze stellingname wordt in de memorie van toelichting als legitieme grondslag voor het stelsel van gematigde cumulatie van vrijheidsstraffen in twijfel getrokken. De gedachte dat de zwaarte van straf *extra* pleegt toe te nemen naarmate zij langer duurt, vormt dan ook evenmin, anders dan deze leden veronderstelden, reden om de rechter meer ruimte te bieden om hogere straffen op te leggen. Op de redenen die daaraan wel ten grondslag liggen, ben ik hiervoor reeds ingegaan; aan de verhoging van een derde naar de helft ligt vooral de scherpere afkeuring van stelselmatig crimineel gedrag ten grondslag.

De vraag van deze leden in hoeverre daadwerkelijk hogere straffen zullen worden opgelegd, kan ik niet beantwoorden. Elk getal of percentage in dat verband zou getuigen van onverantwoorde speculatie. Op welke wijze de meerdaadse samenloopregeling in de toekomst wordt toegepast, hangt af van een variëteit aan factoren, waaronder de ontwikkelingen die zich zullen voordoen in het criminaliteitsbeeld. Daarnaast geldt, zoals de leden van de SP-fractie zelf reeds aangaven, dat het huidig wettelijk strafmaximum doorgaans volstaat. Tegen die achtergrond gaf ik eerder aan niet te verwachten dat de aangepaste regeling voor de meerdaadse samenloop tot wereldschokkende veranderingen in de strafrechtspleging zal leiden. Ik verwacht dat de verhoging in het bijzonder van betekenis zal zijn in haar doorwerking op artikel 63 Sr. Hierbij speelt mee dat door de recente aanpassingen van de verjaringsregeling en de technologische ontwikkelingen op het gebied van forensische opsporing steeds vaker oude, zeer ernstige zaken aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Bij dat soort strafzaken gaat het soms om verdachten aan wie sinds die oude feiten (in totaal) zeer lange vrijheidsstraffen zijn opgelegd. Doordat dit wetsvoorstel ertoe strekt dat de rechter in dit soort gevallen alleen

rekening hoeft te houden met de eerstvolgende veroordeling en tegelijkertijd het wettelijk strafmaximum is verhoogd, behoudt hij voldoende ruimte voor een passende bestraffing. Het zullen dan ook vooral deze strafzaken zijn waarin in vergelijking tot de huidige situatie hogere straffen kunnen worden verwacht. Dat zijn ook juist de strafzaken – die overigens gering in aantal zijn – waarin de bestaande regeling door de praktijk als knellend wordt ervaren.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de gevolgen van de verhoging van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr voor de zogenoemde WOTS- en WETvvs-zaken. In antwoord op vragen hierover van de leden van de SP-fractie verduidelijk ik graag dat bij WOTS- en WETvvs-zaken als uitgangspunt geldt dat de in het buitenland opgelegde straf voor aldaar begane feiten zoveel mogelijk in stand blijft. Bijstelling is mogelijk als het Nederlandse strafmaximum voor het desbetreffende feitencomplex lager is dan de in het buitenland opgelegde straf. De straf kan dan worden teruggebracht tot het Nederlandse strafmaximum. Aangezien dit wetsvoorstel het wettelijk strafmaximum bij meerdaadse samenloop verhoogt, zal de consequentie daarvan kunnen zijn dat de buitenlandse straf minder snel het Nederlandse strafmaximum overstijgt. Die straf zal bij overdracht van de tenuitvoerlegging – in lijn met de uitgangspunten van het stelsel – zonder aanpassing moeten worden overgenomen. Waar Nederland zijn strafwetgeving aanpast die tot een grotere aansluiting op die uitgangspunten leidt, moet mijns inziens worden aanvaard dat in meer gevallen hogere straffen zullen worden overgenomen dan tot dusver het geval is. Daarmee wordt evenwel nog steeds niet het buitenlands wettelijk strafmaximum tot uitgangspunt genomen. Ik merk tot slot op dat de Raad in zijn advies erkent dat het moeilijk valt (in) te schatten om hoeveel gevallen het zou kunnen gaan.

De leden van de CDA-fractie constateerden geheel correct dat gekozen is voor een regeling waarbij de eerste veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald, bij de strafoplegging wordt betrokken. Zij vroegen mij of ook gedacht is aan een regeling waarbij de veroordeling die heeft geleid tot de laagst opgelegde vrijheidsstraf als maatstaf wordt gehanteerd bij de oplegging van een latere straf. Met deze leden ben ik van mening dat op die wijze zou kunnen worden geëffectueerd dat een hoger strafmaximum toegepast kan worden. Tegelijkertijd wordt met een dergelijke regeling afstand genomen van de grondgedachte achter artikel 63 Sr, die nog steeds wordt gedeeld. Deze houdt in dat iemand die voor meer delicten afzonderlijk wordt berecht en bestraft, terwijl een gezamenlijke behandeling met toepassing van de meerdaadse samenloopregeling mogelijk was geweest, niet in een nadeliger positie mag komen te

verkeren enkel omdat hij op een later moment wordt berecht. Het is billijk en rechtvaardig als de rechter bij die berechting doet alsof het te berechten feit samen is tenlastegelegd met het feit dat al tot een veroordeling heeft geleid, alsof sprake is van samenloop. De veroordeling die heeft geleid tot de laagst opgelegde vrijheidsstraf, is derhalve niet bepalend, maar de (eerste) veroordeling waarin het te berechten feit, ware het eerder ontdekt, ten laste gelegd en bewezen verklaard, in redelijkheid meegenomen had kunnen worden. Door de regeling in die zin aan te passen dat slechts rekening wordt gehouden met de eerstvolgende veroordeling in plaats van met alle tussenliggende veroordelingen, wordt mijns inziens met behoud van deze billijkheid en rechtvaardigheid toereikend bewerkstelligd dat in daarvoor in aanmerking komende gevallen een hoger strafmaximum kan worden toegepast dan thans het geval.

Ook de leden van de PVV-fractie stelden enkele vragen over het voorgestelde strafmaximum bij meerdaadse samenloop. Het klopt, zoals deze leden aangaven, dat de wettelijke regeling oorspronkelijk is gebaseerd op het strafdoel vergelding. Tegelijkertijd was men van mening dat bij meerdaadse samenloop de schuld van de dader niet verdubbelt, maar verhoogt. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt echter betwijfeld of zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen inderdaad neerkomt op een optelsom van strafbare schuld. Anders dan deze leden veronderstelden, wordt deze argumentatie als onvoldoende overtuigend beschouwd om een stelsel van zuivere cumulatie bij vrijheidsstraffen af te wijzen. Het standpunt van de wetgever van 1886 dat een dergelijk stelsel 'tot te groote hardheid' leidt, wordt daarentegen nog steeds onderschreven. Het wetsvoorstel gaat uit van handhaving van het huidige stelsel van gematigde cumulatie omdat aan de verschillende binnen de strafrechtspleging breed aanvaarde strafdoelen geen argument is te ontleen om daarvan afstand te doen. Gematigde cumulatie houdt in dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Disproportioneel hoge straffen worden daarbij voorkomen door de veiligheidsgrens van het strafmaximum. Dat strafmaximum is gelijk aan de helft boven het hoogste maximum dat op een van de te berechten feiten is gesteld. Het is niet zo, zoals deze leden suggereerden, dat dit wetsvoorstel met dat strafmaximum wil uitdrukken dat het aangerichte onrecht is vergolden. Bovendien worden met toepassing van de strafwet ook andere doelen nagestreefd, zoals speciale en generale preventie. Beoogd is met het voorgestelde strafmaximum de rechter voldoende ruimte te verschaffen om bij meerdaadse samenloop een passende straf te bepalen, die recht doet aan eerdergenoemde strafdoelen.

Bij een stelsel van zuivere cumulatie zijn rechters niet meer gebonden aan een wettelijk plafond. Tegelijkertijd betekent dit volgens deze leden niet dat rechters dan direct alle maximumstraffen bij elkaar optellen en de optelsom van deze straffen als straf opleggen. Maar rechters zouden hiertoe dan wel alle vrijheid hebben. In antwoord op de vraag van deze leden of ik op dit punt geen vertrouwen heb in de rechterlijke macht, benadruk ik graag dat dat zeker niet de achtergrond vormt van handhaving van het bestaande stelsel. Het wetsvoorstel vloeit niet voort uit enige onvrede met het huidig functioneren van de rechtsprekende macht; veeleer is het zo dat onvrede van rechters met de huidige wet de aanleiding tot dit wetsvoorstel vormde. Het voorstel vloeit voort uit de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever bij het normeren van de sanctieoplegging. De straftoematingsvrijheid van de rechter vormt een wezenlijk element van ons strafrechtelijk stelsel. Het is de rechter die, gelet op de aard en de ernst van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder dat feit is begaan en de persoon van de dader, moet bepalen welke straf in het concrete geval passend en geboden is. De kaders waarbinnen deze straftoematingsvrijheid functioneert worden evenwel gegeven door de wet. Het is de taak van de wetgever om in de wet te bepalen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd. Die taak omvat ook de normering van de strafoplegging bij meerdaadse samenloop. Daarbij kan nog worden aangetekend dat de wetgever als gekozen zou worden voor een stelsel van zuivere cumulatie niet zou kunnen volstaan met het schrappen van de cumulatieregels in artikel 57 Sr, en vervolgens alles op zijn beloop zou kunnen laten. In stelsels waarin onbeperkte cumulatie de regel is, worden in de sfeer van de tenuitvoerlegging regels gecreëerd die een behoorlijk functionerende strafrechtspleging verzekeren, en die regels genereren weer eigen problemen (vgl. EHRM 21 oktober 2013, Del Rio Prada versus Spanje, appl. no. 42750/09).

De leden van de SGP-fractie refereerden aan de opmerking in de memorie van toelichting waarin is aangegeven dat de samenloopregeling vooral een onbeperkte en ongerechtvaardigde cumulatie van de mogelijk op te leggen straffen beoogt te voorkomen. Zij vroegen mij in dit verband wat het systeem van beperkte cumulatie rechtvaardiger maakt dan volledige cumulatie en waarom bij boetes cumulatie wel geoorloofd is en bij gevangenisstraffen niet. Het antwoord op die vraag ligt naar mijn mening besloten in de waarborg dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Die wettelijke waarborg ontbreekt bij een stelsel van zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen: een dergelijk stelsel maakt immers onbeperkt stapelen van straffen mogelijk. En daarvoor is vanuit de doeleinden die met het strafrecht worden nagestreefd (vergelding, generale preventie en speciale preventie) geen rechtvaardiging te vinden.

Daarom wordt voorgesteld het huidige stelsel van gematigde cumulatie bij gevangenisstraffen te handhaven. Dat zuivere cumulatie bij boetes wel – ook door de onderzoekers – geoorloofd wordt geacht, hangt samen met het feit dat op een andere manier in matiging is voorzien: bij de vaststelling van de geldboete dient de rechter steeds rekening te houden met de draagkracht van de verdachte (artikel 24 Sr). Daarnaast geldt dat de geldboete er mede toe kan strekken door criminaliteit verworven vermogen te ontnemen (de zgn. afroomboete).

Deze leden gaven verder het voorbeeld van iemand die twee keer hetzelfde misdrijf heeft gepleegd, terwijl voor het eerste misdrijf de gevangenisstraf reeds is uitgezeten en het tweede misdrijf pas na die tijd heeft plaatsgevonden. Zij stelden de vraag waarom in dat geval wel het normale strafmaximum gerechtvaardigd zou zijn, terwijl dit niet zo is bij precies dezelfde daden die gelijktijdig worden berecht. Graag verduidelijk ik in dit verband dat juist in de tussenliggende veroordeling de legitimatie wordt gevonden voor de grotere strafruimte; de verdachte is voor hetzelfde feit al een keer door de rechter op zijn vingers getikt en had daaruit lering moeten trekken. Dat rechtvaardigt dat in het geval van recidive zelfs een hoger strafmaximum van toepassing is (artikel 43a Sr). Die situatie doet zich niet voor wanneer de verdachte deze feiten eerst heeft begaan en zich daarvoor vervolgens bij de strafrechter (voor de eerste keer) moet verantwoorden. Onder die omstandigheden is er aanleiding voor een zekere matiging, die erop neer komt dat de straf voor beide feiten tezamen niet hoger mag uitvallen dan de helft boven het (hoogste) strafmaximum.

Over een stelsel van onbeperkte cumulatie is in de memorie van toelichting voorts opgemerkt dat een dergelijk stelsel leidt tot onnodige vergroting van de straftoemingsruimte die redelijkerwijs niet zal worden benut. Anders dan deze leden suggereerden, betekent dit niet dat er geen enkele behoefte is aan een regeling voor de meerdaadse samenloop. Bedoeld is dat er ook in het licht van de Nederlandse straftoemingspraktijk geen reden is om af te stappen van een stelsel van gematigde cumulatie. De toepassing van dat stelsel – aangepast zoals voorgesteld – geeft de rechter voldoende ruimte om een passende straf te bepalen. Zoals ik hierboven in reactie op vragen van de leden van de PVV-fractie al heb aangegeven, behoort het tot de taak van de wetgever om de kaders te bepalen waarbinnen de straftoemingsvrijheid van de rechter functioneert. Daarop berust ook de huidige inrichting van het Wetboek van Strafrecht, waarin per strafbaar feit passende strafmaxima zijn bepaald. Die normerende taak betreft ook de strafoplegging bij meerdaadse samenloop; vanuit dat gezichtspunt kan derhalve niet worden volstaan met een regeling voor eendaadse samenloop. Voorts dient te worden benadrukt dat de wettelijke normering wel degelijk een oriëntatiepunt

vormt bij de straftoemeting ingeval van meerdaadse samenloop. Dit blijkt ook uit het WODC-onderzoek. Ook om die reden kan ik niet meegaan met de gedachte van deze leden, tot slot, dat er geen noodzaak voor de regeling is omdat er in de praktijk geen problemen optreden. Om elk misverstand te voorkomen voeg ik daaraan nog toe dat rechters zich bij de toepassing van de huidige regeling in de praktijk soms beperkt voelen. Daarom strekt dit wetsvoorstel tot verruiming van de straftoemetingsvrijheid onder handhaving van het bestaande stelsel van gematigde cumulatie.

3.2 Ongelijktijdige berechting

De leden van de SP-fractie stelden dat vooral de regering van opvatting is dat het huidige artikel 63 Sr te ver voert. Zoals ik hiervoor in deze nota heb aangegeven, kan ook uit het advies van de NVvR en het WODC-onderzoek worden afgeleid dat toepassing van het huidige artikel 63 Sr in de praktijk soms tot uiterst onwenselijke resultaten leidt. De rechtspraak die dit effect illustreert, heb ik hiervoor in deze nota al aangehaald. Daarnaast wijs ik erop dat de Hoge Raad het buiten toepassing laten van artikel 63 Sr juist níet heeft toegestaan; het vonnis waarin de rechter artikel 63 Sr niet in acht had genomen, werd door de Hoge Raad in het belang der wet vernietigd (Hoge Raad 19 februari 2013, NJ 2013, 436 m.nt. N. Keijzer).

Deze leden vroegen mij voorts of de wijziging, en dus de beperking tot het meewegen van de eerste veroordeling, niet leidt tot willekeur of zelfs minder ruimte om maatwerk toe te passen. De beperking van de straftoemetingsruimte bij toepassing van artikel 63 Sr wordt nauwkeurig afgebakend; uitsluitend de eerste veroordeling waarin het te berechten feit bij gelijktijdige berechting had kunnen worden meegenomen, dient in mindering te worden gebracht. Die regel geldt voor elke verdachte, ongeacht het aantal veroordelingen dat daarna nog is gevolgd. Van willekeur is dan ook geen sprake. De consequentie daarvan is verder dat er voor de bestraffing van het voorliggende feit meer straftoemetingsruimte overblijft om maatwerk te kunnen toepassen. De verplichte aftrek wordt beperkt waardoor de bandbreedte waarbinnen de rechter de straf kan bepalen wordt vergroot. Die ruimte is wenselijk om de rechter in staat te stellen in het concrete geval een passende straf te bepalen. Dat kan betekenen, zoals in het voorbeeld van de NVvR waarnaar deze leden verwezen duidelijk wordt, dat de rechter in een concreet geval ook de latere veroordelingen als medebepalende factoren bij de strafoplegging betreft. Maar het betekent ook dat hij daartoe niet verplicht is. Daardoor kunnen beter dan nu het geval is onwenselijke ongelijkheden worden voorkomen. Een voorbeeld daarvan is al eerder gememoreerd en betreft de bestraffing van twee medeplegers waarbij de ene medepleger diverse latere veroordelingen op zijn naam heeft, terwijl de

andere medepleger na het plegen van het te berechten feit niet meer in de fout is gegaan. De huidige regeling leidt ertoe dat de straftoemeteringsruimte voor de medepleger die zijn criminele carrière heeft voortgezet, beperkter is dan de ruimte die de rechter heeft om een straf te bepalen voor de medepleger die nadien op het rechte pad is gebleven. De voorgestelde aanpassing van artikel 63 Sr beoogt ook voor dit soort situaties de mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk te vergroten. Met het voorgaande hoop ik deze leden nader te hebben verduidelijkt waarom de voorgestelde wijziging niet leidt tot willekeur en evenmin tot een beperking van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het wetsvoorstel aangegeven de bestaande praktijk redelijk te vinden. Deze houdt in 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. In antwoord op de vraag van deze leden waarom de regering deze toepassing onvoldoende acht en daarom de wijziging van artikel 63 Sr meerwaarde heeft, stel ik graag voorop dat de aangepaste regeling geen beletsel vormt voor de door de Raad beschreven werkwijze. De wijziging heeft voor deze werkwijze echter wel betekenis. Dat is namelijk het geval wanneer de rechter moet beoordelen of hij de aldus bepaalde straf voor de nieuwe zaak ook daadwerkelijk kan opleggen. De ruimte die het aangepaste artikel 63 Sr hem daarvoor biedt, zal groter zijn dan onder de huidige regeling en daarin is de meerwaarde van deze wetswijziging gelegen.

Mijn antwoord op de vraag van deze leden of de regeling er niet toe zal leiden dat rechters de strafmaat naar beneden zullen bijstellen als de aftrek van eerdere veroordelingen wordt beperkt, luidt ontkennend. De aangepaste regeling geeft de rechter in geen enkel opzicht aanleiding om de strafmaat naar beneden bij te stellen; hij zal die strafmaat als voorheen telkens afstemmen op de aard en de ernst van het te berechten feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder dat feit is begaan. Het gaat juist om vergroting van de straftoemeteringsruimte voor de gevallen waarin de rechter zich nu beperkt voelt om een strafmaat te bepalen die hij passend en geboden acht.

De aan het woord zijnde leden wezen voorts op het advies van de NVvR over het wetsvoorstel waarin wordt gesteld dat absorptie van de oude straf zou betekenen dat zowel officieren van justitie als rechters oude zaken hernieuwd dienen te wegen als zij deze willen betrekken bij de nieuwe straf. In antwoord op hun vraag hoe de regering dit ziet, merk ik graag het volgende op. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid, niet

de verplichting, dat de rechter bij de berechting van een strafbaar feit een gezamenlijke straf oplegt, waarin de straf oplost die is opgelegd in de eerste veroordeling waarin een straf voor dat feit had kunnen worden bepaald. Bij de bepaling van deze gezamenlijke straf gaat het om een beoordeling van de oude strafzaak tezamen met het te berechten feit. Daarbij bepaalt de rechter met inachtneming van het strafmaximum van artikel 63, eerste lid, Sr de gezamenlijke straf alsof hij de feiten gelijktijdig berecht. Dit betekent niet dat daarmee de oude straf wordt herzien. De oude straf wijzigt na het bepalen van de gezamenlijke straf niet, maar lost daarin op. De weging van de oude strafzaak gaat dan ook niet zo ver dat zij daadwerkelijk gevolgen heeft voor de straf die voor het oude feit is opgelegd. Wel maakt de gezamenlijke straf het voor de rechter mogelijk in daarvoor in aanmerking komende gevallen beter uitdrukking te geven aan de ernst van het bewezenverklaarde feit. Daarvan kan sprake zijn als de rechter bij toepassing van artikel 63, tweede lid, Sr oordeelt dat de strafruimte door de aftrek van de eerdere veroordeling zodanig is dat zij de mogelijkheid beperkt om een straf voor het ten laste gelegde feit te bepalen die hij passend acht. Dit is voorstelbaar als de straf die bij de eerdere veroordeling is opgelegd van zeer lange duur is.

De leden van de D66-fractie merkten op dat het wetsvoorstel tevens artikel 63 Sr beoogt te wijzigen. Daarbij herhaalden zij de opmerking in de memorie van toelichting dat aan de huidige regeling grote nadelen kleven. In dat verband vroegen zij mij hoe die opmerking zich verhoudt tot de constatering van de onderzoekers dat de huidige regeling van artikel 63 Sr slechts in een bepaalde categorie van uitzonderlijke gevallen een beletsel kan vormen voor een passende bestraffing. Deze verhouding, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, is causaal van aard: met het wegnemen van de nadelige werking van de huidige regeling wordt beoogd te voorkomen dat zich in de toekomst dit soort gevallen nog zullen voordoen.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat vooral bij personen met een criminele carrière soms onvoldoende ruimte bestaat voor een passende bestraffing. De vraag van deze leden hoe vaak dit voorkomt, kan ik niet met concrete cijfers beantwoorden. Ook het WODC-onderzoek heeft op dit punt geen overzicht met een exact aantal strafzaken opgeleverd. De voorbeelden uit de gepubliceerde rechtspraak die ik hiervoor in deze nota heb aangehaald, maken echter duidelijk dat rechters zich soms door de huidige regeling belemmerd voelen. Dit wordt bevestigd door het WODC-onderzoek, zoals ook de leden van de D66-fractie onderkenden (vgl. J.M. ten Voorde e.a., «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», Universiteit Leiden/WODC, Leiden 2013, blz. 180). Het signaal is (dus) ook afkomstig vanuit de rechtspraak.

Tot mijn genoegen deelden de aan het woord zijnde leden het door dit wetsvoorstel gehuldigde uitgangspunt dat het niet in de rede ligt een regeling te handhaven die de rechterlijke straftoematingsvrijheid meer beperkt naarmate het aantal tussenliggende veroordelingen toeneemt. Niettemin vroegen zij hoe dit wetsvoorstel rekening houdt met het gegeven, zoals in het advies van de Raad voor de rechtspraak naar voren is gebracht, dat het tijdstip van berechting van feiten voor een belangrijk deel een kwestie van toeval is. Volgens de Raad gaat het dan om de situatie die regelmatig voorkomt dat feiten die samenhangen en in tijd kort na elkaar volgen niet gelijktijdig worden afgedaan. In de praktijk wordt dan vaak bij de bepaling van de straf in de nieuwe zaak als vertrekpunt genomen welke straf in totaal zou zijn opgelegd als de feiten tegelijkertijd zouden zijn berecht. Daarover is in de memorie van toelichting opgemerkt dat de voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr geen beletsel vormt voor die werkwijze; naast de eerstvolgende veroordeling kan de rechter ook latere veroordelingen bij de strafoplegging voor het te berechten feit betrekken. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie al heb aangegeven, heeft de wijziging van artikel 63 Sr wel tot gevolg dat de rechter daarbij hoe dan ook meer ruimte zal hebben om een passende straf te bepalen. Ik meen dat met het voorgaande ook antwoord is gegeven op de vraag van deze leden welke ruimte de rechter straks heeft om ook relevante feiten in latere veroordelingen mee te wegen.

De leden van de D66-fractie gaven terecht aan dat is gekozen voor een regeling naar Duits model. Ook bij de Duitse regeling wordt ter bepaling van de strafruimte alleen de eerstvolgende veroordeling in mindering gebracht. In antwoord op de vraag van deze leden naar de ervaringen van de Duitsers met hun regeling kan ik aangeven dat in het kader van het WODC-onderzoek de Duitse praktijk eveneens onder de loep is genomen. Daarbij is '[u]it de verschillende commentaren en handboeken niet gebleken dat in de praktijk hinder wordt ondervonden van de regeling van meerdaadse samenloop. De rechter heeft een grote straftoematingsruimte en de voorwaarden van een (nachträgliche) Gesamtstrafbildung zijn min of meer uitgekristalliseerd.' (vgl. J.M. ten Voorde e.a., «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», Universiteit Leiden/WODC, Leiden 2013, blz. 193). De onderzoekers maken in dit verband overigens geen melding van een evaluatie van deze regeling met daaruit voortvloeiende aandachtspunten.

Voornoemde leden brachten voorts de bevinding van de onderzoekers in herinnering dat artikel 63 Sr in de praktijk een verschillende uitwerking kent. Er wordt rekening gehouden met de eerder opgelegde straf(fen) wanneer feiten gelijktijdig hadden kunnen worden berecht. Wanneer feiten niet gelijktijdig hadden kunnen worden berecht, is de strafmatigende invloed van artikel 63 Sr beperkt. De Hoge Raad respecteert deze

beperkte toepassing door de feitenrechter zolang de verdachte niet in zijn belangen is geschaad. De vraag van deze leden in hoeverre de voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr dan in de praktijk noodzakelijk is, beantwoord ik graag als volgt. Uit de interviews die in het kader van het WODC-onderzoek zijn afgenomen, blijkt inderdaad dat er in de strafrechtspraktijk anders over proportionaliteit van de op te leggen straf wordt gedacht wanneer zaken gelijktijdig hadden kunnen worden berecht dan wanneer zaken feitelijk niet gelijktijdig hadden kunnen worden aangebracht. In het eerste geval, zo wordt aangedragen, werkt het matigend effect sterker door vanuit de gedachte dat er een zekere samenhang tussen de feiten bestaat die ook in de straf tot uiting moet komen. Dit laat evenwel onverlet dat in beide situaties – gelijktijdige berechting was mogelijk of niet – rekening dient te worden gehouden met het wettelijk maximum. Dat betekent op grond van de huidige regeling dat alle latere veroordelingen tot straf in mindering moeten worden gebracht. Doorgaans blijft dan nog voldoende strafruimte over om een proportionele straf te bepalen. Maar in sommige situaties, die hiervoor in deze nota reeds zijn toegelicht en die zich niet per definitie beperken tot zaken die niet gelijktijdig berecht hadden kunnen worden, wordt dit strafmaximum als knellend ervaren.

Ook de leden van de SGP-fractie stelden de precieze uitwerking van de voorgestelde nieuwe regeling bij ongelijktijdige berechting aan de orde. In het voorstel wordt alleen rekening gehouden met de eerstvolgende veroordeling tot straf. Dat vergroot de strafruimte, ook in het voorbeeld dat deze leden presenteerden. De huidige regeling beperkt die strafruimte doordat alle latere veroordelingen tot straf in het kader van een criminele carrière in mindering moeten worden gebracht. In het voorbeeld van deze leden wordt thans voor beide (mede)plegers de mogelijkheid tot het opleggen van een passende straf door de aftrek van al die latere straffen begrensd. De voorgestelde aanpassing van artikel 63 Sr brengt hierin verandering doordat – zoals aangegeven – uitsluitend rekening behoeft te worden gehouden met de eerstvolgende veroordeling waarin voor het te berechten feit, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden opgelegd. Ten opzichte van de huidige regeling wordt hierdoor het effect van de eerste veroordeling waarin het delict had kunnen worden meegenomen niet groter; nu moet immers met elke veroordeling rekening worden gehouden. Wel is het zo dat de strafruimte voor medeplegers kan variëren als de ene medepleger in de eerstvolgende latere veroordeling een lage straf heeft gekregen, terwijl de andere medepleger in de eerstvolgende veroordeling fors is bestraft. De gedachte achter artikel 63, aangepast als door dit wetsvoorstel voorgesteld, is echter ook niet dat de veroordeelde recht heeft op straffkorting in verband met de volgorde waarin hij feiten gepleegd heeft. De gedachte is enkel dat voorkomen moet worden dat een verdachte een veel hogere straf riskeert doordat een strafbaar feit dat bij een eerdere veroordeling

meegenomen had kunnen worden, op een later moment wordt berecht. Doordat bij toepassing van artikel 63 Sr de strafruimte is vergroot, zal het in het voorbeeld dat deze leden geven voor de rechter mogelijk zijn ook voor de medepleger met het zwaardere antecedent een passende straf te bepalen die in evenredige verhouding staat tot de straf die hij wil opleggen aan de medepleger met het lichtere antecedent.

Deze leden vroegen mij voorts welke datum leidend wordt voor de vaststelling of het gaat om een mee te rekenen eerdere veroordeling. Graag verduidelijk ik dat die datum wordt bepaald door de datum waarop de eerdere veroordeling onherroepelijk is geworden. Die datum is voor geen enkele twijfel vatbaar; aan de onherroepelijkheid van rechterlijke uitspraak zijn ook andere belangrijke rechtsgevolgen gekoppeld. Het gaat hierbij ook niet, zoals deze leden veronderstelden, om een eerdere toetsdatum dan die welke gehanteerd wordt bij de toepassing van de huidige regeling. In de huidige regeling worden alle latere veroordelingen tot straf in mindering gebracht; de nieuwe regeling wil dit beperken tot de eerstvolgende veroordeling tot straf waarbij als toetsdatum de datum van onherroepelijkheid geldt. De werking van de regeling staat in beginsel los van de strafoplegging bij nieuwere feiten, tenzij er ook weer veroordelingen zijn gevolgd die aan de berechting van dat nieuwere feit voorafgaan. In dat geval leidt de nieuwe regeling ertoe dat bij de berechting van dat nieuwe feit uitsluitend de eerste op het begaan van dat nieuwe feit volgende veroordeling waarin een straf voor dat feit had kunnen worden bepaald bij de strafoplegging wordt betrokken. Anders dan nu het geval is, zullen daarbij dus niet meer alle latere veroordelingen in mindering behoeven te worden gebracht.

4. Het onderzoek naar de regeling van de meerdaadse samenloop

4.1 Grondslag van de regeling; vergelding en preventie

De leden van de PVV-fractie parafraseerden enkele passages uit de memorie van toelichting waarin bevindingen van het WODC-onderzoek worden samengevat. De wetgever koos in de negentiende eeuw als uitgangspunt dat bij meerdaadse samenloop de schuld niet verdubbelt, maar verhoogt. Tegelijkertijd gaat het Kader voor strafvordering van het openbaar ministerie bij lichte feiten wel uit van een verdubbeling van schuld. In het licht hiervan vroegen voornoemde leden mij of de verhoging van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr ook een verdubbeling of zelfs meer dan een verdubbeling kan zijn. Graag reageer ik daarop als volgt. Het idee dat de rechter een schuld bestraft die gebaseerd is op feiten, spreekt mij minder aan. Het gaat erom dat de rechter feiten bestraft waaraan de dader schuld heeft. In relatie tot het verhoogde strafmaximum betekent dit dat per feit een straf wordt bepaald en dat ten aanzien van

de totale straf, ook als de per feit bepaalde straffen tezamen onder dit strafmaximum liggen, als regel enige matiging plaatsvindt. Wat betreft het Kader voor strafvordering merk ik nog op dat dit een instrument van het openbaar ministerie is dat zich onder meer richt op consistentie bij het formuleren van de strafeis. De toepassing is gewoonlijk aan de orde in strafzaken waarin de maximaal op te leggen straf niet in beeld is.

4.2 *Karakter van meerdaadse samenloop*

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat in de rechtspraak bij een gering aantal lichte feiten de straffen tot op zekere hoogte worden opgeteld. De leden van de PVV-fractie vroegen of zij hieruit kunnen concluderen dat de regering het blijkbaar logisch vindt dat hoe erger de misdrijven zijn, hoe meer matiging er plaatsvindt. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend, reeds omdat het hier enkel gaat om bevindingen uit de rechtspraak in het kader van het WODC-onderzoek. Bij de berechting van meerdere strafbare feiten moet als uitgangspunt gelden dat met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Onder omstandigheden kan dit ook betekenen dat bij een gering aantal lichte feiten de straffen zuiver kunnen worden gecumuleerd. Bij ernstiger misdrijven daarentegen zal cumulatie van de per feit bepaalde straffen al snel resulteren in een totale vrijheidsstraf die uit een oogpunt van proportionaliteit matiging behoeft.

Voornoemde leden merkten verder op dat artikel 63 Sr ertoe leidt dat de strafruimte voor het te berechten feit wordt beperkt door de aftrek van eerder opgelegde straffen. Bij recidive mag de straf een derde hoger zijn en daarbij wordt de reeds eerder opgelegde straf niet afgetrokken. De rechtvaardiging van dit onderscheid zou, zo geven zij aan, volgens de leden van de zittende magistratuur moeten liggen in het feit dat bij recidive de verdachte reeds, bij wege van onherroepelijk vonnis, door een rechter op de vingers is getikt terwijl hij die veroordeling aan zijn laars heeft gelapt. De aan het woord zijnde leden wilden hierbij aangeven dat er in het geval van artikel 63 Sr rekening wordt gehouden met een eerder opgelegde straf en dat deze dus bij veroordeling is opgelegd. Het kan daarom volgens deze leden ook bij toepassing van artikel 63 Sr om een recidivist gaan die een veroordeling aan zijn laars heeft gelapt. Naar mijn mening kan in de situaties waarin artikel 63 Sr toepassing vindt, niet gesproken worden van recidive met betrekking tot de feiten waarvoor veroordelingen zijn gevolgd. Het gaat bij toepassing van artikel 63 Sr immers per definitie om aftrek van een straf die is opgelegd nadat het feit dat wordt berecht gepleegd is. Anders dan in een situatie van recidive had betrokkene op het moment van plegen dus nog geen lering kunnen trekken uit die eerdere veroordeling. En juist dat vormt de grondslag voor de strafverhoging bij recidive.

5. Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek

5.1 Uitsplitsing van de straf

De leden van de PvdA-fractie memoreerden dat in het oorspronkelijke voorstel ook voorstellen waren opgenomen om de rechter in geval van meerdaadse samenloop in de strafmotivering de ruimte te geven in bepaalde gevallen de straf per feit (of per groep van feiten) uit te kunnen splitsen. Deze aanpassing is bij nader inzien geschrapt op grond van de overweging dat rechters al de ruimte nemen om de straf op te splitsen in het kader van de strafmotivering. Met welke frequentie dit in huidige rechtspraak gebeurt, is niet bekend. Het WODC-onderzoek verschaft hierover ook geen cijfers. Met deze leden onderschrijf ik het grote belang dat, waar slachtoffers direct betrokken zijn bij het strafproces, zij inzicht krijgen in de straf die wordt opgelegd voor het delict waarvan zij slachtoffer zijn geworden. Ik beschik op dit moment niet over aanwijzingen dat er op dit gebied in de praktijk problemen zijn. Die observatie sluit aan bij de opmerking van de Raad van de rechtspraak in zijn advies over het wetsvoorstel, dat ook nu al in gevallen waarin slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht de nodige aandacht wordt besteed aan de straf en motivering.

Evenals voornoemde leden stelden de leden van de PVV-fractie de uitsplitsing van de straf per feit aan de orde. In de memorie van toelichting wordt het standpunt van de onderzoekers gedeeld dat het niet de bedoeling is dat de straf altijd in de strafmotivering wordt uitgesplitst. Daarvoor is aanleiding indien, zoals reeds aangegeven, slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht of als de rechtsorde ernstig is geschokt. Zaken die minder in aanmerking komen voor uitsplitsing, betreffen gevallen waarin ter zake van een aantal ernstige misdrijven een maatregel als TBS of ISD wordt opgelegd, die een zeer wezenlijk onderdeel van de totale strafrechtelijke reactie vormt. Deze maatregelen lenen zich niet goed voor toerekening per feit – zo beantwoord ik de vraag hierover van de aan het woord zijnde leden – mede ook omdat in die gevallen de relatie tussen sanctie en feit niet enkel leidend is. De persoon van de verdachte, de mate en soort van recidive zijn factoren die dan bij de weging op de voorgrond treden. Dat bij het opleggen van sancties als TBS en ISD een uitsplitsing per feit minder in de rede ligt, wil overigens niet zeggen dat motivering van de (totale) strafoplegging evenmin aangewezen is. Motivering van de totale straf kan aan het slachtoffer en aan de samenleving eveneens duidelijk maken waarom en op basis van welke omstandigheden de rechter een bepaalde straf heeft opgelegd. Zo kunnen ook begrip en acceptatie voor het opleggen van deze maatregelen worden vergroot.

De leden van de PVV-fractie merkten terecht op dat het uitsplitsen van de straffen ook nu al in het kader van de strafmotivering kan plaatsvinden. In antwoord op de vraag van deze leden hoe ervoor wordt gezorgd dat hiervan ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt, stel ik graag voorop dat het aan rechter is om in het concrete geval de straf te bepalen met inbegrip van de onderbouwing daarvan. Vanuit die algemene invalshoek wil ik ook het uitwerken van een beleid gericht op het uitsplitsen van straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop – dat ik ten volle kan ondersteunen – overlaten aan de rechtspraak. Voorts heeft de Raad voor de rechtspraak mij de suggestie aan de hand gedaan om aan de rechtspraak de vraag 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. Aan deze suggestie zal ik in de aanloop van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling graag gevolg geven.

Met het voorgaande hoop ik ook de gelijklopende vragen van de leden van de SGP-fractie over het uitsplitsen van de straf per feit naar behoren te hebben beantwoord.

5.2 Meerdaadse samenloop bij overtredingen

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgenomen over de werking van het draagkrachtbeginsel ingeval van samenloop bij overtredingen. Met deze leden onderschrijf ik de wenselijkheid dat de rechter bij het bepalen van de hoogte van verschillende geldboetes bij meerdaadse samenloop de speciale betekenis van het draagkrachtbeginsel in acht neemt. Voor de stelling dat het opleggen van te hoge boetes bij onvoldoende draagkracht in het algemeen een averechtse werking heeft, zie ik geen directe aanknopingspunten in het WODC-onderzoek. De zorg betreft vooral dat de straffen die voor overtredingen kunnen worden opgelegd, erg hoog kunnen uitvallen. Tegen deze achtergrond zeg ik deze leden graag toe mij te zullen inspannen tezamen met het openbaar ministerie en de rechtspraak te zoeken naar wegen om te bevorderen dat aan het draagkrachtbeginsel meer concrete inhoud wordt gegeven ingeval van meerdaadse samenloop bij overtredingen.

De leden van de SP-fractie gaven aan het goed te vinden dat de Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd te kijken of en hoe invulling kan worden gegeven aan het draagkrachtbeginsel ingeval van meerdaadse samenloop bij overtredingen. In antwoord op de vraag van deze leden naar de huidige praktijk op dit punt kan ik

aangeven dat volgens de Raad op dit moment wordt gewerkt met zeer globale inschattingen. De bevindingen van de onderzoekers zijn hiermee in lijn. Wanneer, op welke wijze en binnen welk tijdsbestek nader onderzoek wordt gedaan naar de invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel wil ik met de rechtspraak en het openbaar ministerie bespreken. Nu het initiatief hiertoe door de Raad voor de rechtspraak is genomen en het hier de praktijk van de straftoemeting betreft, meen ik evenwel dat de gedachten van de Raad hierover het meeste gewicht in de schaal leggen.

De leden van de CDA-fractie stelden eveneens vragen over het onderzoek naar de toepassing van het draagkrachtbeginsel ingeval van meerdaadse samenloop bij overtredingen. Voor een reactie daarop veroorloof ik mij deze leden korthedshalve te verwijzen naar mijn hierboven gegeven antwoorden op gelijklopende vragen van de leden van de SP-fractie. In aanvulling daarop verduidelijk ik graag dat dit onderzoek los staat van dit wetsvoorstel, dat op dit punt ook geen wijziging voorstelt. Bij het onderzoek zal het gaan om een zoektocht naar concrete aanknopingspunten die (meer) richting kunnen geven aan de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de praktijk bij cumulatie van geldboetes. Daarna wordt bezien of, en zo ja op welke wijze de uitkomsten daarvan hun neerslag kunnen vinden in een oriëntatiepunt voor de straftoemeting bij meerdaadse samenloop. De besluitvorming daarover ligt in handen van de rechtspraak. Anders dan deze leden veronderstelden, bestaat er derhalve geen voornemen specifiek vervolgonderzoek te doen naar een oriëntatiepunt voor de cumulatie van geldboetes.

Ook de leden van de PVV-fractie verwezen naar de bevindingen van het WODC-onderzoek over de meerdaadse samenloop bij overtredingen. Zoals ik hierboven heb aangegeven, ondersteun ik inderdaad het initiatief van de Raad voor de rechtspraak om onderzoek te doen naar een nadere invulling van het draagkrachtbeginsel bij cumulatie van geldboetes. Daarmee wil niet gezegd zijn, dat ik van mening ben dat nog *meer* rekening zou moeten worden gehouden met de financiële belastbaarheid van een notoire overtreder. Wel vind ik het zorgelijk dat zuivere cumulatie bij overtredingen ertoe kan leiden dat in de praktijk zeer hoge boetes worden opgelegd. Dit kan worden tegengegaan door bij cumulatie van geldboetes nadrukkelijker dan nu het geval het reeds toepasselijke draagkrachtbeginsel in acht te nemen. Los daarvan ben ik uiteraard met deze leden van mening dat een notoire overtreder gewoon geen overtredingen moet begaan. Doet hij dat wel, dan dient de rechter een passende straf op te leggen die recht doet aan de ernst en het aantal feiten, alsmede aan de persoon van de dader. Dat sprake is van recidive zal daarbij een belangrijke wegingsfactor vormen.

De leden van de SGP-fractie betwijfelden of een geformaliseerd draagkrachtprincipe bij overtredingen wenselijk is. Zij vroegen of hierdoor geen ongelijkheid in behandeling zou ontstaan bij personen die dezelfde overtreding hebben begaan, maar wat draagkracht betreft van elkaar verschillen. Ook bleken deze leden beducht voor het feit dat hierdoor de één veel strenger bestraft zou worden dan de ander. Tot slot vroegen zij zich af of die draagkracht wel altijd goed is te bepalen. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. Hetgeen de onderzoekers hebben aanbevolen, is dat de rechter bij het bepalen van de verschillende geldboetes bij meerdaadse samenloop van overtredingen meer dan tot dusver het geval het draagkrachtbeginsel in acht zou moeten nemen. Een geformaliseerd draagkrachtprincipe bij overtredingen is daarbij zeker niet beoogd. Die richting wil de Raad voor de rechtspraak met zijn suggestie om nader onderzoek te doen naar mijn vaste overtuiging ook niet op. Een mogelijk nadere invulling van het draagkrachtbeginsel met het oog een consistente straftoemeting zal er niet toe leiden dat de een veel strenger wordt bestraft dan de ander. Gezocht zal worden naar mogelijkheden om via die nadere invulling een wat meer prominente rol aan de matigende werking van de proportionaliteit te geven bij het bepalen van de straf bij zuivere cumulatie van geldboetes. Welk resultaat deze zoektocht oplevert, zal uit het onderzoek moeten blijken. Dat geldt ook voor de beantwoording van de vraag van deze leden of het wel mogelijk (en nodig) is de draagkracht van de verdachte altijd goed te bepalen.

5.3 Ongelijktijdige berechting I

Ik onderschrijf de stellingname van de leden van de PvdA-fractie dat een belangrijk deel van de adviesorganen niet overwegend enthousiast is over met name de voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr. Dit stelt mij teleur, temeer omdat de geconstateerde problematiek ten gevolge van de huidige knellende regeling wel wordt erkend en er ook geen alternatief wordt aangedragen. Ik merk op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel geen overwegende bezwaren tegen de voorgestelde aanpassingen van artikel 63 Sr heeft geuit. Daaraan voeg ik nog graag toe dat aan deze verruiming ook het daartoe strekkende voornemen uit het regeerakkoord ten grondslag ligt (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 26). In dit verband verzochten deze leden mij voorts andermaal om de achtergronden van deze wijziging toe te lichten. Dienaangaande veroorloof ik mij korthedshalve te volstaan met verwijzing naar mijn eerdere uiteenzetting in paragraaf 1 van deze nota in reactie op een vergelijkbare vraag van deze leden. Verduidelijkt zij daarbij nog dat ook de onderzoekers een aanvulling van artikel 63 Sr denkbaar achten voor zover deze specifiek op cold cases betrekking heeft. Die wijziging zou inhouden dat artikel 63 Sr niet of in zeer beperkte

mate op die gevallen van toepassing zou worden verklaard. Voor die benadering is in dit wetsvoorstel niet gekozen, reeds omdat daardoor het matigend effect van artikel 63 Sr, waarvan de rechtsgrond in het bovenstaande is toegelicht, in deze situaties volledig komt te vervallen. Tegelijk zou de definitie van cold case bepalen in welke gevallen de nadelen die aan de huidige regeling kleven wel ten volle blijven bestaan. Aantekening verdient daarbij dat uit HR 19 april 2005, NJ 2006, 10, m.nt. P.A.M. Mevis bijvoorbeeld niet blijkt dat de later berechte feiten cold cases betroffen.

De leden van de SP-fractie lazen in het WODC-rapport dat artikel 63 Sr een ruimere werking heeft dan vergelijkbare bepalingen in de wetgeving van enkele van de ons omringende landen. In antwoord op hun verzoek hierop te reageren merk ik graag het volgende op. De onderzoekers stellen inderdaad vast dat anders dan in de ons omringende landen artikel 63 Sr ook van toepassing is als gelijktijdige berechting feitelijk niet mogelijk was. Daarnaast geven zij aan dat artikel 63 Sr, in tegenstelling tot het Duitse en Franse recht, ook van toepassing is wanneer de opgelegde straf voor het eerder berechte feit reeds is ondergaan, verjaard of kwijtgescholden. Uit deze ruimere werking concluderen de onderzoekers dat het voorkomen van disproportionele bestraffing naast het bevorderen van gelijktijdige berechting het belangrijkste doel is van het bestaande artikel 63 Sr. De voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr sluit bij deze doelstellingen aan, maar beperkt het huidige ruime toepassingsbereik. Bij het bepalen van het strafmaximum behoeft de rechter voortaan niet meer alle veroordelingen te betrekken, maar slechts de eerste onherroepelijke veroordeling. Hierdoor wordt de strafruimte van de rechter bij ongelijktijdige berechting van feiten vergroot. In het Duitse recht wordt eveneens gewerkt met een regeling waarin niet alle nadien tot stand gekomen onherroepelijke veroordelingen meetellen. Deze regeling heeft bij de voorstellen tot aanpassing van artikel 63 Sr als inspiratiebron gediend.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat een goede motivering van groot belang is. In reactie op de vraag van deze leden of toepassing van artikel 63 Sr niet in alle gevallen zou moeten worden gemotiveerd, stel ik voorop dat artikel 63 Sr blijkens het WODC-onderzoek in de praktijk veelvuldig aan de orde is. In het merendeel van de bestudeerde zaken wordt artikel 63 Sr zonder zaakspecifieke toelichting aangehaald. En in een klein aantal gevallen wordt de toepassing van artikel 63 Sr gemotiveerd. De onderzoekers bepleiten dat de toepassing van artikel 63 Sr door het openbaar ministerie en de rechter moet worden gemotiveerd wanneer de belangen van de verdachte in behoorlijke mate op het spel staan. In andere gevallen kan worden volstaan met het benoemen van de veroordeling waarmee rekening is gehouden of kan het noemen van artikel 63 Sr bij de toepasselijke wetsbepalingen voldoende zijn. Deze lijn zou ik willen

onderschrijven. De rechter dient in de strafmotivering expliciet aandacht te besteden aan de toepassing van artikel 63 Sr als daartoe bijzondere aanleiding bestaat. Daarvan zal sprake zijn als die toepassing een sterk bepalende invloed heeft op de hoogte van de straf in verhouding tot andere factoren die bij de strafoplegging worden betrokken. Dit kan ook het geval zijn, zoals deze leden vragenderwijs aangaven, wanneer de rechter aan de samenleving duidelijk wil maken hoe hij in het concrete geval tot een bepaalde straf is gekomen, terwijl voor een vergelijkbaar delict doorgaans aanmerkelijk hogere straffen worden opgelegd. Deze situaties zullen zich echter niet standaard voordoen, reden waarom de toepassing van artikel 63 Sr niet steeds van een nadere motivering behoeft te worden voorzien. Standaard duiding van de toepassing van artikel 63 Sr in de strafmotivering is evenmin nodig om duidelijkheid te kunnen bieden over de vraag in hoeveel gevallen de regeling wordt gebruikt. Die duidelijkheid wordt reeds verschaft doordat artikel 63 Sr telkens in het vonnis wordt genoemd bij de toepasselijke wetsbepalingen.

5.4 Ongelijkzijdige berechting II

De leden van de SP-fractie stelden vast dat de onderzoekers aangeven dat bij de berechting van cold cases een zekere spanning kan ontstaan met artikel 63 Sr. Mijn antwoord op hun vraag of dit een puur hypothetische situatie betreft, luidt ontkennend. Er doen zich in de praktijk gevallen voor waarbij de toepassing van het huidige artikel 63 Sr in de weg staat aan het opleggen van een passende straf. De zaak die heeft geleid tot het vonnis van de Amsterdamse rechtbank d.d. 21 oktober 2011 is daarvan een voorbeeld (ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651). Anders dan door de onderzoekers wordt aanbevolen beperkt dit wetsvoorstel zich niet tot gevallen waarin sprake is van cold cases omdat een aanpassing van artikel 63 Sr ook voor andere gevallen van ongelijkzijdige berechting wenselijk is. Grondgedachte hierbij is dat het niet in de rede ligt een regeling te handhaven die de rechterlijke straftoemtingsvrijheid sterker beperkt naarmate het aantal tussenliggende veroordelingen toeneemt.

Het voorgestelde artikel 63, derde lid, tweede volzin, Sr biedt een voorziening voor de bijzondere gevallen waarin de strafruimte zodanig is dat zij de mogelijkheid van de rechter beperkt een straf op te leggen die hij passend acht. Een dergelijk bijzonder geval kan een cold case zijn. Voor dit soort situaties lijkt de NVvR er de voorkeur aan te geven artikel 63 Sr buiten toepassing te verklaren. Als aan die wens uitvoering was gegeven, zou de straftoemtingsvrijheid in die zaken het sterkst vergroot worden, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de CDA-fractie over de vergelijking tussen beide mogelijkheden. Daarbij teken ik direct aan dat het voorstel van de NVvR als evident

nadeel heeft dat de in artikel 63 Sr vervatte normering met een oog op een proportionele bestraffing in die zaken dan ook volledig ontbreekt. Het voorgestelde artikel 63 Sr behoudt die doelstelling terwijl ook voor het berechten van een cold case meer strafruimte wordt geboden. Daarbij sorteert de voorgestelde wijziging ook in strafzaken waarin geen cold case aan de orde is effect. Het is, zo wil ik daarbij nog aantekenen, overigens ook nog niet eenvoudig een toereikende rechtvaardiging te vinden voor een stelsel waarin aan een nader te formuleren definitie van het begrip cold case zulke verstrekkende consequenties worden verbonden.

De leden van de CDA-fractie vroegen mij voorts in te gaan op het mogelijke risico dat verbonden kan zijn aan de keuze in artikel 63 Sr voor een onherroepelijke veroordeling. Zij verwezen daarbij naar de mogelijkheid, geopperd door de Raad voor de rechtspraak, dat in de praktijk hoger beroep en/of cassatie wordt 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 gebruikt. Voor een dergelijk ongewenst effect hoeft mijns inziens niet te worden gevreesd. Bij toepassing van artikel 63 Sr vindt de selectie van de eerste onherroepelijke veroordeling plaats wanneer de rechter de straf bepaalt voor het ten laste gelegde strafbare feit. Met een veroordeling waartegen op dat moment hoger beroep of cassatie is ingesteld, hoeft bij het bepalen van het strafmaximum geen rekening te worden gehouden. Voor de verdachte gaat van artikel 63 Sr geen stimulans uit om rechtsmiddelen aan te wenden tegen een veroordeling die, als hij onherroepelijk zou zijn, bij het bepalen van het strafmaximum dient te worden betrokken, eerder integendeel. Voor het openbaar ministerie is er evenmin aanleiding om rechtsmiddelen aan te wenden tegen een veroordeling tot een zware straf enkel teneinde de strafruimte bij een latere berechting te vergroten; de nog niet onherroepelijke veroordeling blijft een de persoon betreffende omstandigheid die de rechter bij het bepalen van de op te leggen straf zal meewegen. Daarbij zal de rechter, in het uitzonderlijk geval waarin hij wel misbruik van procesrecht van het openbaar ministerie zou vermoeden, naar verwachting maatregelen nemen om te voorkomen dat dit misbruik effect sorteert.

In reactie op het advies van de NOvA is in de memorie van toelichting aangegeven dat het wetsvoorstel niet strekt tot strafverhoging maar wel een einde wil maken aan de in de praktijk ervaren situaties waarin de dader na een zeer ernstig misdrijf geen of nauwelijks straf wordt opgelegd omdat hij in het kader van een criminele carrière daarna ook nog vaak is veroordeeld tot straf. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat in deze passage ook een gelijkstelling kan worden gelezen, te weten dat het voornemen om de rechterlijke straftoemettingsvrijheid te verruimen de facto een

strafverhogend effect kan sorteren. Bedoeld is evenwel te beklemtonen dat het wetsvoorstel tegemoet wil komen aan die situaties waarin de rechter ook nu al een hogere straf passend acht en wil opleggen, maar daarin zonder redelijke grond wordt beknot door het huidige wettelijke stelsel.

6. Voorgestelde aanpassingen

6.1 Artikel 63 Sr

Terecht merkten de leden van de VVD-fractie op dat toepassing van de meerdaadse samenloopregeling tot gevolg heeft dat slechts één straf wordt opgelegd bij gelijktijdige berechting van meerdere strafbare feiten. De maximumstraf die kan worden opgelegd voor het zwaarste delict, vermeerderd met een derde van die straf, is de hoogste straf die op grond van de huidige regeling kan worden opgelegd. Met deze leden – die op dit punt verwezen naar het vonnis van de Rechtbank Amsterdam uit 2011 – ben ik van mening dat de maximaal op te leggen straf bij meerdaadse samenloop dient te worden verhoogd. Daarbij geldt inderdaad dat bij een meervoud aan strafbare feiten het belang van het individuele slachtoffer en diens behoefte tot vergelding krachtiger dienen te worden erkend. Voorts is het uiteraard zo dat degene die ervoor kiest zware delicten te plegen, voor alle door hem begane strafbare feiten moet worden bestraft. De voorgestelde wijziging van artikel 57 Sr geeft de rechter naar mijn mening genoeg ruimte om in die gevallen waarin daartoe aanleiding bestaat een passende straf op te leggen die hoger uitvalt dan een derde boven het hoogste strafmaximum. De behoefte aan die ruimte doet zich vooral gevoelen, zo blijkt ook uit het WODC-onderzoek, in de situaties waarin toepassing dient te worden gegeven aan artikel 63 Sr. Een wettelijk maximum van de helft boven het hoogste strafmaximum waarborgt de mogelijkheid van een adequate bestraffing die tegemoet komt aan de gevoelens in de samenleving wanneer dezelfde dader meerdere strafbare feiten heeft begaan. Daarbij teken ik aan dat de strafrechter zich bij het bepalen van de straf voor een meervoud aan feiten zelden zal oriënteren op de hoogste straf die per feit kan worden opgelegd. In de praktijk gaat hij uit van veel lagere straffen die hij voor elk feit passend acht en komt dan tot een gezamenlijke straf die doorgaans nog (ruim) valt binnen de bandbreedte van het wettelijk strafmaximum voor het zwaarste delict. Om die reden bestaat er ook geen behoefte om, conform de suggestie van de aan het woord zijnde leden, de rechter in zijn algemeenheid de mogelijkheid te geven om bij het berechten en bestraffen van meerdere strafbare feiten een levenslange gevangenisstraf op te leggen. Opvolging van deze suggestie zou tot ongewenst effect hebben dat de strafrechter in alle gevallen van meerdaadse samenloop aan geen ander wettelijk strafmaximum zou zijn gebonden dan

aan de levenslange gevangenisstraf. Elke wettelijke normering van de straftoemeting die gekoppeld is aan het concrete strafbare feit, zou daarmee komen te vervallen. Anders gezegd: het bestaande stelsel van per feit bepaalde wettelijke strafmaxima zou niet meer gelden zodra meerdere strafbare feiten tegelijkertijd worden berecht. Een wetswijziging van deze strekking zou mede in dat licht vragen oproepen in verband met het onder meer in artikel 7 EVRM gecodificeerde nulla poena-beginsel; een strafmaximum dat enkel door gezamenlijke berechting met een ander strafbaar feit in levenslang kan veranderen, komt weinig bepaald voor. Het voorgaande laat overigens onverlet dat de rechter ook op grond van de huidige en de nieuwe regeling levenslange gevangenisstraf kan opleggen. Die mogelijkheid bestaat indien de veroordeling een of meer misdrijven betreft waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden op welke wijze in andere landen met de gelijktijdige berechting van strafbare feiten wordt omgegaan, merk ik op dat uit het rechtsvergelijkende gedeelte van het WODC-onderzoek blijkt dat tussen de wettelijke regelingen van Duitsland, Engeland en Wales, Finland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje duidelijke verschillen bestaan, ook met de Nederlandse regeling. Die verschillen moeten steeds worden gezien tegen de achtergrond van de – soms strikt normerende – wettelijke stelsels waarin deze regelingen functioneren. Die stelsels zijn historisch gegroeid binnen de nationale staten en hebben zich ontwikkeld in het kader van de specifieke normen en waarden die in die landen belangrijk werden geacht; zij hebben hun eigen innerlijke coherentie en consistentie. Niettemin constateren de onderzoekers dat de regeling van de meerdaadse samenloop in alle onderzochte landen in welke vorm dan ook steeds ertoe strekt disproportioneel hoge straffen te voorkomen. Voor een diepgaandere analyse van de onderzochte buitenlandse regelingen veroorloof ik mij de leden van de VVD-fractie te verwijzen naar de bevindingen van de Leidse onderzoekers waarvan verslag wordt gedaan in hoofdstuk 6 van hun meergenoemde rapport.

De aan het woord zijnde leden refereerden voorts aan het voorstel tot wijziging van artikel 63 Sr op grond waarvan het mogelijk wordt gemaakt hogere straffen op te leggen dan nu mogelijk is. Daartoe wordt voorgesteld dat de rechter voortaan bij het bepalen van de op te leggen straf slechts rekening hoeft te houden met één onherroepelijke veroordeling. Dit is 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. Een nieuw derde lid van artikel 63 Sr beoogt de rechter daarnaast de mogelijkheid te geven om, wanneer dat in het belang van een goede rechtspleging wenselijk is, een gezamenlijke straf op te leggen waarin de eerder opgelegde straf oplost. In antwoord op de vraag van deze leden welke situaties zich voor toepassing van deze mogelijkheid

lenen, verduidelijk ik graag dat dit de gevallen zullen zijn waarin bij de eerdere veroordeling een dermate hoge straf is opgelegd dat er voor het opleggen van een passende straf voor het ten laste gelegde feit met toepassing van artikel 63, tweede lid, Sr onvoldoende ruimte resteert. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting is dit geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de berechting van een gruwelijke doodslag, terwijl eerder reeds een onherroepelijke veroordeling tot vijftien jaar gevangenisstraf heeft plaatsgevonden wegens ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Anders dan deze leden vreesden zie ik geen reden waarom rechters het gebruik van deze mogelijkheid achterwege zullen laten als zij dit in het belang van een goede rechtsbedeling wenselijk achten. Het criterium 'in het belang van een goede rechtspleging' is voldoende helder en precies; dat belang is in het geding als de rechter van oordeel is dat hij met toepassing van artikel 63, tweede lid, Sr voor het te berechten feit geen straf kan bepalen die hij passend en geboden acht.

De aan het woord zijnde leden merkten voorts terecht op dat de voorgestelde mogelijkheid tot het opleggen van een gezamenlijke straf niet verplicht is. Dat zou volgens hen tot gevolg kunnen hebben dat er op het eerste gezicht in de wijze waarop de bestraffing wordt gepresenteerd, onverklaarbare verschillen ontstaan tussen vergelijkbare gevallen. Verwacht mag evenwel worden dat de keuze tussen beide manieren van strafbepaling deze uitwerking niet zal hebben. Het zal immers juist niet gaan om vergelijkbare gevallen die op een verschillende wijze tot strafoplegging hebben geleid. Bij toepassing van artikel 63, tweede lid, Sr zal sprake zijn van het gebruikelijke geval, waarin de strafruimte zodanig is dat aan de verdachte – met aftrek van de straf die hem bij de eerdere veroordeling is opgelegd – de door de rechter bepaalde en passend geachte straf kan worden opgelegd. Daarvan zal afwijken het (bij wijze van hoge uitzondering voorkomende) geval waarin de strafruimte die na de eerdere veroordeling resteert door de rechter te beperkt wordt geacht voor een proportionele bestraffing van het ten laste gelegde feit. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, kan die situatie zich voordoen indien bij de eerdere veroordeling een hoge straf (voor een ernstig delict) is opgelegd, terwijl de rechter ook voor het ten laste gelegde feit een gevangenisstraf van aanzienlijke duur wil opleggen. Deze leden waren voorts van oordeel dat ook bij toepassing van artikel 63 Sr de rechter de mogelijkheid zou moeten hebben om maximaal een levenslange gevangenisstraf op te leggen. Gevraagd naar mijn standpunt daarover zou ik deze leden allereerst willen verwijzen naar mijn hiervoor gegeven reactie op de suggestie om deze mogelijkheid open te stellen bij gelijktijdige berechting van meerdere strafbare feiten (artikel 57 Sr). Ook voor de situaties waarop artikel 63 Sr van toepassing is, zou bedoelde mogelijkheid tot het ongewenste gevolg leiden dat de rechter aan geen enkel wettelijk strafmaximum voor het te berechten feit

gebonden zou zijn; hem zou volledige straftoemingsvrijheid toekomen, in die zin dat hij – in beginsel voor elk feit – maximaal levenslange gevangenisstraf kan opleggen. Aan deze leden kan worden toegegeven dat deze mogelijkheid de rechter de ruimte zou bieden om door hem gepast geachte straffen op te leggen indien een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan meerdere strafbare feiten, al is het sterk de vraag of de rechterlijke macht een dergelijk stelsel gewenst acht. Naast het bezwaar van ondernormering dringt zich bij een dergelijke loskoppeling van de straftoemeting van het per feit bepaalde wettelijke strafmaximum de vraag op of rechters nog in voldoende mate een consistente straftoemeting zouden kunnen waarborgen.

In het artikel 'Kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel meerdaadse samenloop in strafzaken' (M. Duker en F. de Graaf, *DD* 2014, 33) wordt, zo brachten deze leden verder naar voren, gesuggereerd dat het nieuw voorgestelde artikel 63 Sr niet zal zorgen voor een daadwerkelijk effect op de hoogte van de straf of de duur van de tenuitvoerlegging. In antwoord op hun verzoek om een reactie op deze suggestie merk ik graag het volgende op. Het voorgestelde artikel 63 Sr verruimt in algemene zin de straftoemingsmogelijkheden van de rechter; hij behoeft immers – in tegenstelling tot de huidige situatie – bij de strafoplegging voor het ten laste gelegde feit uitsluitend rekening te houden met de eerstvolgende onherroepelijke veroordeling. Daarbij geldt voorts het verhoogde strafmaximum op grond van artikel 57, tweede lid, Sr. Deze aanpassingen leiden ertoe dat in daarvoor in aanmerking komende gevallen hogere straffen kunnen worden opgelegd; zij kunnen derhalve daadwerkelijk effect op de hoogte van de straf sorteren. Indien de rechter na aftrek van de eerstvolgende veroordeling tot het oordeel komt dat ook dan nog de strafruimte te beperkt is, kan hij een gezamenlijke straf opleggen waarin de eerder opgelegde straf oplost (artikel 63, derde lid, tweede volzin, Sr). Wat deze gezamenlijke straf betreft bepaalt het voorgestelde artikel 570c Sv dat de eerder opgelegde straf, voor zover deze reeds ten uitvoer is gelegd, in mindering wordt gebracht op de ten uitvoer te leggen gezamenlijke straf. De toepassing van artikel 63 Sr zal derhalve uitsluitend effect hebben op de duur van de tenuitvoerlegging, voor zover die uitvoering het strafgedeelte betreft dat nog niet in het kader van de eerder opgelegde straf is geëxecuteerd. Met het voorgaande hoop ik de aan het woord zijnde leden te hebben voorzien van een toereikende reactie op de door hen aangehaalde stellingname in de publicatie van de auteurs Duker en De Graaf.

Ten slotte vroegen de leden van de VVD-fractie mij op welke wijze door andere landen wordt gewaarborgd dat daders van zware strafbare feiten een passende straf ondergaan, ook al is diegene reeds veroordeeld voor andere (ernstige) strafbare feiten. In dat verband verzochten zij mij in het bijzonder in te gaan op de regel van *Zäsurwirkung*,

zoals die wordt toegepast in Duitsland. Graag voldoe ik aan dit verzoek. Daarbij zal ik mij ook dit keer voornamelijk baseren op de bevindingen van het WODC-onderzoek. Het blijkt dat in de onderzochte landen eveneens wordt gewerkt met een met artikel 63 Sr vergelijkbaar voorschrift. Alleen in Engeland ontbreekt een dergelijke regeling. Volgens de onderzoekers zijn in de uitwerking van de verschillende stelsels op sommige plaatsen opvallende gelijkenissen met de (huidige) Nederlandse regeling te zien, maar er zijn ook flinke verschillen. Als verschillen worden onderkend de beperking tot (a) die gevallen waarin gelijktijdige berechting ook daadwerkelijk mogelijk was (Oostenrijk, Spanje), (b) de eerstvolgende berechting (Duitsland, Oostenrijk) en (c) niet-onherroepelijke veroordelingen (Frankrijk). In verschillende landen is ook gekozen voor een feitelijke toepassing. Dit betekent dat de rechter op de stoel van de eerdere rechter plaatsneemt en zich de vraag stelt wat voor straf hij had opgelegd als alle feiten gelijktijdig waren berecht. Zo stelt het Oostenrijkse Oberster Gerichtshof over de toepassing van § 31 van het Strafgesetzbuch: 'Wird jemand, der (...) bereits zu einer Strafe verurteilt worden ist, wegen einer anderen Tat verurteilt, die nach der Zeit ihrer Begehung schon im früheren Verfahren hätte abgeurteilt werden können, so ist gem § 31, Abs. 1 ÖStGB eine Zusatzstrafe zu verhängen, welche das Höchstmaß der Strafe nicht übersteigen darf, die für die nunmehr abzuurteilende Tat angedroht ist. Die Summe der Strafe darf die Strafe nicht übersteigen, die nach den Regeln über die Strafbemessung beim Zusammentreffen strafbarere Handlungen (§ 28 ÖStGB) und über die Zusammenrechnung der Werte und Schadensbeträge (§ 29 ÖStGB) zulässig wäre.' Hierbij is overigens vereist dat het feit op het moment van veroordeling bekend was aan de vervolgende instantie. Indien dat niet het geval is, worden geen gevolgen verbonden aan de latere berechting van het eerder gepleegde feit. Ook het Duitse Strafgesetzbuch scheidt de mogelijkheid de eerdere veroordeling bij de strafoplegging voor het vroeger gepleegde feit in rekening te brengen. Daarbij geldt, zoals nu ook voor artikel 63 Sr wordt voorgesteld, dat de rechter bij die strafoplegging alleen de eerste onherroepelijke veroordeling na het gepleegde feit behoeft te betrekken. Deze veroordeling heeft Zäsurwirkung; zij begrenst het bereik van de samenloopregeling bij ongelijktijdige berechting. De regel lijkt vooral een oplossing te bieden voor de situatie waarin een feit, begaan voor de eerstvolgende onherroepelijke veroordeling, gelijktijdig wordt vervolgd met een feit dat na die veroordeling is begaan. Zonder Zäsurwirkung zou in de Duitse systematiek de reeds opgelegde straf dienen te worden herzien en zou voor dat feit en het oudste feit een Gesamtstrafe moeten worden bepaald en vervolgens zou nog een Gesamtstrafe op basis van die straf en het laatst gepleegde feit moeten worden bepaald. Deze omstandigheid dat meerdere Gesamtstrafen na elkaar bepaald zouden moeten worden, werd ongewenst geacht. Het feit dat na de onherroepelijke veroordeling is gepleegd, dient afzonderlijk te worden bestraft. De Zäsurwirkung zorgt ervoor dat de verdachte in dezelfde situatie zou komen

te verkeren als wanneer het oudste feit bij de eerdere veroordeling zou zijn meegenomen. Dat uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het voorstel tot wijziging van artikel 63 Sr. Het voorgaande leidt tot de – mede door de onderzoekers onderschreven – conclusie dat ook in de ons omringende landen de aan artikel 63 Sr verwante regelingen het voorkomen van disproportionele straffen tot doel lijken te hebben, met dien verstande dat de uitwerking daarvan in elk land verschilt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen mij de meerdaadse samenloopregeling bij ongelijktijdige berechting met meer voorbeelden toe te lichten en daarbij in ieder geval een cold case-zaak te betrekken. Voor een overzicht van deze voorbeelden zou ik graag ter voorkoming van onnodige herhaling willen verwijzen naar mijn reactie in paragraaf 1 van deze nota op een vergelijkbare vraag van deze leden. Voorts meen ik dat de passage waarover deze leden meer duidelijkheid verzochten, precies die uitleg van artikel 63, eerste en tweede lid, Sr bevat die deze leden in hun eigen samenvatting over deze aanpassingen naar voren brachten: de wijzigingen komen erop neer dat de rechter, wanneer iemand na één of meer veroordelingen wordt berecht voor een strafbaar feit dat is begaan vóór die veroordeling(en), alleen rekening hoeft te houden met de eerstvolgende onherroepelijke veroordeling. Ratio van de regeling van artikel 63 Sr is dat de verdachte niet de dupe zou mogen worden van het ongelijktijdig aanbrengen van strafbare feiten die gezamenlijk hadden kunnen worden berecht. Daaraan wordt reeds in voldoende mate tegemoet gekomen met de regeling die wordt voorgesteld. Bij gelijktijdige berechting zou immers ook alleen met de strafoplegging in de zaak waarin het later berechte feit had kunnen worden meegenomen, rekening zijn gehouden.

De leden van de PVV-fractie merkten terecht op dat bij het voorgestelde artikel 63 Sr de rechter gebonden blijft aan het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr. Een gezamenlijke straf lijkt op papier een bevredigender straf, maar dat is het in hun ogen in werkelijkheid niet. Ook bij deze mogelijkheid is de rechter immers gebonden aan het strafplafond. Dit strafplafond, zo voeg ik graag aan de opmerkingen van deze leden toe, wordt door dit wetsvoorstel in de eerste plaats verhoogd en in de tweede plaats in zijn begrenzende werking beperkt. Dit laatste doordat bij de strafoplegging met toepassing van artikel 63 Sr uitsluitend met de eerstvolgende veroordeling rekening hoeft te worden gehouden. Door deze wijzigingen tezamen krijgt de rechter voldoende ruimte om ook een passende straf te bepalen in het beperkte aantal gevallen waarin hij door de huidige regeling te zeer bekneld wordt.

Over het voorstel tot verhoging van het strafmaximum tot de helft boven het hoogste strafmaximum merkten de leden van de SGP-fractie op dat er naar de mening van deze

leden dan nog steeds sprake kan zijn van een sterk matigende werking van deze regeling. Los van die stellingname wil ik mij niet wagen aan een ontkennend antwoord op hun vraag of er, ondanks het feit dat de nieuwe regeling een hogere straf mogelijk maakt, niet nog steeds sprake zou kunnen zijn van de wens om een hogere straf op te leggen. Ik kan immers niet in de hoofden van alle strafrechters kijken. Het is echter de rol van de wetgever om te zorgen voor een voorzienbaar en normerend wettelijk kader waarbinnen de straftoemettingsvrijheid van de rechter functioneert. Tegen die achtergrond bevat dit wetsvoorstel, zoals zojuist ook aangegeven in reactie op vragen van de leden van de PVV-fractie, wijzigingen die de rechter voldoende ruimte geven om ook in bijzondere ernstige gevallen van meerdaadse samenloop een passende straf te bepalen. Op deze plaats breng ik nog in herinnering dat uit het WODC-onderzoek blijkt dat de huidige regeling in de rechtspraak nauwelijks als belemmerend wordt ervaren. Voor de gevallen waarin daarvan wel sprake zou kunnen zijn, wil dit wetsvoorstel een adequate oplossing bieden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie over de redenen die ten grondslag liggen aan de verhoging van een derde tot de helft van het hoogste strafmaximum veroorloof ik mij deze leden korthedshalve te verwijzen naar mijn reactie op een gelijkkluidende vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 3.1 van deze nota.

Onderdeel E

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of de term «eerste veroordeling» geen nadere toelichting in de wettekst nodig heeft. Daarbij vroegen zij zich af of niet moet worden gesproken over de eerste veroordeling na het begaan van het feit dat nu bij de rechter in behandeling is. Graag verduidelijk ik dat met een dergelijke aanvulling geen recht wordt gedaan aan situaties waarbij het niet mogelijk zou zijn geweest het vroegere feit mee te nemen. Te denken valt dan aan een veroordeling in hoger beroep of een veroordeling na een berechting die al ver gevorderd was op het tijdstip van het begaan van het vroegere feit.

Verder vroegen deze leden wat wordt bedoeld met «een straf had kunnen worden bepaald». Deze zinsnede moet in combinatie met de daaraan voorafgaande zinsnede «de eerste veroordeling etc.» worden gelezen. Met die samengestelde zinsnede wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter moet doen alsof het te berechten feit samen is tenlastegelegd met het feit dat al tot de eerstvolgende veroordeling heeft geleid. Voor het bepalen van zijn strafruimte gaat het om deze (fictieve) situatie van een gezamenlijke behandeling van feiten. Daarmee hoop ik ook antwoord te hebben gegeven op de vervolgvraag van deze leden of het moment van onherroepelijke veroordeling precies hetzelfde moment is als dat van de strafoplegging. Het gaat niet om de werkelijke strafoplegging, want die heeft reeds plaatsgevonden bij de eerstvolgende veroordeling; het gaat om de fictie van een gezamenlijke berechting en bestraffing.

ARTIKEL III

Het overgangsrecht, voorgesteld in artikel III, kent een bijzonder regime voor de toepassing van artikel 63 Sr. Het huidige artikel 63 Sr blijft in beginsel van toepassing bij de berechting van feiten die voor de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zijn begaan. Bij die toepassing worden conform huidig recht de straffen, opgelegd in veroordelingen voor feiten die eveneens voor de datum van inwerkingtreding zijn begaan, in mindering gebracht. Dit betekent dat de pleegdatum van deze feiten bepalend is voor de vraag of zij bij toepassing van artikel 63 (oud) Sr worden meegenomen.

De eerste zin van het tweede lid geeft daarbij een regel voor het geval waarin iemand na de datum van inwerkingtreding van deze wet wordt veroordeeld voor een feit dat voor die datum is begaan, en er één of meer latere veroordelingen zijn die feiten betreffen welke deels voor en deels na de datum van inwerkingtreding zijn gepleegd. In dat geval worden bij de toepassing van artikel 63 Sr (oud) enkel de straffen in aanmerking genomen die zijn opgelegd voor feiten die zijn begaan voor de datum van inwerkingtreding van deze wet.

De tweede zin van het tweede lid ziet op de situatie waarin iemand na de datum van inwerkingtreding van deze wet wordt veroordeeld voor een feit dat voor die datum is begaan, en latere veroordelingen enkel feiten betreffen die na de inwerkingtreding zijn begaan. De eerste zin van het tweede lid zou er in die situatie toe leiden dat bij de toepassing van artikel 63 Sr (oud) geen enkele straf voor verrekening in aanmerking komt. In die situatie is artikel 63 Sr (nieuw) gunstiger, en wordt toepassing van die bepaling daarom voorgeschreven. Dat is in lijn met artikel 1, tweede lid, Sr aan de werking waarvan dit overgangsrecht in geen enkel opzicht kan of wil afdoen.

In het licht hiervan luidt het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of in artikel III, tweede lid, wordt bedoeld op onherroepelijke veroordelingen die geleid hebben tot strafoplegging voor zover het de eerste zin van dat artikellid betreft ontkennend. Die zin betreft de toepassing van artikel 63 Sr (oud) in de bijzondere situatie waarin na inwerkingtreding straffen zijn opgelegd voor feiten die deels voor en deels na de inwerkingtreding van deze wet zijn gepleegd. In dat geval worden de straffen die zijn opgelegd voor voor die inwerkingtreding gepleegde feiten naar de maatstaven van het geldende artikel 63 Sr afgetrokken, en het geldende artikel 63 Sr eist geen onherroepelijke veroordeling. Waar het de tweede zin van het tweede lid betreft, luidt het antwoord in beginsel bevestigend. Als alleen straf is opgelegd voor na de inwerkingtreding gepleegde feiten, is toepassing van artikel 63 Sr (nieuw) voor de verdachte gunstiger, en dat neemt alleen de eerste onherroepelijke veroordeling in aanmerking.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de voordelen van deze constructie merk ik graag het volgende op. Artikel III, tweede lid, van het wetsvoorstel wil voorkomen dat de oude wet ten aanzien van vroegere feiten ongeclausuleerd blijft gelden. Wordt berecht met toepassing van artikel 63 (oud) Sr dan behoeven, naast veroordelingen van voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, geen veroordelingen van daarna te worden meegenomen, met uitzondering van veroordelingen wegens voor die inwerkingtreding gepleegde feiten. Het voordeel daarvan is, dat het plegen van nieuwe feiten, na de inwerkingtreding, niet meer tot verdere terugloop van de strafruimte bij vroegere feiten leidt.

De leden van de SGP-fractie stelden ook enkele vragen over het overgangsrecht. Daarop reageer ik graag als volgt. De nieuwe regeling is van toepassing op de gelijktijdige berechting van feiten die na inwerkingtreding van de wet zijn begaan. Voor de ongelijktijdige berechting van feiten die allemaal na de inwerkingtreding zijn begaan geldt dit ook. En de nieuwe regeling is ook van toepassing als het te berechten feit is begaan voor de inwerkingtreding van de wet en het eerstvolgende feit waarvoor is bestraft dateert van na de inwerkingtreding van de wet. In dat geval is artikel 63 (nieuw) Sr ook van toepassing (artikel II, tweede lid, tweede volzin). Ratio is dat betrokkene bij het plegen van het feit na inwerkingtreding van de wet ermee rekening kon houden dat bij toepassing van artikel 63 (nieuw) Sr alleen de eerstvolgende veroordeling in aanmerking wordt genomen. Ten aanzien van de werking van de oude wet is in de eerste zin van het tweede lid vanuit hetzelfde gezichtspunt bepaald dat bij toepassing van artikel 63 (oud) Sr alleen de straf in aanmerking wordt genomen die is opgelegd voor feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Ondanks het mitigerende

effect dat van deze regeling uitgaat, wordt toegegeven dat zich nog gedurende lange tijd de situatie kan voordoen waarin verschillende reeds gewezen veroordelingen bij de strafoplegging voor vroegere feiten dienen te worden betrokken. Over dit bezwaar moet echter worden heengestapt om de reden dat het onredelijk is degene die ten tijde van het plegen van het feit niet kon weten van het nieuwe regime, daar desondanks aan te onderwerpen. Tot slot vroegen deze leden wat de precieze betekenis van artikel 1 Sr voor dit wetsvoorstel was. Die betekenis bestaat erin dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt bij meerdaadse samenloop hogere straffen op te leggen. Ingevolge artikel 1, eerste lid, Sr kan die mogelijkheid niet gelden voor feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Dit wordt verduidelijkt in artikel III, eerste lid, van het wetsvoorstel. Voorts beoog ik met het tweede lid van artikel III van het wetsvoorstel te voorzien in bijzondere overgangsbepalingen. In dat opzicht is er derhalve een relatie met artikel 1, tweede lid, Sr; artikel III, tweede lid, preciseert op welke wijze – hierboven reeds besproken – de oude wet van toepassing blijft op oude feiten na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Omdat het hierbij gaat om het te voorziene effect op de strafhoogte voor het vroegere feit, betreft het hier verandering van wetgeving met een ander karakter dan een wetswijziging strekkende tot verlenging van verjaringstermijnen, waarnaar deze leden verwezen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,