

## Samenvatting

Aanleiding voor het onderhavige onderzoek betreft een vonnis van de rechtbank Amsterdam uit 2011 die de verdachte tot tien jaar gevangenisstraf veroordeelde wegens enkele ernstige strafbare feiten die hij in 1996 had gepleegd. Deze feiten waren in 2010 aan het licht gekomen vanwege nieuwe DNA-technieken. Het vonnis leidde tot veel discussie, omdat de opgelegde straf hoger zou zijn dan op grond van de toepasselijke wettelijke regeling van meerdaadse samenloop was toegestaan. In een reactie op dit vonnis stelde de minister van Veiligheid en Justitie dat de bestaande regeling op punten van doeltreffendheid, inzichtelijkheid en consistentie vragen oproept. Om die reden heeft hij opdracht gegeven onderzoek te laten uitvoeren naar de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop.

Centraal in dit onderzoek staat de beantwoording van de volgende vraag:

*Is de regeling van de artikelen 57 tot en met 63 van het Wetboek van Strafrecht (de regeling van meerdaadse samenloop) nog wel toereikend, gelet op de huidige opvattingen (binnen de dogmatiek, jurisprudentie en praktijk) over de toepassing van meerdaadse samenloop bij de straftoemeting en de situatie die wordt veroorzaakt door (technologische) ontwikkelingen op het gebied van (al dan niet) forensisch bewijs.*

De technologische ontwikkelingen vormen, in het licht van het vonnis van de rechtbank Amsterdam, de aanleiding en context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd, maar zijn niet zelf onderzocht.

In het onderzoek is niet alleen gekozen voor een beschrijving van het gevonden materiaal, maar ook voor het samenbrengen van bevindingen op een niveau dat de leerstelling en praktijk overstijgt. Gelet op de grote hoeveelheid aan informatie, de omvang en de diversiteit van argumenten, alsmede de verscheidenheid van actoren die aan dit onderzoek een bijdrage hebben geleverd, is ervoor gekozen met het onderzoek – voor zover mogelijk – inzicht te verschaffen in doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop.

Onder *doel* wordt verstaan de reden of redenen die aan (onderdelen van) de regeling ten grondslag hebben gelegen.

Met *grondslag* bedoelen wij het geheel van strafrechtelijke uitgangspunten die aan de basis van de regeling liggen.

Het *karakter* van de regeling verwijst naar de aard van de wettelijke regeling, in het bijzonder in hoeverre sprake is van een uniform of divers samengestelde regeling.

Bij *strekking* gaat het vooral om de vraag welk gevolg toepassing van de regeling heeft voor de op te leggen straf.

De *functie* van de regeling wijst op de werking ervan in de praktijk.

In deze samenvatting van dit rapport wordt telkens, voor zover mogelijk naar doel, grondslag, karakter, strekking en functie verwezen.

In *hoofdstuk 2* wordt de historische ontwikkeling van de Nederlandse wettelijke regeling van meerdaadse samenloop beschreven. Een samenloopregeling bestond al in het Wetboek van Strafvordering van 1838. Met de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 werd de samenloopregeling naar dat wetboek verplaatst. Het in het Wetboek van Strafvordering van 1838 gekozen absorptiestelsel (er wordt één straf uitgesproken voor alle strafbare feiten, waarvan het maximum niet hoger is dan het hoogste maximum op één der feiten gesteld) werd ten aanzien van de misdrijven vervangen door een stelsel van gematigde cumulatie (artikel 57 lid 2 en 58 Sr). Er is sprake van een cumulatiestelsel omdat elk feit wordt bestraft. Van onbeperkte of zuivere cumulatie is echter geen sprake omdat het maximum is begrensd tot het hoogste strafmaximum, op één der feiten gesteld, vermeerderd met maximaal een derde. Hoe dacht de wetgever over doel, grondslag, karakter en strekking van de regeling?

Het doel van de regeling is volgens de wetgever het garanderen van proportionele bestraffing. Dit gold voor zowel de vrijheidsstraffen als voor de vermogensstraffen. Uitgangspunt van de wetgever was dat de schuld niet verdubbelt maar verhoogt per nieuw gepleegd feit.

De grondslag van de regeling van meerdaadse samenloop bij misdrijven is primair vergelding. Dat is anders bij overtredingen waar vanwege het ontbreken van schuld in de delictsomschrijving (de leer van het materiële feit) voor preventie als grondslag werd gekozen.

In plaats van gematigde cumulatie werd bij overtredingen voor het stelsel van zuivere cumulatie gekozen (artikel 62 Sr). De cumulatie van de vervangende vrijheidsstraffen werd echter ook bij overtredingen aan een bepaald maximum gebonden. Hieruit blijkt dat de wetgever voor een stelsel heeft gekozen met een gevarieerd karakter. Ook bij levenslange gevangenisstraf en bij de bijkomende straffen werd gekozen voor een van gematigde cumulatie afwijkend stelsel, variërend van absorptie tot zuivere cumulatie (artikel 59 en 60 Sr).

De wetgever was van oordeel dat de regeling van meerdaadse samenloop een strafverhogende strekking heeft. De op te leggen straf kan worden verhoogd (bij overtredingen zelfs verdubbeld), maar die verhoging is bij misdrijven gemaximeerd.

Van belang is dat de wetgever de rechter niet verplicht tot het verhogen van de straf; de regeling biedt de rechter die mogelijkheid en bindt hem (bij misdrijven en bij de vervangende vrijheidsstraffen) aan een bepaalde grens. Voor het overige is de rechter vrij in het bepalen van de straf. Die relatieve vrijheid is kenmerkend voor het gehele Wetboek van Strafrecht.

De regels van meerdaadse samenloop zijn bij de wet bepaalde gevallen ook van toepassing in geval van ongelijktijdige berechting van feiten (artikel 63 Sr). Het doel van deze regeling is tweërlei.

Allereerst moet, net als bij de meerdaadse samenloop in geval van gelijktijdige berechting, ook bij ongelijktijdige berechting disproportionele bestraffing worden voorkomen.

Tevens beoogt artikel 63 Sr ongelijktijdige berechting zoveel als mogelijk te voorkomen. Feiten die in ieder geval gelijktijdig konden worden berecht, moeten zoveel als mogelijk gelijktijdig worden berecht. In het geval dat niet mogelijk was, dient de samenloopregeling toch van toepassing te zijn.

In de loop van de geschiedenis is de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop op verschillende punten gewijzigd. Een belangrijke wijziging is de invoering van het stelsel van zuivere cumulatie van geldboeten bij misdrijven met de invoering van de Wet vermogensstraffen in 1983. De eis van proportionele bestraffing werd in deze wet niet verlaten, maar in zekere zin verplaatst naar artikel 24 Sr (het draagkrachtbeginsel), dat ook in geval van meerdaadse samenloop van toepassing is.

De verschillende wijzigingen van artikel 63 Sr sinds 1886 beoogden geen wijziging in doel, grondslag, strekking en karakter van de regeling, maar waren bedoeld om de inhoud van artikel 63 Sr te verduidelijken en van toepassing te verklaren op de strafbeschikking (artikel 257a e.v. Sv).

Aan het eind van hoofdstuk 2 worden enkele recente initiatiefwetsvoorstellen besproken. Daarin worden deels ingrijpende wijzigingen van de bestaande wettelijke regeling voorgesteld. De Tweede Kamer is (nog) niet aan een inhoudelijke behandeling van deze voorstellen toegekomen.

In *hoofdstuk 3* is de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot meerdaadse samenloop geanalyseerd. De meeste rechtspraak van de Hoge Raad betreft de regelingen van de artikelen 57 en 63 Sr.

Het arrest Oude Kijk in 't Jatstraat heeft geleid tot een stroom van rechtspraak van de Hoge Raad waarin de verhouding tussen eendaadse samenloop (artikel 55 Sr) en meerdaadse samenloop (artikel 57 Sr) zich ten voordele van de laatste heeft ontwikkeld. Wanneer de strekking van de verschillende door de verdachte gepleegde strafbare feiten van elkaar verschilt is (in beginsel) sprake van meerdaadse samenloop. Daardoor is de strafruimte voor de rechter vergroot, hetgeen als nadeel voor de verdachte wordt uitgelegd. Bij eendaadse samenloop geldt namelijk voor zowel misdrijven als overtredingen het absorptiestelsel en is de maximaal op te leggen straf lager dan bij meerdaadse samenloop. Lange tijd hield de Hoge Raad vast aan een nogal strikte uitleg van zijn in het arrest Oude Kijk in 't Jatstraat geïntroduceerde leer. De laatste jaren zien we dat de feiten relevanter worden voor de vraag of er sprake is van eendaadse of meerdaadse samenloop, ten voordele van de eendaadse samenloop.

Ook de verhouding tussen voortgezette handeling (artikel 56 Sr) en meerdaadse samenloop is al vroeg in de twintigste eeuw ten voordele van de laatste gewijzigd. Ook daardoor is de strafruimte voor de rechter vergroot, want ook bij voortgezette handeling is gekozen voor het absorptiestelsel.

De Hoge Raad heeft ook verschillende aspecten van artikel 63 Sr moeten verhelderen.

In de eerste plaats is het voor toepassing van artikel 63 Sr volgens de Hoge Raad niet nodig dat de feiten gelijktijdig hadden kunnen worden berecht. Artikel 63 Sr is ook van toepassing indien tussen het plegen van het feit en de berechting daarvan dezelfde persoon is veroordeeld voor een ander feit. Daaruit volgt ook dat het niet nodig is dat de eerder opgelegde straf in gezag van gewijsde is gegaan. Het bereik van artikel 63 Sr is daardoor flink verruimd. De Hoge Raad benadrukt de eerste doelstelling van artikel 63 Sr (het voorkomen van disproportionele bestrafing). De tweede doelstelling (het voorkomen van ongelijktijdige berechting) heeft aan belang ingeboet.

In de tweede plaats heeft de Hoge Raad zich over de strekking van artikel 63 Sr uitgelaten. In de rechtspraak ontstond discussie over de vraag of artikel 63 Sr een strafverhogende, of juist een strafverminderende werking heeft. Volgens de Hoge Raad heeft artikel 63 Sr niet vanzelfsprekend een strafverminderende werking. Door de toepassing van artikel 63 Sr kan de straf worden gematigd, maar een verdachte kan daaraan geen recht ontleen. De toepassing van artikel 63 Sr kan, zolang het strafmaximum niet wordt bereikt, ook een strafverhogende werking hebben. Strafmatiging staat echter ook bij de Hoge Raad voorop. De rechter die artikel 63 Sr toepast, moet namelijk ook rekening houden met de door (de) eerdere rechter(s) opgelegde straf(fen). Daarnaast mag de rechter in geen geval hoger straffen dan het maximum van de vrijheidsstraf dat is gesteld op de door de rechter (die artikel 63 Sr toepast) te berechten feiten. Daaruit volgt dat wanneer een feit wordt berecht waarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld, terwijl op het eerder berechte feit die straf wel is gesteld, de rechter die artikel 63 Sr moet toepassen niet alsnog levenslange gevangenisstraf mag opleggen.

In de derde plaats is de vraag hoe artikel 63 Sr moet worden toegepast. Er zijn twee wijzen van toepassing van artikel 63 Sr omschreven: een toepassing in concreto (of feitelijke toepassing) en een toepassing in abstracto (of formele toepassing). De toepassing in concreto komt erop neer dat zelfs al is het strafmaximum nog niet in zicht, de toepassing van artikel 63 Sr moet leiden tot een matiging van de straf. Daaronder valt het moeten kiezen voor een andere strafsoort, strafmodaliteit of in het uiterste geval het schuldig verklaren zonder straf (een eerder opgelegde maatregel is voor artikel 63 Sr niet van belang). De toepassing in abstracto komt erop neer dat het de rechter vrij staat de straf te bepalen, zolang het strafmaximum (conform artikel 63 Sr) nog niet in zich komt. Dat betekent dat van artikel 63 Sr in beginsel geen invloed uitgaat op de strafmaat, -soort en -modaliteit in een concreet geval.

De Hoge Raad heeft in deze discussie niet uitdrukkelijk voor een bepaalde toepassing gekozen. Wel heeft hij bepaald dat bij de toepassing van artikel 63 Sr ook moet worden gekeken of met de door de rechter op te leggen straf de belangen van de verdachte worden geschaad. Dat betekent dat de verdachte niet in een meer 'ongunstige positie [mag] verkeren dan wanneer beide zaken gevoegd zouden zijn behandeld'.

In *hoofdstuk 4* is de Nederlandse strafrechtswetenschappelijke literatuur over meerdaadse samenloop geanalyseerd. Hoewel door sommige auteurs het nut van een regeling over meerdaadse samenloop in twijfel wordt getrokken, omdat de rechter zich bij het bepalen van de straf voor meer dan één feit zal

weten te beheersen, zien de meeste auteurs het belang van een dergelijke regeling. Gelet op het legaliteitsbeginsel is het aan de wetgever om tenminste de contouren van een zo samenhangend mogelijk wettelijke regeling neer te leggen, maar er wordt onderkend dat in de uitwerking van de regeling het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur een rol hebben te vervullen.

Ook is een ontwikkeling met betrekking tot het doel van meerdaadse samenloop zichtbaar. Het op vergelding gestoelde argument dat de schuld niet verdubbelt maar verhoogt, is tegenwoordig minder prominent aanwezig. Het doel van de regeling van meerdaadse samenloop (inclusief artikel 63 Sr) is primair om te voorkomen dat straffen disproportioneel hoog worden.

Tevens is de grondslag van de regeling bij misdrijven gewijzigd. Hoewel de vergeldingsgedachte niet is verdwenen, getuige de proportionaliteitseis, wordt meer plaats ingeruimd voor preventie. Daarmee wordt in oudere en hedendaagse literatuur onder andere beoogd ruimte te creëren voor het al dan niet verhogen van de maximaal op te leggen straf bij meerdaadse samenloop.

De vraag in hoeverre ook preventie als grondslag van meerdaadse samenloop bij misdrijven zou mogen dienen, wordt mede gesteld vanwege de in de literatuur onderkende verwantschap tussen meerdaadse samenloop en recidive. In beide gevallen pleegt de dader immers meer dan één strafbaar feit. Het verschil tussen recidive en meerdaadse samenloop is dat er bij recidive sprake is van een onherroepelijke veroordeling voordat het te berechten feit is gepleegd. Van die onherroepelijke veroordeling gaat een waarschuwendende werking uit, die bij meerdaadse samenloop ontbreekt.

Daarnaast is bij recidive weinig discussie over de strafverhogende strekking ervan, terwijl daarover bij meerdaadse samenloop meer verschil van mening bestaat. De door de wetgever als evident veronderstelde strafverhogende strekking van meerdaadse samenloop (zie artikel 10 lid 3 Sr), is in de literatuur betwist. Nogal wat auteurs vinden de regeling strafverminderend. Bij meerdaadse samenloop is sprake van 'kwantumkorting'; meerdere feiten leiden niet tot een zuivere cumulatie van straffen, maar tot een voor het totaal gematigde straf. In die omstandigheid is de verwantschap tussen meerdaadse samenloop en recidive veel minder sterk. Auteurs die ook meerdaadse samenloop een strafverhogende regeling vinden, zien een nauwere verwantschap. Zij pleiten ervoor die verwantschap verder te versterken door aan meerdaadse samenloop preventie als grondslag te onderkennen, zonder overigens de proportionele vergelding als grondslag van meerdaadse samenloop daarbij te verlaten.

Het gevarieerde stelsel van meerdaadse samenloop is onderwerp van discussie geweest. Is meer variatie gewenst of dienen bijvoorbeeld de onderscheidingen tussen strafsoort en tussen misdrijven en overtredingen komen te vervallen? In de literatuur zijn verschillende voorstellen tot verandering gedaan, zoals het variëren tussen tweedaadse en meerdaadse samenloop en tussen typen daders (waarbij voor de zogeheten veelplegers het strafmaximum zou mogen worden verhoogd).

Ook is de vraag opgeworpen of de rechter elk misdrijf afzonderlijk zou moeten bestraffen, zoals nu onder andere bij de overtredingen het geval is, of dat juist de regeling voor de misdrijven leidend zou

moeten zijn en ook op de overtredingen zou moeten worden toegepast. In dat verband is ook geopperd om het stelsel van gematigde cumulatie van toepassing te verklaren op de geldboete en de taakstraf.

Artikel 63 Sr is vooral de laatste jaren weer in de belangstelling komen te staan. Grofweg drie onderwerpen zijn in de literatuur aan de orde gekomen: 1) de doelstelling van artikel 63 Sr, 2) de vraag welke tussentijdse veroordelingen in rekening moeten worden gebracht, en 3) in hoeverre artikel 63 Sr in abstracto of in concreto moet worden toegepast.

Ad 1) Ook in de literatuur wordt opgemerkt dat de tweede doelstelling aan belang heeft ingeboet. Dit volgt uit de ruime uitleg van artikel 63 Sr. Die wordt niet door iedereen omarmd.

Ad 2) De vraag welke tussentijdse veroordelingen wel en niet bij de toepassing van artikel 63 Sr moeten worden meegenomen, heeft tot enige discussie geleid. Die discussie is naar aanleiding van diverse uitspraken van de Hoge Raad weer actueel. Sommige auteurs pleiten ervoor niet alle tussentijdse veroordelingen mee te nemen bij de toepassing van artikel 63 Sr en bijvoorbeeld een op het Duitse recht geënte cesuurregeling te erkennen, of slechts met die tussentijdse veroordelingen rekening te houden die nog niet zijn ten uitvoer gelegd, verjaard of kwijtgescholden.

Ad 3) De vraag of artikel 63 Sr in abstracto of in concreto moet worden toegepast, wordt verschillend beantwoord. Sommige auteurs zien in artikel 63 Sr slechts een 'strafmaximumbegrenzer' en menen dat het de rechter vrij staat om binnen het strafmaximum een passende straf te bepalen. Andere auteurs zien meer in de in concreto toepassing. Zij koppelen daaraan een motiveringsverplichting.

Toepassing van artikel 63 Sr zou, ook al geldt daarvoor sinds 1993 geen wettelijke verplichting meer, in bepaalde omstandigheden door de rechter beter moeten worden gemotiveerd. In die motivering zou hij kunnen aangeven op grond waarvan hij de straf heeft gematigd en op welke wijze hij rekening heeft gehouden met de eerdere veroordeling(en).

Aan het eind van hoofdstuk 4 is stilgestaan bij artikel 13 Sr. Die bepaling hoort niet tot de samenloopregeling, maar lijkt een vorm van samenloop. Artikel 13 Sr bepaalt dat na een derde van de ondergane gevangenisstraf in bepaalde gevallen kan worden besloten de veroordeelde de straf te laten ondergaan in een justitiële inrichting voor terbeschikkinggestelden. In dat geval wordt de gevangenisstraf omgezet in terbeschikkingstelling. Indien de veroordeelde tot zowel gevangenisstraf als terbeschikkingstelling is veroordeeld, lijkt het erop dat de gevangenisstraf door terbeschikkingstelling wordt geabsorbeerd. In theorie lijkt daarvan echter geen sprake, omdat de veroordeelde weer kan worden teruggeplaatst in een penitentiaire inrichting om het restant van de gevangenisstraf uit te zitten. Onduidelijk is echter of de tijd die in een tbs-kliniek is doorgebracht van de gevangenisstraf wordt afgetrokken. Is dat het geval, dan is er wel sprake van absorptie.

In *hoofdstuk 5* is de rechtspraktijk onderzocht. Dit onderzoek bestaat uit twee delen.

In de eerste plaats is onderzoek gedaan naar feitenrechtspraak in de jaren 2008, 2010 en 2012. Onderzocht is in hoeveel gevallen (van op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) gepubliceerde feitenrechtspraak) artikel 63

Sr van toepassing was en in welke gevallen de toepassing van artikel 63 Sr is gemotiveerd. Uit dit onderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen de toepassing van artikel 63 Sr niet wordt gemotiveerd. In de gevallen waarin de toepassing van artikel 63 Sr wordt gemotiveerd blijkt dat feitenrechter zich een enkele keer belemmerd voelde door de regeling van artikel 63 Sr. Die gevoelde belemmering houdt verband met het strafmaximum (de toepassing van artikel 63 Sr leidde in de te berechten zaak tot een maximaal op te leggen straf die niet in overeenstemming werd geacht met de ernst van de berechte feiten), maar bleek ook verband te houden met de door een eerdere rechter opgelegde voorwaarden of maatregel, die de rechter die artikel 63 Sr moest toepassen naar zijn oordeel niet kon of wilde doorkruisen.

In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met leden van de rechtsprekende macht, het Openbaar Ministerie en de strafadvocatuur. Het doel van dit deelonderzoek is om een gedegen beeld te verkrijgen van de ervaringen en meningen van de verschillende beroepsgroepen binnen de rechtspraak zonder dat een exacte kwantitatieve representativiteit wordt nagestreefd.

Uit de gesprekken komt naar voren dat meerdaadse samenloop vaak aan de orde is, maar niet zo heel vaak op zitting wordt besproken. Anders is dat met artikel 63 Sr. Die bepaling is niet alleen vaak aan de orde, zij leidt in de rechtszaal ook nogal eens tot discussie over de hoogte van de op te leggen straf, en soms ook over de strafsoort en strafmodaliteit. Om artikel 63 Sr goed toe te kunnen passen is een up-to-date justitiële documentatie essentieel.

De vraag in hoeverre artikel 63 Sr (en de regeling van meerdaadse samenloop in zijn algemeenheid) daadwerkelijk effect heeft op de straf hangt af of de regeling in abstracto of in concreto wordt gebruikt. De in concreto toepassing wordt bij gebruik van artikel 63 Sr vaker genoemd. Een in abstracto toepassing lijkt te worden gehanteerd wanneer voor een bepaald feit een richtlijn of oriëntatiepunt bestaat. In dat geval vindt in beginsel cumulatie plaats van de in de richtlijn of het oriëntatiepunt genoemde straf voor één feit.

Over de wenselijkheid daarvan verschillen de meningen. Dat kan onder andere worden verklaard door het verschil in doel van de regeling: het garanderen proportionele bestraffing of het zijn van strafmaximumbegrenzer. In het eerste geval is men van oordeel dat ook binnen het strafmaximum matiging van de straf plaats moet vinden (kwantumkorting), in het tweede geval mag de straf cumuleren zolang het strafmaximum niet wordt bereikt.

In het eerste geval wordt vooral speciale preventie (in de zin van resocialisatie) als grondslag genoemd. Preventie heeft hier voor meerdaadse samenloop de betekenis van begrenzer van de in een concreet geval op te leggen straf. Eén en ander maakt duidelijk dat de strekking van meerdaadse samenloop strafmatiging is. Vanuit een meer in abstracto benadering is dat niet vanzelfsprekend.

De bestaande regeling van meerdaadse samenloop wordt nauwelijks als belemmerend ervaren. De noodzaak de regeling te veranderen wordt door een kleine minderheid van respondenten genoemd. Dat neemt niet weg dat enkele ontwikkelingen zijn besproken die kunnen nopen tot bezinning.

In de eerste plaats worden cold cases genoemd als reden om artikel 63 Sr te wijzigen. Dergelijke zaken zijn zo bijzonder, dat de bestaande regeling van artikel 63 Sr aan een goede berechting daarvan in de weg kan staan. De Amsterdamse zaak wordt niet zonder meer als unicum beschouwd.

In de tweede plaats, zij het minder uitgesproken, wordt ook de toenemende rol van het slachtoffer in het strafproces genoemd als reden voor een eventuele aanpassing van de bestaande wettelijke regeling. Niet alleen zal het slachtoffer (of nabestaande) niet snel genoeg nemen met een lage straf door de toepassing van artikel 63 Sr, meer in het algemeen is maar de vraag of een slachtoffer dat de mogelijkheid krijgt om tijdens het onderzoek ter terechtzitting iets te zeggen over de op te leggen straf, een regeling accepteert die leidt tot een kwantumkorting omdat er meerdere feiten zijn gepleegd.

In de derde plaats wordt het voortbouwend appèl als reden genoemd om in het vonnis de straf per gepleegd misdrijf beter zichtbaar te maken. Hoewel tegen het uitsplitsen van de straf de nodige bezwaren worden genoemd (praktisch moeilijk realiseerbaar (ook vanwege de werkdruk), gevaar van strafverhoging en ten onrechte de indruk wekken dat het opleggen van een straf een eenvoudige rekensom is), wordt ook gesteld dat het voor het slachtoffer, de samenleving, de verdachte en voor de rechter in appèl van waarde kan zijn de straf uit te splitsen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit uitsplitsen van de straf per gepleegd misdrijf in lang niet alle gevallen als noodzakelijk wordt geacht.

In *hoofdstuk 6* is de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop in enkele ons omringende landen onderzocht. Na een QuickScan is gekozen voor onderzoek naar de regeling in Duitsland, Engeland en Wales, Finland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje. Er is onderzoek gedaan naar de wettelijke regeling en het commentaar daarop. De praktijk (functie) van de wettelijke regeling valt buiten het bereik van dit onderzoek. Een regeling van meerdaadse samenloop bestaat in alle van de onderzochte landen.

Er zijn tussen de verschillende landen duidelijke verschillen waarneembaar. Ook zijn er verschillen met de Nederlandse regeling. Zo is in Duitsland gekozen voor een absorptiestelsel (net als in Oostenrijk), in Frankrijk en Finland voor een cumulatiestelsel (die onderling weer van elkaar verschillen), terwijl in Engeland en Wales samenloop niet in de straftoemeting maar in de tenuitvoerlegging van de straf aan de orde is. Spanje kent een stelsel van zuivere cumulatie, maar de wet bepaalt dat de ten uitvoer te leggen straf aan een bepaald maximum is gebonden.

Tegelijkertijd valt op dat, ondanks deze variatie in stelsel, doel en grondslag van de regeling niet veel van elkaar (en van de Nederlandse regeling) verschillen. In alle landen wordt met een regeling van meerdaadse samenloop beoogd disproportioneel hoge straffen te voorkomen en dienen (met name) vergelding en (in mindere mate) preventie als grondslag van de regeling.

Ook het karakter van de regeling is in veel landen minstens zo gevarieerd als in Nederland. Er wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen typen delicten (Frankrijk), of naar gelang het strafmaximum



dat op de feiten is gesteld (Finland). Bij het bepalen van de straf bij meerdaadse samenloop worden in Engeland en Wales en in Duitsland motiveringseisen gesteld. In Finland en Frankrijk bepaalt de wet welke factoren bij het bepalen van de straf (in geval van meerdaadse samenloop) moeten worden betrokken.

Hoewel in de verschillende stelsels, net als in Nederland, de rechter de nodige vrijheid heeft gekregen bij het bepalen van de straf, is het strafplafond in verschillende landen verhoudingsgewijs lager dan in Nederland. In Frankrijk en Oostenrijk mag niet hoger worden gestraft dan het hoogste maximum. In Finland is gekozen voor een gedifferentieerd stelsel. In Engeland en Wales en Spanje geldt in principe zuivere cumulatie, elk feit wordt bestraft, maar daar wordt de te executeren straf ofwel door de rechter (Engeland en Wales) ofwel door de wet (Spanje) beperkt, zij het dat de strafruimte hier hoger lijkt te liggen dan in Nederland.

In hoeverre de regeling strafverhogend of strafverminderend is, verschilt per land. In Oostenrijk en Finland geldt de regeling in ieder geval als strafverminderend. Over het strafplafond en over de strafverminderende strekking bestaat enige discussie. Vooral recidivisten en veelplegers zouden profijt hebben van een beperkt strafplafond. Daarnaast zou het risico bestaan dat delicten onbestraft blijven.

Een toepassing van de samenloopregeling in het geval van ongelijktijdige berechting bestaat in de meeste landen. De Duitse en Oostenrijkse regeling beperken de toepassing ervan teneinde 'dubbele begunstiging' te voorkomen en passen de regeling alleen toe als gelijktijdige berechting daadwerkelijk mogelijk was. Ook Spanje kent die laatste beperking. In Frankrijk is de samenloopregeling in geval van ongelijktijdige berechting slechts van toepassing zolang het eerdere vonnis niet onherroepelijk is geworden.

Of er sprake is van een toepassing in abstracto of in concreto is niet altijd even duidelijk. In Oostenrijk lijkt voor een in concreto toepassing te zijn gekozen, net als in Frankrijk en Duitsland omdat de rechter moet bepalen welke straf hij had opgelegd als de feiten gelijktijdig waren berecht. De rechter kan bepalen de straffen te vermengen (Frankrijk) of de eerder opgelegde straf ongedaan maken en een nieuwe straf opleggen (Duitsland).

In *hoofdstuk 7* geven we onze bevindingen ten aanzien van doel, grondslag, karakter, strekking en functie van meerdaadse samenloop weer. Daarnaast worden vier aanbevelingen gegeven.

1) In de strafmotivering zou de rechter, in geval van meerdaadse samenloop, in bepaalde gevallen de straf per feit (of groep van feiten) kunnen uitsplitsen. Uitsplitsen is niet altijd nodig, maar kan in bepaalde gevallen wenselijk zijn. Het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur kunnen in hun beleid het uitsplitsen van straffen (in de strafeis, respectievelijk het vonnis) nader vorm geven.

2) Bij het bepalen van de hoogte van de verschillende geldboeten bij meerdaadse samenloop van overtredingen en misdrijven zal de rechter ook het draagkrachtbeginsel in acht moeten nemen. De indruk lijkt te bestaan dat, mede door het beleid, geldboeten al te snel worden gecumuleerd zonder de

draagkracht van de verdachte in acht te nemen. Dat staat op gespannen voet met het te dien aangaande in artikel 24 Sr opgenomen beginsel dat ook in geval van meerdaadse samenloop van toepassing is.

3) Het huidige artikel 63 Sr hoeft in beginsel niet te worden gewijzigd, maar de toepassing ervan zal uitdrukkelijk door het Openbaar Ministerie en de rechter moeten worden toegelicht in het geval de belangen van de verdachte in behoorlijke mate op het spel staan. Een keuze voor een in concreto of in abstracto toepassing wordt in dit rapport niet gemaakt. Dat laten wij aan de rechtspraak over. Wel zal, de rechtspraak van de Hoge Raad in acht nemend, de rechter nadrukkelijker moeten stilstaan bij de straf die hij oplegt in het geval de belangen van de verdachte in behoorlijke mate op het spel staan. In die gevallen kan niet worden volstaan met het enkel noemen van de eerdere veroordelingen, laat staan met het enkel noemen van artikel 63 Sr in de relevante wettelijke bepalingen.

4) Er zou kunnen worden overwogen om aan artikel 63 Sr een tweede lid toe te voegen waarin staat dat artikel 63 Sr niet of in zeer beperkte mate van toepassing kan worden verklaard in geval van berechting van een cold case. De laatste jaren zien we op wetgevingsterrein een toenemende activiteit om strafbare feiten uit het verleden langer te kunnen opsporen en vervolgen (afschaffing van verjaringstermijnen) en om vaker en in meer gevallen en onder bepaalde omstandigheden afgesloten strafzaken weer te heropenen (introductie van de regeling van herziening ten nadele).

Artikel 63 Sr is aan die ontwikkelingen nog niet aangepast. In geval van cold cases, een zaak die in eerder opsporingsonderzoek naar een zeer ernstig strafbaar feit (waarop naar de wettelijke omschrijving twaalf jaar of meer gevangenisstraf staat gesteld) niet kon worden opgelost, maar door een gegeven dat ten tijde van het eerdere opsporingsonderzoek nog niet bekend was tot een veroordeling en het opleggen van een vrijheidsstraf kan leiden, kan artikel 63 Sr een belemmering vormen voor het opleggen van een passende straf.

Mede gelet op hierboven genoemde wetgevende activiteiten, maar ook gelet op opvattingen vanuit de rechtspraak, is aanvulling van artikel 63 Sr voor het specifieke geval van cold cases denkbaar. In het geval daartoe wordt overgegaan, ligt het invoegen van een speciale wettelijke motiveringsverplichting voor de hand.