



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Research Memoranda

Nummer 4 / 2010

Jaargang 6

De minimumstraf opnieuw bezien

De minimumstraf opnieuw bezien

Een geactualiseerde beknopte rechtsvergelijking

Peter J.P. Tak

Research Memoranda 2010 - nr 4

ISBN 978-90-12-38419-3



9 789012 384193

Sdu UITGEVERS

Peter J.P. Tak

De minimumstraf opnieuw bezien

Een geactualiseerde beknopte rechtsvergelijking

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Een vraag om actualisering	5
1.2	Opzet van het rapport	6
2	De resultaten van het onderzoek uit 2003	7
2.1	Samenvatting	7
	Frankrijk	7
	België	7
	Duitsland	8
	Engeland & Wales	8
2.2	Betekenis van de bevindingen uit 2003	10
3	Onderzoeksvragen en aanpak	12
3.1	Vraagstelling	12
3.2	Aanpak	12
4	Europese landen met een stelsel van minimumstraffen	14
4.1	Oude en nieuwe stelsels	14
4.2	Stelsels in soorten en maten	15
4.3	Alles overziend	20
5	Recente veranderingen in Frankrijk en Engeland	22
5.1	Frankrijk: herinvoering van minimumstraf	22
5.2	Engeland en Wales: uitbreiding	27
6	Effecten van minimumstraffen	32
6.1	Minimumstraffen, veiligheid en veiligheidsbeleving	32
6.2	De positie van de rechterlijke macht	36
7	Het wetsvoorstel van De Roon	39
7.1	Voorstel 31938	39
7.2	In de Europese context	41
7.3	Naar een beter straftoemingsstelsel	42
8	Conclusie	44
	Over de auteur	46

Inleiding

1.1 Een vraag om actualisering

Eind 2002 begonnen A.M. van Kalmthout en ik op verzoek van het WODC aan een onderzoek naar het systeem van minimumstraffen in een viertal West-Europese landen: België, Duitsland, Frankrijk en Engeland en Wales. Aanleiding voor het onderzoek was dat het thema van de minimumstraf in het publieke debat regelmatig aan de orde werd gesteld. In Kamerdebatten leidde het een enkele keer ook tot discussies. Het onderzoek werd in 2003 in boekvorm gepubliceerd.¹

Minimumstraffen zijn in tal van West-Europese landen bekend en de keuze voor de bestuuring van de systemen in de vier genoemde landen was ingegeven door het feit dat in drie van de landen de geschiedenis van de minimumstraf was te herleiden tot de Franse *Code Pénal* van 1810 waarin het concept van de minimumstraf was ontwikkeld, terwijl in Engeland en Wales het systeem van recente datum was, en daar sterk beïnvloed was door de ontwikkeling van de zogenoemde *mandatory sentences* in een aantal staten van de Verenigde Staten.

We gingen in onze studie na voor welke delicten in een minimumstraf was voorzien en wat de hoogte van die minimumstraf voor die delicten was. Verder werd onderzocht of er voorzien was in wettelijke strafverminderinggronden en welke redenen ten grondslag hadden gelegen aan de keuze voor het stelsel van bijzondere minimumstraffen. Tot slot werd

nagegaan of er iets gezegd kon worden over de toepassing van minimumstraffen in de praktijk.

De resultaten lieten zien dat de systemen van minimumstraffen in de onderzochte landen zeer verschillend vorm waren gegeven en dat van een uniform begrip van minimumstraffen geen sprake was. Voorts verschilde de praktische betekenis ervan van land tot land enorm.

Recent heeft het Kamerlid De Roon (PVV) een initiatiefvoorstel van wet ingediend tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van enige andere wetten, strekkende tot wijziging van het sanctiestelsel, tot wijziging van de leeftijdsgrenzen in het strafrecht en tot aanscherping van de bepalingen inzake voorlopige hechtenis.² Dit wetsvoorstel voorziet in de introductie van een uitgebreid stelsel van minimumstraffen, een verhoging van de huidige maximumstraffen, een onbeperkt cumulatiestelsel bij meerdaadse samenloop, een verzaamd strafstelsel bij recidive alsmede in de verlaging van de strafrechtelijke meerderjarigheidsgrens naar 16 jaar en de verlaging van de leeftijdsgrens voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid naar 10 jaar.

Het initiatiefvoorstel van De Roon was voor de Raad voor de rechtspraak aanleiding het rechtsvergelijkend onderzoek naar de minimumstraf uit 2003 te actualiseren. De Raad wilde onder meer inzicht hebben in de mate waarin regimes van minimumstraffen elders in Europa vergelijkbaar zijn met de

1 Zie: A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Ups en downs van de minimumstraf. Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

2 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 938.

voorstellen die nu worden gedaan in het initiatiefwetsvoorstel. De Raad wilde verder een beeld krijgen van de politieke en juridische discussies over de minimumstraf in andere West-Europese landen. Tot slot was doel van de nadere studie om een globaal inzicht te krijgen in bedoelde en onbedoelde effecten van een regime van minimumstraffen op veroordelingen, straftoemeting en publieke opinie. Dit met het oog op een verdere visievorming op deze punten.

1.2 Opzet van het rapport

Alvorens de resultaten van het geactualiseerde onderzoek te presenteren, geef ik eerst een korte schets van de systemen van minimumstraffen in bovengenoemde landen zoals deze in 2003 golden. Daarna ga ik nader in op de praktijken zoals die zich op basis van deze systemen hebben ontwikkeld en op de debatten die daarover, met name de laatste jaren, zijn gevoerd. Waar werkt het stelsel van minimumstraffen zonder veel wrijvingen en waar niet? Hoe hebben de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie op de wettelijke beperking van de toemetingsvrijheid gereageerd? En wat was het effect op de criminaliteitscijfers? Tot slot zal worden gekeken wat we uit de geschetste praktijken en de debatten elders in Europa kunnen leren bij het beoordelen van een stelsel zoals wordt voorgesteld in het wetsontwerp van De Roon.

De resultaten van het onderzoek uit 2003

2.1 Samenvatting

Frankrijk

Het concept van de bijzondere strafminima is in Frankrijk ontwikkeld in de Code Pénal van 1810, als reactie op de *peines fixes* van de Code Pénal van 1791 die in de praktijk tot grote problemen aanleiding gaven. Het stelsel van de bijzondere strafminima heeft daarna een aantal ontwikkelingen doorgemaakt die het gevolg waren van het verzet tegen de soms nog als te rigoureuze ervaren consequenties van de invoering.

De eerste ontwikkeling was die van de *correctionalisering*, de praktijk dat het Openbaar Ministerie een bestanddeel van het strafbaar feit niet ten laste legt, waardoor het strafbare feit geen misdrijf (*crime*) oplevert maar een lichtere variant, het wanbedrijf (*délit*), waarvoor een lager strafminimum geldt. De tweede was dat de rechter de mogelijkheid kreeg om bij verzachtende omstandigheden een straf beneden het wettelijk minimum op te leggen.

Tot slot heeft de invoering van nieuwe strafsoorten en executiemodaliteiten, zoals de substituuStraffen, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, ertoe geleid dat het concept van de minimumstraffen sterk aan betekenis verloor. Dit alles maakte dat de wetgever zich realiseerde dat het concept van de minimumstraf moeilijk te handhaven was zonder het

uitgangspunt '*truth in sentencing*'³ geweld aan te doen, wat er weer toe leidde dat het hele systeem van de minimumstraffen in 1994 werd afgeschaft.

België

Ook in België, waar het systeem van de minimumstraf uit de Franse Code Pénal in 1867 werd overgenomen, zijn in de loop der tijd tal van maatregelen genomen om het rigide sanctiestelsel van de Code Pénal te verzachten. Zo was er de mogelijkheid tot het '*correctionaliseren*' van misdrijven, waardoor ze niet door de jury maar door de rechtbank konden worden behandeld, die aan minder hoge strafminima was gebonden. Ditzelfde gold voor de *délits*, de minder zware wanbedrijven die via '*contraventionalisering*' als overtredingen (*contraventions*) konden worden berecht, zodat er een aanzienlijk lagere straf gold dan het voor het wanbedrijf vastgestelde strafminimum.

Ook werden in België in navolging van Frankrijk de mogelijkheden tot strafvermindering wegens strafverzachtende omstandigheden aanzienlijk verruimd.

Kijkt men naar de praktijk van de straftoemeting dan blijken er in België tal van mogelijkheden te bestaan om het opleggen van minimumstraffen te voorkomen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het voorwaardelijke sepot en door de transactie of de straf voorwaardelijk op te leggen. Zelfs in de

3 Dit uit de VS afkomstige concept houdt in dat door de rechter opgelegde straffen geheel of grotendeels dienen te worden ondergaan en dat de veroordeelde eerst na een zeer substantieel deel (veelal 85%) van zijn straf te hebben uitgezeten via *parole* (een vorm van voorwaardelijke invrijheidstelling) vervroegd mag worden vrijgelaten. Later heeft dit concept ook andere invullingen gekregen. Een daarvan is dat het Openbaar Ministerie het werkelijk gepleegde feit ten laste moet leggen en niet een lichter strafbaar feit, door het weglaten van strafverzwarende omstandigheden of een bestanddeel.

fase van de tenuitvoerlegging kan de duur van een opgelegde minimumstraf nog beperkt worden: door de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dit alles betekent dat het stelsel van de minimumstraffen in België weliswaar in de wet is vastgelegd, maar in wezen zijn praktische betekenis heeft verloren.

Duitsland

De Duitse wetgever heeft sinds het *Reichsstrafgesetzbuch* (StGB) van 1871 bij een groot aantal misdrijven (>100) één of meer bijzondere minimumstraffen vastgesteld. Er zijn daar acht categorieën minimumstraffen: levenslang, tien jaar, vijf jaar, drie jaar, twee jaar, één jaar, zes maanden en drie maanden. Het gaat bij deze misdrijven veelal om (zeer) ernstige of door het gevolg gekwalificeerde misdrijven.

Voor deze misdrijven wordt het strafdader bepaald door de bijzondere minimumstraf aan de onderkant en de op het feit gestelde maximumstraf aan de bovenkant.

Artikel 49 StGB bepaalt evenwel dat in geval van een wettelijke strafvermindering – o.a. medeplichtigheid of niet-verontschuldigde noodtoestand – de bijzondere wettelijke minimumstraf vervangen wordt door een lagere bijzondere minimumstraf. Is er sprake van een wettelijke niet-verplichte strafvermindering – bijvoorbeeld verminderde toerekenbaarheid en poging – dan kan de rechter naar eigen inzicht het strafdader veranderen tot aan het algemene wettelijke minimum, te

weten één maand gevangenisstraf of een geldboete.

Binnen het aldus vastgestelde strafdader moet de rechter de concrete straf vaststellen. Voor die straftoemeting is artikel 46 StGB maatgevend. In dat artikel worden de criteria genoemd waarmee de rechter bij zijn straftoemetingsbeslissing rekening moet houden. Die criteria zijn onder andere straf naar de mate van schuld, de beweegredenen van de dader en het gedrag van de dader na het plegen van het strafbaar feit.

Binnen het vastgestelde strafdader behoudt de rechter dus een volledige straftoemetingsvrijheid. Bij minimumstraffen hoger dan twee jaar kan de rechter de straf niet voorwaardelijk opleggen. Wel geldt voor alle straffen, dus ook de minimumstraffen, de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, zelfs bij een levenslange gevangenisstraf (art. 57a StGB). Bij tijdelijke gevangenisstraffen kan de veroordeelde bij een gunstige prognose na twee derde van de straftijd in vrijheid worden gesteld. Bij straffen tot twee jaar kan dit reeds na de helft van de straftijd.

Engeland en Wales

De minimumstraf was in Engeland en Wales aanvankelijk beperkt tot één delict: moord. De reden voor de invoering hiervan, in 1965, was dat in dat jaar de doodstraf voor moord werd afgeschaft (art. 1 lid 2 Murder (Abolition of Death Penalty) Act). Daarvoor in de plaats

kwam de levenslange gevangenisstraf, die de rechter als verplichte straf (*mandatory sentence*) op moest leggen.⁴

In 1997 zijn daarna met de Crime (Sentences) Act (SA) minimumstraffen geïntroduceerd voor een aantal strafbare feiten begaan in recidive. De wet bevat drie artikelen die betrekking hebben op de minimumstraf. Volgens artikel 2 SA is de levenslange gevangenisstraf de minimumstraf in geval van een tweede veroordeling voor een ernstig zedenmisdrif of geweldsmisdrif, tenzij de rechter *exceptional circumstances* aanwezig acht om daarvan af te zien. In de praktijk wordt deze clausule door de Court of Appeal restrictief uitgelegd en doet zich volgens de rechtspraak niet gauw een omstandigheid voor die zo uitzonderlijk is dat van een levenslange gevangenisstraf bij een tweede veroordeling voor een zeden-delict kan worden afgezien.⁵ Volgens artikel 3 SA moet de rechter bij een derde veroordeling voor handel in harddrugs een minimumstraf hanteren van zeven jaar. En volgens artikel 4 moet de rechter ten minste drie jaar gevangenisstraf opleggen bij een derde veroordeling voor woninginbraak, tenzij dit zou leiden tot een vonnis dat *unjust in all the circumstances* zou zijn.⁶ In de Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act (PCC(S)A

2000), die de wet van 1997 op het onderdeel van de minimumstraffen vervangt, is dit systeem van de minimumstraffen verder uitgewerkt.

Het concept voor deze recente Engelse wetgeving is geïmporteerd vanuit de Verenigde Staten en is gebaseerd op het idee van *two/three strikes and you're out*,⁷ maar het is lang niet zo rigoureu uitgewerkt als in de VS. In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet kregen slechts een handvol drugsdealers en inbrekers op grond hiervan een minimumstraf opgelegd, veelal omdat de rechters ruim gebruikmaakten van de mogelijkheden om onder de minimumstraf uit te komen. Afgezien van het geval van moord kan de rechter afzien van het opleggen van levenslange gevangenisstraf als minimumstraf wanneer er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Die doen zich, volgens de rechtspraak, voor wanneer de dader geen significant risico voor de samenleving oplevert en de samenleving niet tegen hem beschermd hoeft te worden, bijvoorbeeld vanwege de lange duur die tussen twee ernstige delicten ligt.

Bij de tijdelijke straffen kan de rechter onder de minimumstraf gaan wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden die het opleggen van een minimumstraf onder alle

4 Zie over de relatie tussen de *mandatory life sentence* en de afschaffing van de doodstraf: D. van Zijl Smit, *Taking life in prisonment seriously*, The Hague: Kluwer International 2002, pp.87-92.

5 Vgl. Kelly *Criminal Law Review* 1999, pp. 240 e.v. Het Hof was van oordeel dat de tijd tussen de twee veroordelingen (18 jaar) voor het zedendelict geen *exceptional circumstance* opleverde. Ook het feit dat de dader niet gevaarlijk geoordeeld wordt of dat het eerste delict begaan werd toen de dader nog jong was, zag het Hof niet als zo'n uitzonderlijke omstandigheid.

6 Zie in detail: A. Ashworth, 'English sentencing: From Enlightenment to Darkness in a Decade', in: M. Tonry, *Penal Reform in Overcrowded Times*, Oxford: OUP 2002, pp. 257-260.

7 A.M. Van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Ups en downs van de minimumstraf. Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, o.c., p. 129.

omstandigheden onrechtvaardig zouden doen zijn. In dat geval heeft de rechter volledige straftoematingsvrijheid.

De straf kan verder met maximaal een derde gekort worden wanneer de verdachte schuld bekent (*guilty plea*), maar in dat geval mag de werkelijk opgelegde straf niet lager zijn dan 80% van de minimumstraf.

Bij de levenslange gevangenisstraf kan de rechter zich in zijn vonnis ook nog uitlaten over de minimumduur van de vrijheidsberoving voordat de veroordeelde in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Door zich daarover uit te laten kan de rechter invloed uitoefenen op de effectieve strafdur, hoewel hij bij het opleggen van levenslang geen straf-toematingsvrijheid heeft. Levenslang komt daardoor nu in de praktijk neer op een gemiddelde, effectieve strafdur van rond de veertien jaar.

Bij de tijdelijke minimumvrijheidsstraffen bestaat voor de rechter de mogelijkheid een volledige straftoematingsvrijheid naar zich toe te trekken via de band van de bijzondere omstandigheden. De wettelijke minimumstraffen zijn echter te hoog om voorwaardelijk te kunnen worden opgelegd, aangezien een voorwaardelijke straf slechts mogelijk is voor vrijheidsstraffen tot maximaal twee jaar. Maar de mogelijkheden van de vervroegde invrijheidsstelling – bij gevangenisstraffen tot vier jaar, na het uitzitten van de helft van de straftijd – of de voorwaardelijke invrijheidsstelling – bij gevangenisstraffen van meer dan

vier jaar, na het uitzitten van twee derde van de straftijd – zijn weer wel mogelijk bij de minimumstraffen.

2.2 Betekenis van de bevindingen uit 2003

Op basis van de resultaten van onze vergelijking concludeerden Van Kalmthout en ik in 2003 dat het Nederlandse Wetboek van Strafrecht en de bijzondere strafwetten noch wat betreft het Algemeen Deel noch wat betreft de delictsomschrijvingen ingericht waren voor de invoering en toepassing van minimumstraffen. Daarvoor voerden wij de volgende argumenten aan.

- Een stelsel van minimumstraffen vergt ten minste een gedetailleerde regeling van strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden. Deze gedetailleerdheid kan betrekking hebben op een uitvoerige opsomming van wat als strafverminderende of strafverlichtende omstandigheid wordt aangemerkt, zoals in Duitsland, maar de invulling daarvan kan ook volledig aan de rechter worden overgelaten, maar in dat laatste geval moet de wetgever aangeven in welke mate en op welke wijze deze strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden tot een reductie van de wettelijk bedreigde minimumstraf kunnen of moeten leiden, zoals in Frankrijk gebeurde tot aan de afschaffing van de minimumstraf en zoals nu nog steeds in België het geval is.

- Het stelsel van minimumstraffen vereist dat de wetgever zeer gedetailleerd de uiteenlopende vormen omschrijft waaronder een strafbaar feit zich kan manifesteren en voor elk van deze verschijningsvormen afzonderlijk de minimum- en maximumstraf bepaalt. Dit betekent een andere wijze van definiëren van de strafbaarstellingen dan de huidige, algemene definities die zowel benut kunnen worden bij de lichtste als bij de zwaarste verschijningsvorm van het strafbare feit.
- De wetgever ontkomt bij de invoering van minimumstraffen in Nederland niet aan een nauwkeurige omschrijving van de toepasselijke straftoemettingsregels, in een sanctiestelsel dat zo gedifferentieerd is als het onze. Bij een dergelijke invoering zou daarom ook het Wetboek van Strafvordering de nodige ingrijpende aanpassingen moeten ondergaan. Daarbij zou ook rekening moeten worden gehouden met de ruime beleidsvrijheid die de wetgever aan het Openbaar Ministerie heeft toegerekend om strafbare feiten niet te vervolgen en om zelfstandig de inhoud van de tenlastelegging te bepalen. Ervaringen in Frankrijk en België, waar een soortgelijke beleidsvrijheid bestaat, laten zien dat deze beleidsvrijheid daar vaak mede wordt gehanteerd om onder de druk van de minimumstraffen uit te komen. Aanvaarding van het concept van de minimumstraffen zou dan ook aanzienlijke consequenties hebben voor de strafforderingsrichtlijnen (Bos/Polaris).
- Tot slot zouden bij de invoering van een systeem van strafminima eerst criteria moeten worden ontwikkeld aan de hand waarvan de hoogte van eventuele minima bij individuele delicten kan worden bepaald.

Onderzoeksvragen en aanpak

3.1 Vraagstelling

In de huidige onderzoeksopdracht zijn twee algemene en drie specifieke onderzoeksvragen geformuleerd. In algemene zin gaat het om de volgende vragen.

- In hoeverre zijn de bestaande strafrechtelijke regimes van minimumstraffen in de te onderzoeken landen vergelijkbaar met het in het initiatiefvoorstel ontwikkelde regime en welke (beoogde of niet-beoogde) effecten heeft de invoering of afschaffing van deze regimes gehad op de vervolging, de straftoemeting en de publieke meningsvorming?
- Leveren de in de beschreven landen opgedane ervaringen met minimumstraffen argumenten op ten gunste van de invoering van een soortgelijk stelsel in ons land om daarmee de beoogde doelen te bereiken zoals: een verhoging van de *veiligheid*, een effectieve strafrechtspleging (uitmondende in lagere *criminaliteits- of recidivecijfers*) dan wel een (door de bevolking ervaren) hogere mate van *vergelding*?

Meer specifiek zijn de vragen:

- Welke West-Europese landen kennen op dit moment een stelsel van minimumstraffen?
- Hoe laat zich het in het wetsvoorstel beschreven stelsel tegen deze achtergrond typeren?
- Zijn de situaties in de vier landen uit 2003

nog in dezelfde mate actueel, en daarmee de toen getrokken conclusies? En zo niet, in welke opzichten zijn er dan veranderingen opgetreden?

3.2 Aanpak

De bovengenoemde onderzoeksvragen zullen in het nu volgende in hun geheel en geïntegreerd worden beantwoord, omdat dit het meeste inzicht biedt in de werking en de effecten van minimumstraffen. Doel is daarbij

- inzicht te krijgen in de mate waarin bestaande regimes van minimumstraffen vergelijkbaar zijn met de voorstellen die nu worden gedaan in het initiatiefwetsvoorstel van De Roon;
- een beeld te krijgen van de politieke en juridische discussie over de minimumstraf in een aantal andere West-Europese landen;
- inzicht te bieden in de bedoelde en onbedoelde effecten van een regime met minimumstraffen op de veroordeling, de straftoemeting en de publieke opinie.

Voor zover is na te gaan, is er in de onderzochte landen geen onderzoek gedaan naar de specifieke effecten van minimumstraffen op de criminaliteits- en recidivecijfers, en ook niet naar de effectiviteit van strafminima als zodanig. Zonder empirisch materiaal is daarover dan ook geen oordeel te geven. Wel blijkt dat het terugdringen van recidive en het vergroten van de effectiviteit van de straf-

oplegging belangrijke onderdelen zijn in de discussie over de invoering van de minimumstraf.

De twee belangrijkste pijlers van ons onderzoek zijn daarom:

- een uitgebreid literatuuronderzoek, waarbij ook bronnen als dagbladen en verslagen van parlementaire beraadslagingen zijn geraadpleegd;
- gesprekken met deskundigen in de onderzochte landen, om de in de literatuurstudie gevormde opvattingen te toetsen.

Europese landen met een stelsel van minimumstraffen

4.1 Oude en nieuwe stelsels

Er is in de EU een groot aantal rechtssystemen dat minimumstraffen of *mandatory sentences* kent.⁸ In de oude vijftien landen van de EU lijken die systemen veelal van oudere datum dan in de recent toetgetreden landen. Informatie over de strafrechtelijke rechtssystemen in die nieuwe landen in een andere dan de nationale taal bestaat echter nauwelijks en dat geldt meer in het bijzonder voor informatie over een bijzonder onderwerp als het stelsel van minimumstraffen. Over de sanctiestelsels in deze landen zijn mij ook geen rechtsvergelijkende studies bekend die vergelijkbaar zijn met de – inmiddels ietwat verouderde – studies over de situatie in een aantal West-Europese landen.⁹

Voor informatie over de strafrechtelijke rechtssystemen in de Oost-Europese landen moest ik dan ook te rade gaan bij de *National Justice Profiles*, zoals die zijn gepubliceerd door het European Institute for Crime prevention and Control affiliated with the UN.¹⁰ Het bestaan

van een stelsel van minimumstraffen in die landen kon daarbij worden afgeleid uit de in deze *Profiles* gegeven informatie over het straffkader bij een aantal ernstige delicten. Op grond van deze informatie lijkt er, wat de Oost-Europese landen betreft, in ieder geval een systeem van minimumstraffen te bestaan in *Bulgarije*,¹¹ *Litouwen*,¹² *Tsjechië*,¹³ *Slovenië*¹⁴ en *Roemenië*,¹⁵ maar zekerheid daarover en zicht op de omvang en de praktische toepassing daarvan kan alleen verkregen worden door een meer uitvoerige studie. Dat is binnen het bestek van de onderhavige opdracht niet doenlijk.

Wat de West-Europese landen betreft, er bestaat een – recent, maar tegelijk ook beperkt – rapport over de minimumstraffen in de *common law*-landen, zoals Engeland en Wales.¹⁶ Verder zijn minimumstraffen bekend in de rechtssystemen van de Scandinavische landen (*Denemarken*, *Noorwegen*, *Finland* en *Zweden*), in de Duitstalige rechtssystemen (*Duitsland*, *Oostenrijk* en *Zwitserland*), in op het Napoleontische rechtssysteem gebaseerde

8 Globale informatie over een aantal rechtssystemen dat de minimumstraf kent, is te vinden bij: J. Pradel, *Droit pénal comparé*, 2008, Dalloz Paris 2008, pp. 545-546 en 603-608.

9 Vgl. A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe*, Part I, Kluwer 1988 en Part II, Kluwer Deventer 1992.

10 Deze *Profiles* bevatten weinig gedetailleerde informatie over de rechtssystemen en het al dan niet bestaan van minimumstraffen is door de auteurs van deze profiles niet gezien als een zo belangrijk karakteristiek van het strafrechtelijk systeem dat daaraan aandacht moest worden besteed.

11 B. Stankov, *Bulgaria*, CJS project, Helsinki 1996, p. 23.

12 G. Švedas, *Lithuania*, CJS project, Helsinki 2000, p. 32.

13 Z. Karabec, D. Diblíková en P. Zeman, *Czech Republik*, CJS project Helsinki 2003, p. 21.

14 K. Šugman, M. Jager, N. Peršak en K. Filipčić, *Slovenia*, CJS project Helsinki 2004, p. 55.

15 A. Vlasceanu en A. Dorobant, *Romania*, CJS project, Helsinki 2002, pp. 44 en 48.

16 J.V. Roberts, *Mandatory Sentences of Imprisonment in Common Law Jurisdictions: Some Representative Models*, Montreal Dept. of Justice 2006.

stelsels als België, Spanje, Italië en Frankrijk en in de *common law*-landen Malta¹⁷ en Ierland.¹⁸

4.2 Stelsels in soorten en maten

Dat het overgrote deel van West-Europa minimumstraffen kent, wil nog niet zeggen dat de systemen daar ook op dezelfde manier zijn opgezet, dat ze dezelfde omvang hebben of op dezelfde uitgangspunten zijn gebaseerd.

Specifieke delicten versus een algemene bepaling

In sommige landen gelden de minimumstraffen alleen voor bepaalde strafbare feiten, maar die strafbare feiten kunnen per land sterk verschillen.

Engeland en Wales: hier gelden minimumstraffen voor moord en voor recidive in geval van drugsdelicten en inbraak, alsmede voor bepaalde overtredingen van de Firearms Act 1968.

Ierland: kent minimumstraffen alleen voor moord, poging tot moord en hoogverraad (art. 1-3 Criminal Justice Act 1990).

Zweden: kent minimumstraffen voor bepaalde delicten, maar voor aanzienlijk meer dan in Engeland en Wales of in Ierland: bij misdrijven tegen het leven en de gezondheid, delicten tegen de vrijheid en vrede, bij een aantal zeden-delicten en vermogensdelicten, bij delicten tegen de veiligheid van personen en goederen, bij delicten tegen de veiligheid van de staat en bij delicten tegen de koninklijke waardigheid.

Denemarken: onder het wetboek dat tot 1930 van kracht was, golden voor een aanzienlijk aantal misdrijven minimumstraffen die de rechter tot leidraad moesten dienen bij de straftoemeting.¹⁹ Thans bestaat de minimumstraf nog slechts voor een enkel strafbaar feit: artikel 112 Straffelov gaat over gedragingen gericht op het om het leven brengen van de koning of zijn grondwettelijke vervanger (minimumstraf zes jaar), en artikel 237 Straffelov over het opzettelijk om het leven brengen van anderen (minimumstraf vijf jaar).²⁰

17 Zie: J.P. Grech, *Malta*, CJS serie, Helsinki 2006, p. 86.

18 Ierland heeft in 1990 minimumstraffen ingevoerd voor (poging tot) moord en hoogverraad. Moord en hoogverraad worden gestraft met levenslange gevangenisstraf. De invoering van deze minimumstraf was het gevolg van de afschaffing van de doodstraf. De Criminal Justice Act van 1990 (art. 1-4) bepaalt dat bij moord en een poging tot moord op een parlementslid, een gevangenismedewerker of een politicus de minimumduur van de gevangenisstraf respectievelijk veertig jaar en twintig jaar bedraagt.

19 Vgl. C. Torp, *Om Straffen. Afsnit af den Danske Strafferets, Almindlige Del*, Kjøbenhavn 1894, p. 27. Over de reden van de beperking van het systeem van de minimumstraf tot genoemde twee delicten heb ik in het toonaangevende strafrechtscommentaar van V. Greve, A. Jensen en G. Toftegaard Nielsen, *Kommentaret straffelov, Allmindlig del*, 2001 en *Speciel del*, 2005, bij de artikelen 112 en 237 niets kunnen vinden.

20 Tot het nieuwe Wetboek van Strafrecht van 1930 werd er onderscheid gemaakt tussen moord en doodslag. Op moord stond de doodstraf als minimumstraf. Zie over de afschaffing van de doodstraf in Denemarken: V. Greve, *Straffene*, København 2002, p. 52. Het huidige wetboek kent alleen het strafbaar feit van het opzettelijk om het leven brengen van iemand. Zie: L.B. Langsted, P. Garde en V. Greve, *Criminal Law Denmark*, DJØF Publishing, Copenhagen 2004, p. 26.

In andere landen gelden de minimumstraffen voor vrijwel alle of voor een zeer ruim aantal misdrijven.

Duitsland: kent de minimumstraf voor meer dan tweehonderd misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht en uit de bijzondere strafwetten.

Overigens laten ook de minimumstraffen die in de verschillende landen voor eenzelfde strafbaar feit kan worden opgelegd grote verschillen zien.

De minimumstraf voor moord is:

- tien jaar in Engeland en Wales, Ierland en Duitsland;
- vijf tot tien jaar in Zweden en Oostenrijk;
- vijf jaar in Denemarken.

First offenders versus recidivisten

In het merendeel van de landen geldt de minimumstraf al voor first offenders, maar er zijn ook landen die minimumstraffen alleen in het geval van recidive kennen (o.a. Frankrijk).

Discretionaire bevoegdheid rechters versus het ontbreken daarvan

Het systeem van minimumstraffen kan betekenen dat de rechter ten aanzien van alle strafbare feiten waarvoor een minimumstraf geldt geen enkele vrijheid heeft om van de minimumstraf af te wijken, of dat hij slechts ten aanzien van een enkel strafbaar feit geen discretionaire straftoematingsbevoegdheid heeft.

Engeland en Wales: alleen bij moord heeft de rechter geen enkele discretionaire bevoegdheid en moet hij de levenslange gevangenisstraf opleggen. Om te voorkomen dat de minimumstraf als disproportioneel wordt ervaren, kan de rechter evenwel bepalen welke termijn de veroordeelde in ieder geval van zijn vrijheid beroofd moet blijven voordat hij voor een eventuele vervroegde invrijheidstelling (*parole*) in aanmerking kan komen, de zogenoemde *tariff*. Bij de andere strafbare feiten waarvoor een minimumstraf bestaat, is voorzien in de mogelijkheid een lagere straf dan de minimumstraf op te leggen wanneer voldaan is aan in de wet genoemde voorwaarden, de *exceptional* of *particular circumstances*.²¹

In vrijwel alle systemen is de minimumstraf, ook voor de meest ernstige strafbare feiten, lager dan de levenslange gevangenisstraf en heeft de rechter de mogelijkheid een straf onder de minimumstraf op te leggen wanneer er sprake is van strafverlichtende omstandigheden. Soms staan die strafverlichtende omstandigheden in één of in enkele specifieke bepalingen, en wordt vervolgens aangegeven wat de minimumstraf is als er sprake is van een strafverminderende omstandigheid, soms ook wordt in elke strafbepaling die een minimumstraf bevat een lagere minimumstraf aangegeven voor het geval het feit minder ernstig is.

In andere landen bevat de wet een uitvoerige regeling van strafverlichtende omstandig-

21 Zie voor een uitgebreide behandeling van de rechtspraak rond beide begrippen: A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Ups en Downs*, o.c., pp. 134-138.

heden die kunnen leiden tot een lagere minimumstraf, of zelfs tot het herleven van de discretionaire bevoegdheid van de rechter bij de straftoemeting.

Zweden: volgens artikel 3:1 van het Wetboek van Strafrecht (Brottsbalken; voortaan: BrB) wordt moord gestraft met een gevangenisstraf tussen de tien jaar en levenslang. Wanneer, gelet op de omstandigheden waaronder het feit is begaan of, om andere redenen, het misdrijf minder ernstig is, moet een vrijheidsstraf van tussen de zes en tien jaar worden opgelegd voor doodslag (art. 3:2 BrB). De rechter beslist of een feit minder ernstig is en de wet bevat daarvoor geen criteria. Maatgevend voor de soort en de graad van bestraffing is het belang van het rechtsgoed waarmee in strijd werd gehandeld (abstract penal value) en de mate van ernst van het concrete delict (concrete penal value).²²

Finland: voor de doorsnee misdrijven bestaat geen andere minimumstraf dan de algemene minimumstraf van veertien dagen (art. 2c:1 WvSr). Bij de zwaardere misdrijven is voorzien in een minimumstraf die per delict is vastgesteld. Gewone diefstal bijvoorbeeld kent een minimumstraf van één dagboete of veertien dagen gevangenisstraf en een maximumgevangenisstraf van een jaar en zes maanden (art. 28:1 WvSr). Bij gekwalificeerde diefstal is de minimumgevangenisstraf vier maanden en de maximumstraf vier jaar gevangenisstraf (art. 28:2 WvSr). Levenslange gevangenisstraf

als minimumstraf is voorzien voor moord (art. 21:2 WvSr). Wanneer er sprake is van strafverminderende omstandigheden is er ook een minimumstraf, maar deze is dan maximaal twee jaar (art 6:8 lid 3 WvSr).

De wet kent in Hoofdstuk 6 uitvoerige bepalingen voor de straftoemeting. Uitgangspunt daarbij is dat de straf zodanig moet worden vastgesteld dat deze in juiste verhouding staat tot de schadelijkheid en gevaarlijkheid van het feit, de motieven die hebben gespeeld bij het plegen van het feit en andere factoren die bepalend zijn voor de schuld van de verdachte. In de wet zijn de algemene strafverzwarende, de algemene strafverminderende en algemene strafverlichtende omstandigheden limitatief opgesomd.

De algemene strafverminderende omstandigheden zijn: aanzienlijke druk, bedreiging of soortgelijke invloed die van belang was voor het plegen van het feit, empathie of een uitzonderlijke en plotselinge verleiding die leidde tot het feit, een uitzonderlijk grote bijdrage van het slachtoffer of een overeenkomstige omstandigheid die ervoor heeft gezorgd dat de schuld van de verdachte aan het feit verminderde, verzoening tussen de dader en het slachtoffer, andere bijdragen van de dader om de gevolgen van het strafbare feit te voorkomen of ongedaan te maken dan wel zijn bijdrage aan het ophelderen van de feiten, alsmede het feit dat de verdachte het feit gepleegd heeft terwijl hij nog geen achttien was en het feit dat de dader als uitlokker²³ bij het feit betrokken was of als medeplichtige

22 Zie voor buitengewoon scherpzinnige reflecties op het Zweedse sanctiesysteem: N. Jareborg, *Essays in Criminal Law*, Justus Förlag, Uppsala 1988, pp. 105-136 en A. von Hirsch, 'The Swedish Sentencing Law', in: A. von Hirsch en A. Ashworth (Ed.), *Principled Sentencing* 1992, pp. 292-307.

23 Uitlokking is geregeld in Hoofdstuk 5, art. 6 van het Finse WvS.

en zijn aandeel in het strafbare feit aanzienlijk beperkter was dan dat van de anderen. Volgens artikel 6:8 WvSr moet de bepaling over de strafverlichtende omstandigheid worden toegepast wanneer de dader het feit begaan heeft toen hij nog geen 18 jaar oud was, er sprake is van een poging, wanneer de dader veroordeeld wordt voor medeplichtigheid of wanneer zijn deelname aan het feit van ondergeschikte betekenis was, wanneer het feit gepleegd is onder omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die welke zouden leiden tot uitsluiting van de strafrechtelijke aansprakelijkheid dan wel wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden of uitzonderlijke redenen zijn tot strafvermindering die in het vonnis zijn opgenomen.²⁴

De bandbreedte waarbinnen de rechter dan moet straffen bedraagt drie vierde van de maximumstraf of de geldboete en ten minste de minimumstraf. Wanneer op het feit een levenslange gevangenisstraf staat, wordt de bandbreedte waarbinnen gestraft moet worden twaalf jaar als maximum en twee jaar als minimum. Het voorgaande geldt ook wanneer de verdachte verminderd toerekenbaar is, zij het dat de maximumstraf bij de verminderde toerekenbaarheid gelijk blijft.

Duitsland: in het Wetboek van Strafrecht wordt bepaald dat een op het feit gestelde minimumstraf kan worden vervangen door een lager strafminimum ingeval de wet strafvermindering voorschrijft of toelaat. De wet voorziet in een aantal dwingend voor-

geschreven gronden voor strafvermindering en een aantal facultatieve (art. 49 StGB), en geeft voor dat geval aan wat vervolgens dan de minimumstraf moet zijn. Verder kent de Duitse strafwet nog de strafbepalende omstandigheden die de rechter de bevoegdheid geven de straf naar eigen inzicht te verminderen en waarbij de rechter niet meer gebonden is aan het in de strafbepaling genoemde bijzondere strafminimum.²⁵

Oostenrijk: bij een aantal ernstige strafbare feiten is voorzien in een minimumstraf. Afhankelijk van de ernst van het strafbare feit loopt de minimumstraf uiteen van zes maanden tot tien jaar. Het Oostenrijkse Wetboek van Strafrecht kent, evenals het Duitse StGB, categorieën minimumstraffen (art. 41 ÖStGB), zij het vier, in plaats van zes, en wel:²⁶

- tien jaar, voor onder andere moord en kidnapping met afpersing als doel;
- vijf jaar, voor onder andere doodslag of zware mishandeling met dodelijke afloop;
- één jaar voor onder andere opzettelijke, zware mishandeling;
- zes maanden voor onder andere euthanasie en diefstal middels inbraak of met gebruikmaking van een wapen.

Wanneer er sprake is van strafverlichtende omstandigheden²⁷ die bij de straftoemeting van overwegende betekenis zijn en er een gegronde verwachting bestaat dat de veroordeelde bij een veroordeling tot een lagere straf dan de minimumstraf geen nieuwe straf-

24 Zie: E. Havansi en P. Koskinen, *Finlands Straff-och Processrätt*, Helsingfors 2000, pp. 93-100. Zij wijden overigens geen bijzondere overwegingen aan de minimumstraf.

25 A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Ups en downs*, o.c., pp. 92-96.

26 Zie: O. Triffterer, *Österreichisches Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Springer Verlag, Wien 1985, p. 472.

27 Zie voor de regeling van die omstandigheden art. 34 ÖStGB.

bare feiten zal plegen, kan de rechter een lagere straf opleggen. Bij een minimumstraf van levenslang of bij een straf van tien jaar tot twintig jaar wordt de minimumstraf dan een jaar, bij een minimumstraf van tien jaar wordt het zes maanden, bij een minimumstraf van vijf jaar wordt het drie maanden en bij een minimumstraf van één jaar wordt het één maand. Bij de laagste minimumstraf vervalt deze en treedt daarvoor de algemene minimumstraf van één dag in de plaats. Wanneer het strafbare feit tot een dodelijk slachtoffer heeft geleid, is de minimumstraf ten minste zes maanden (art. 41 lid 3 ÖStGB).²⁸

Italië: hier is de rechter strikt gebonden aan zeer gedetailleerde bepalingen over de algemene en bijzondere strafverzwarende en strafverlichtende omstandigheden en algemene en bijzondere minimum- en maximumstraffen. Hierdoor is het bepalen van de straf voor de rechter een rekenkundige exercitie. De berekening van de strafverhogende en strafverminderende omstandigheden wordt door Italiaanse auteurs wel '*il gioco delle attenuanti*' genoemd, het spel van de strafvermindering.²⁹

De algemene strafverzwarende omstandigheden staan limitatief opgesomd in de wet (art. 61 Codice Penale). Daartoe horen onder andere het plegen van het feit uit een zeer verwerpelijk motief of het plegen van een feit in de tijd dat men een andere straf onderging en zich aan de tenuitvoerlegging daarvan heeft onttrokken (art. 61 lid 6 CP). De algemene

strafverlichtende omstandigheden staan limitatief opgesomd in artikel 62 CP. Daaronder valt bijvoorbeeld het plegen van een feit vanuit een sociaal of moreel eerzaam motief of het vergoeden van de schade aan het slachtoffer voorafgaande aan de zitting (art. 62 lid 6 CP). Verder bestaat er, voor zover het de strafverminderende omstandigheden betreft, een restcategorie (art. 62 bis CP). Op grond van dat artikel kan de rechter met andere, niet in artikel 62 CP genoemde, strafverlichtende omstandigheden rekening houden bij de bepaling van de straf. Is er sprake van meerdere van deze strafverlichtende omstandigheden dan tellen deze tezamen als één strafverminderende omstandigheid. Elke strafverminderende omstandigheid leidt tot de aftrek van de minimumstraf tot ten hoogste een derde van de minimumstraf. De rechter houdt dus bij de aftrek wegens een strafverminderende omstandigheid nog enige discretionaire bevoegdheid omdat hij wel verplicht is de minimumstraf te verlagen maar de omvang van de verlaging zelf kan bepalen en daarbij alleen aan een maximum gebonden is.³⁰

De wet geeft tevens algemene strafmaxima en strafminima aan bij samenloop van meerdere strafverzwarende en strafverlichtende omstandigheden. Zo mag de straf bij een samenloop van strafverzwarende omstandigheden niet hoger zijn dan drie keer de minimumstraf met een maximum van dertig jaar (art. 66 lid 1 CP). Bij samenloop van strafverlichtende omstandigheden mag de

28 M. Burgstaller, Grundprobleme des Strafzumessungsrecht in Österreich, ZStW 1982, pp. 127 e.v.

29 G. Conso en V. Grevi, *Compendio di procedura penale*, CEDAM 2008, p. 594.

30 E. Dolcini en G. Marinucci, *Codice Penale Commentato*, IPSOA 2008, comm. bij art. 62.

minimumstraf niet lager zijn dan een vierde daarvan.³¹ Wanneer er sprake is van zowel strafverzwarende als strafverlichtende omstandigheden moet de rechter deze tegen elkaar afwegen (*comparazione*) en bepalen welke omstandigheid het zwaarst weegt. Overheersen de strafverzwarende omstandigheden dan vallen de strafverminderende omstandigheden weg, en is er sprake van een evenwicht dan wordt de minimumstraf opgelegd.

4.3 Alles overziend

Het voorgaande laat zien dat ieder van de stelsels een eigen keuze heeft gemaakt ten aanzien van de strafbare feiten waarvoor een minimumstraf geldt met als uiterste aan de ene kant het Deense stelsel dat alleen een minimumstraf kent voor een enkel delict en aan de andere kant het Duitse stelsel dat meer dan tweehonderd minimumstrafbepalingen kent. Bovendien heeft ieder systeem een eigen minimumstrafkader waarbij tussen de landen grote verschillen bestaan. Dit leidt tot de conclusie dat iedere poging om een beknopte (rechtsvergelijkende) beschrijving te geven van het karakter van het stelsel van minimumstraffen in termen van de reikwijdte en de aard van de misdrijven waarvoor minimumstraffen gelden in de EU-landen, bij voorbaat tot mislukken gedoemd is.

Geconstateerd kan worden dat de systemen van minimumstraffen in het merendeel van de

West-Europese landen een reactie zijn op het Franse systeem van de *peines fixes* en dat de redenen om te kiezen voor een systeem van minimumstraffen gelegen is in het feit dat de wetgever enerzijds de rechter in zijn straf-toemetingsvrijheid wilde begrenzen en anderzijds met de minimumstraf een houvast en richtlijn wilde bieden voor een rechtvaardige straftoemeting. Dat is zeer duidelijk tot uitdrukking gebracht in het Duitse stelsel, een stelsel dat voor een aantal andere West-Europese systemen (o.a. het Italiaanse en Zweedse) model heeft gestaan of dat in ieder geval die systemen heeft beïnvloed.

Binnen dat Duitse stelsel is een verfijnde regeling geschapen voor de toepassing van de minimumstraf in geval van strafverlichtende omstandigheden of omstandigheden die de ernst van het feit beperken: in dat geval kreeg de rechter de ruimte om een straf op te leggen die in overeenstemming was met de mate van schuld. Met deze formulering van bijzondere minimumstraffen heeft de wetgever een positie ingenomen tussen enerzijds de wens meer dan in het verleden (dat wil zeggen onder het systeem tijdens het *ancien regime*) de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid te waarborgen en anderzijds de wens, aldus de memorie van toelichting bij het Ontwerp van het Wetboek van Strafrecht voor de Noord-Duitse Bond, 'die Möglichkeit einer oft schwer vermissten und lebhaft herbeigewünschten freieren Bewegung für das richterliche Ermessen zu schaffen'.³²

31 E. Dolcini en G. Marinucci, *Codice Penale*, o.c., comm. bij art. 66.

32 *Entwurf eines Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund nebst Motiven und Auflagen*, Verlag Fr. Horstkampf, Berlin 1870, pp. 105-106.

In de bekendste handboeken over het strafrecht evenals in de boeken over de straftoemeting van voornoemde landen heb ik gezocht naar de achtergronden van de invoering van de regeling van de minimumstraffen. Noch daarover noch ook over de vraag of de minimumstraffen hebben geleid tot een verhoging van de veiligheid dan wel een grotere tevredenheid bij de burgers over de opgelegde straffen, heb ik enige informatie kunnen vinden.

In geen van de genoemde landen is op dit moment wetgeving in behandeling tot uitbreiding van de minimumstraffen of tot verhoging daarvan. Dit kan erop duiden dat de praktijk van de straftoemeting in die landen niet tot grote publieke onvrede aanleiding geeft.

Tijdens mijn onderzoek ben ik in een aantal landen zo nu en dan kritische berichten in de pers tegengekomen over door de rechter opgelegde straffen in individuele zaken. Veelal waren die echter niet te herleiden tot een beperking van het wettelijk strafdader, maar – zo bleek ook uit gesprekken die ik voerde met deskundigen in Finland en Duitsland – op een gebrekkige dan wel ongelukkige motivering van de opgelegde straf.

Ofschoon veel landen een systeem van minimumstraffen kennen, zijn er geen signalen dat de minimumstraf wordt ervaren als een *mandatory sentence* die knellend werkt en die de rechter bij de straftoemeting in individuele zaken voor moeilijkheden kan plaatsen.³³ Dat ligt anders voor de landen die het

systeem van de minimumstraf recent hebben ingevoerd. Daar is de minimumstraf aanvankelijk alleen voor moord ingevoerd (als een reactie op de afschaffing van de doodstraf), maar later sterk uitgebreid (Engeland en Wales) of heringevoerd (Frankrijk) voor tal van misdrijven. Dit gebeurde daar uit onvrede over de praktijk van de straftoemeting. Een onvrede die overigens al veel langer bestond³⁴ en die ook heeft bijgedragen aan een aanzienlijk strengere regeling voor minimumstraffen dan in de landen die dit systeem van minimumstraffen al eerder kenden.

33 Zie voor het Zweedse systeem bijv.: I. Strahl, *Om Påföljder för Brott*, Stockholm 1955, pp. 158-160.

34 Zie bijv.: M. Frankel, *Lawlessness in Sentencing*, in: A. von Hirsch en A. Ashworth (Eds.), *Principled Sentencing*, o.c., pp. 265-272.

Recente veranderingen in Frankrijk en Engeland

Een van de specifieke vragen die beantwoord moet worden, is of zich in de stelsels van minimumstraffen van de vier landen die in de eerdere studie beschreven zijn, recent wijzigingen hebben voorgedaan, en of deze wijzigingen leiden tot wijzigingen in de eerder getrokken conclusies.

In twee van de vier beschreven rechtssystemen is dat het geval: in *Frankrijk* en in *Engeland en Wales*. Die wijzigingen zullen nu beschreven worden, waarbij tevens wordt nagegaan of deze aanleiding geven om op de conclusies van onze studie uit 2003 terug te komen.

5.1 Frankrijk: herinvoering van minimumstraf

Een nieuwe wet

In *Frankrijk* was het systeem van minimumstraffen bij de invoering van de nieuwe Code Pénal in 1994 afgeschaft omdat het stelsel van strafminima eerder een bron van juridische problemen opleverde dan dat er een praktische noodzaak voor was. Maar in 2003 slaat de stemming om. De toenmalige Franse minister van Binnenlandse Zaken, Nicolas Sarkozy, bepleit dan naar het voorbeeld van de Verenigde Staten de minimumstraf weer in te voeren, in reactie op de problemen die door recidivisten worden veroorzaakt. Waar sprake is van multirecidivisme, aldus Sarkozy, moet de rechter minder vrijheid krijgen in de keuze van de straf en mag hij geen straf opleggen beneden een bepaalde, in de wet vastgelegde, drempel.

Sarkozy's collega, minister van Justitie, Dominique Perben, verzet zich tegen deze redenering; hij acht de herinvoering van de minimumstraf in strijd met het beginsel van de individualisering van de straf, en dus in strijd met de constitutie. Ook de parlementaire wetgevingscommissie staat zeer kritisch tegenover de ideeën van Sarkozy. In haar rapport over de voorstellen van Sarkozy ziet de commissie geen enkele noodzaak noch enig praktisch nut in de invoering van minimumstraffen.³⁵

Deze situatie verandert wanneer Pascal Clement, een groot pleitbezorger van de minimumstraf, minister wordt. Hij zorgt ervoor dat de rechtse gelederen gelijkgestemd worden op dit punt en nadat Sarkozy in mei 2007 president van Frankrijk is geworden, zet de nieuwe minister van Justitie, Rachida Dati, de definitieve wetgevende stappen voor de herinvoering van de minimumstraffen.³⁶

De nieuwe wet gaat onderdeel uitmaken van een wetgevingsprogramma dat gericht was op het voorkomen van delinquent gedrag door volwassenen en minderjarigen. Zo kan het meerderjarigenstrafrecht voortaan worden toegepast op minderjarigen bij recidive (eerdere veroordeling voor eenzelfde of soortgelijk delict) en ernstige strafbare feiten, en komen er meer mogelijkheden om dwingende maatregelen te nemen ter behandeling van recidivisten.

De nieuwe 'Wet Dati' wordt op 10 augustus 2007 van kracht en behelst onder meer de invoering van minimumstraffen – de *peines*

35 Commission des lois, *Rapport d'information no. 1718*, 7 juillet 2004, p. 23.

36 *Projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*.

plancher – bij recidive. In dergelijke gevallen moet minimaal de minimumstraf worden opgelegd en heeft de rechter niet of nauwelijks de mogelijkheid om naar beneden af te wijken. De minimumstraffen zijn dan:

- vijf jaar, als de maximale straf een gevangenisstraf van vijftien jaar is;
- zeven jaar, als de maximale straf een gevangenisstraf van twintig jaar is;
- tien jaar, als de maximale straf die voor het feit kan worden opgelegd dertig jaar is; en
- vijftien jaar, als de maximale straf levenslang is (art. 132-18-1 Code Pénal).

Toch kan de rechter nog altijd een lagere straf opleggen door rekening te houden met de omstandigheden van het feit, de persoon van de dader, de waarborgen die er zijn voor zijn terugkeer in de samenleving en zijn reclasseringsmogelijkheden. Maar begaat de dader dan wederom een strafbaar feit, dan kan de rechter alleen een lagere straf dan de minimumstraf opleggen wanneer de verdachte bijzondere garanties kan geven voor zijn terugkeer in de samenleving en voor zijn reclasseringsmogelijkheden.

Voor wanbedrijven (*délits*) zijn de minimumstraffen bij recidivisme:

- een jaar, als de maximaal op het feit gestelde straf drie jaar gevangenisstraf is;
- twee jaar, als de maximumstraf vijf jaar is;
- drie jaar, als de maximumstraf zeven jaar is; en
- vier jaar, als de maximumstraf tien jaar is (art. 132-19-1 CP).

Ook hier kan de rechter bij de eerste recidive nog een lagere of een andere straf opleggen door rekening te houden met de omstandigheden van het feit, de persoon van de dader of de door hem verschaftte waarborgen van zijn terugkeer in de samenleving of reclassering. Bij een hernieuwde recidive of wanneer het gaat om geweldpleging, door geweld gekwalificeerde feiten, seksueel geweld of een poging daartoe, of om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een vrijheidsstraf staat van tien jaar of meer kan de rechter niet onder de minimumstraf gaan, tenzij de verdachte bijzondere garanties geeft ten aanzien van zijn terugkeer in de samenleving en zijn reclasseringsmogelijkheden.

Omdat de rechter onder omstandigheden ook onder de nieuwe wetgeving niet altijd de minimumstraf hoeft op te leggen, is het Franse systeem van de minimumstraffen bij recidive nog altijd niet absoluut. Al is het natuurlijk de vraag hoe een verdachte voor de rechter aannemelijk kan maken dat zijn reclassering gegarandeerd is. In het wetsvoorstel was nog voorzien in een verplichting voor het OM om in ieder geval een voorlichtingsrapport aan te vragen dat op de familiale en sociale omstandigheden van de verdachte zou ingaan, maar die bepaling is uiteindelijk geschrapt.³⁷

Curieus – en op het randje van het tendentieuze – is hoe het Franse ministerie van Justitie de invoering van de Wet Dati in 2007 meent te moeten ondersteunen. Op de dag

37 Zie over de Wet Dati: J. Pradel, *Enfin des lignes directrice pour sanctionner les délinquants récidivistes*, Dalloz 2007, pp. 2247-2256; E. Verges, 'Peines plancher et retour des circonstances d'atténuation de la peine: le pouvoir judiciaire d'individualisation de la sanction à l'épreuve de la lutte contre la récidive', *Revue de science criminelle* 2007, pp. 853-856.

dat de wet van kracht wordt, verschijnt op de site van het ministerie een artikel onder de titel *Traitement de la récidive et peines minimales, Etudes de droit comparé*. Daarin wordt ingegaan op de regelingen bij recidive in andere West-Europese landen: Duitsland, Engeland en Wales, Oostenrijk, België, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden en Zwitserland. Geconcludeerd wordt dat in al deze landen bij recidive door rechters zwaardere straffen worden opgelegd en dat de wet in de meeste gevallen ook expliciet voorschrijft dat iemand die eerder veroordeeld is zwaarder moet worden gestraft als hij opnieuw een strafbaar feit begaat, zelfs al is dat niet hetzelfde delict als waarvoor hij eerder werd veroordeeld. Recidive, zo stelt het stuk, is overal een strafverzwarende omstandigheid. Zo kan recidive in Italië leiden tot verhogingen van een zesde tot twee derde van de straf [er staat niet bij van welke straf, de minimumstraf of de maximumstraf, P.T.], terwijl in het Verenigd Koninkrijk geldt dat 'le législateur prévoit dans certains cas de récidive une obligation pour le juge de prononcer la peine prévue par la loi sans pouvoir retenir une peine moins forte (peines minimales obligatoires ou 'peines plancher')'. Dat wekt de indruk dat de nieuw voorgestelde Franse regeling van minimumstraffen naadloos zou aansluiten bij de systemen van de andere landen. In geen van de andere landen, zo blijkt uit dit hoofdstuk, wordt de minimumstraf echter alleen maar toegepast bij recidive, en

het is ook niet zo dat de rechter in die andere landen geen enkele vrije beoordelingsruimte bij de straftoemeting meer zou hebben.

Bij de huidige Franse regeling van de minimumstraffen valt een aantal zaken op. Ten eerste verschillen de minimumstraffen niet per delict, zoals in de andere landen, maar ze gelden voor alle delicten waarvan de straf volgens de wettelijke strafbedreiging boven een bepaalde drempel komt. Ten tweede zijn er geen minimumstraffen voorzien in geval van recidive voor overtredingen of wanbedrijven die volgens de wettelijke strafbepaling gestraft kunnen worden met een gevangenisstraf tot drie jaar. Verder valt op dat de hoogte van de minimumstraf gerelateerd is aan de hoogte van de straf die door de wet op het feit is gesteld en is deze niet afhankelijk van de ernst en de omstandigheden van het feit dat in recidive is gepleegd. Tot slot valt op dat, anders dan in de meeste landen die minimumstraffen kennen, in Frankrijk de minimumstraf alleen geldt wanneer de verdachte een feit heeft begaan in staat van recidive.³⁸

Dat wil zeggen dat het niet de bedoeling van de Franse wetgever is geweest om een algemeen systeem van minimumstraffen in te voeren, zoals in vrijwel alle andere landen van West-Europa. Dat blijkt al meteen uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat de

38 Zie: E. Garçon, 'Entre confiance et défiance à l'égard du juge penal', *JCP/La Semaine Juridique* 2007, I 196, pp. 11-17, p. 13.

regeling alleen gericht is op het terugdringen van de recidive door middel van krachtige repressie.³⁹

Belangrijker is evenwel dat de minimumstraf in Frankrijk alleen geldt wanneer er sprake is van veroordelingen voor dezelfde of soortgelijke feiten (vgl. artt. 132-8 e.v. Code Pénal). Dat wil zeggen dat de wet niet van toepassing is op de zogenoemde *réitérants*, bij wie het gaat om een veelheid van feiten, om veelplegers (vgl. art. 132-16-7 Code Pénal). Dat is des te opvallender omdat de veelplegers in Frankrijk minstens zo'n groot probleem opleveren als de recidivisten.⁴⁰ Dat betekent dat er van de minimumstraf in Frankrijk geen afschrikkende werking is verwacht. Als de minimumstraf afschrikkend zou zijn, had het voor de hand gelegen die meteen ook op veelplegers toe te passen, aldus een commentaar.⁴¹

Weerstand bij de invoering

De Wet Dati is niet zonder slag of stoot ingevoerd. Er was een 'commission paritaire mixte' met zeven parlementariërs en senatoren voor nodig om een compromistekst te bereiken en daarna heeft een aanzienlijk aantal leden van de Senaat en Assemblée Nationale getracht de inwerkingtreding van de wet te

blokken door deze ter grondwettelijke toetsing voor te leggen aan de Conseil Constitutionnel. Zij stelden dat de artikelen uit de wet die betrekking hadden op de minimumstraffen⁴² in strijd waren met de in de Franse constitutie vervatte beginselen van de 'nécessité et individualisation' van straffen.⁴³ Bovendien zouden ze kunnen leiden tot straffen die disproportioneel zijn ten aanzien van de ernst van het strafbare feit en de inbreuk die het op de openbare orde maakt. De Conseil kwam echter tot de conclusie dat de artikelen 1 en 2 van de Wet Dati, die helder en duidelijk zijn geformuleerd, niet in strijd zijn met het beginsel van de individualisering van de straf. Evenmin miskennen ze de bevoegdheid van de rechter om de individuele vrijheid, de rechten van de verdediging en de processuele gelijkheid te waarborgen, zoals die worden genoemd in artikel 16 van de Verklaring van 1789.⁴⁴

De pogingen om de wet onconstitutioneel verklaard te krijgen mogen dan zijn mislukt, de wet werd ook heftig bekritiseerd door deskundigen. De strafrechtsgeleerde Leblois-Happe, die het voorstel direct na aanvaarding door de Senaat besprak, stelde dat de wet

39 Zie voor de geschiedenis van het wetsvoorstel: J. Leblois-Happe, 'Projet de loi renforçant la lutte contre la récidive: principales dispositions', *La Semaines Juridique*, Edition Générale Actualités 330.

40 Ten tijde van de totstandkoming van de wet was het percentage recidivisten voor wanbedrijven 14,5 en voor veelplegers 30.

41 C. Menabe, 'Un an après, les peines plancher ont-elles porté leurs fruits?' *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, no. 3, juillet-septembre 2009, pp. 605-613, p. 609.

42 Code Pénal, artt. 132-18-1 en 132-19-1.

43 Art. 8 van de Verklaring van de rechten van de mens en de burgers van 1789 stelt dat de wet slechts straffen kan inhouden die 'strictement et évidemment nécessaire' zijn.

44 Décision no. 2007-554 DC, 9 augustus 2007, overwegingen no. 12-20. Deze uitspraak is gepubliceerd in de *Journal Officiel* van 11 augustus 2007, p. 13478.

uitgaat van een wantrouwen ten opzichte van de rechter en van hetzelfde concept van criminele politiek waarbinnen de zwaarte van de straf 'constitue l'alpha et l'omega de la lutte contre la criminalité'.⁴⁵ Er wordt te veel nadruk gelegd op de strafmaat.

Een ander onderwerp van kritiek was dat er tijdens de parlementaire discussie nauwelijks rekening werd gehouden met de consequenties die de wet kon hebben voor het gevangeniswezen. In Frankrijk is de druk op de gevangenen zeer groot doordat er al jaren sprake is van ernstige overbezetting. Er zijn gevangenen waarin meer dan het dubbele aantal gevangenen is opgenomen van wat er officieel in zou mogen. Minimumstraffen, zo stelden de criticasters, verhogen die druk, omdat ze de gemiddelde duur van de gevangenisstraf laten oplopen. Het was met name Pierre Tournier, een groot kenner van de gevangenisstatistiek, die in de loop van 2007 met tal van publicaties op de effecten van de minimumstraf wees, en die de scenario's voor bepaalde delicten doorrekende. Zo voorzag hij op grond van de nieuwe wet een stijging van het aantal opgelegde gevangenisjaren op termijn die tussen de 8.500 en 10.000 uitkwam.⁴⁶ Er was nog meer kritiek. Zo zou het systeem van de minimumstraffen veel te rigide zijn en leiden tot een grote mate van disproportionaliteit in de bestraffing. Tijdens de parlementaire behandeling werden verschillende voor-

beelden genoemd, zoals de aankoop van twee gram cannabis voor eigen gebruik door iemand die als recidivist genoteerd staat. Dat zou hem een vaste minimumstraf van vier jaar opleveren.⁴⁷

Wat was het effect van de Wet Dati? In de eerste week na de inwerkingtreding van de wet had het er de schijn van dat de rechters zich zouden houden aan de minimumstraffen.⁴⁸ Maar gaandeweg waren er tal van signalen te beluisteren dat de rechters de minimumstraf als een ernstige inbreuk op hun straftoemetingsvrijheid ervoeren.⁴⁹ Er lijkt zelfs een tijd lang sprake te zijn geweest van een openlijke strijd tussen de magistratuur en de minister. Zo riep zij kort na de inwerkingtreding van de wet een officier van justitie uit Nancy op het matje toen deze kritiek had geuit op de minimumstraf. De officier had niet de (minimum)straf van vier jaar voor een recidive van een drugsdelict geëist maar één jaar, omdat de minimumstraf, zo stelde hij, geen ruimte liet voor een weloverwogen straftoemeting. De Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) heeft direct daarop bij de minister belet gevraagd om uitleg te krijgen. Waarom had zij de officier van justitie ter verantwoording geroepen? Ook de vakbonden van magistraten en de nationale vereniging van officieren van justitie waren ernstig ontstemd over de daad die als een aanval op hun statuut van onafhankelijkheid werd opgevat.

45 *Projet de loi, o.c., p. 4.*

46 P.V. Tournier, *l'Impact de la loi 'Dati' renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, Centre d'histoire sociale du XXe siècle. UMR CNRS 8058, juillet 2007, p. 40.

47 'Jugement aveugle,' *Le Monde* 12-10-2007.

48 Vgl. A.C. De Langhe, 'Première application des peines planchers', *Le Figaro* 16-08-2007.

49 O.a. TF1 news 08-09-2007 en 09-09-2007.

Opmerkelijk is verder dat de vakbond van rechters (Syndicat de la Magistrature) op 30 oktober 2007 een zogenoemde contracirculaire heeft doen uitgaan waarin oplossingen werden aangedragen om onder de noodzaak van het opleggen van een minimumstraf uit te komen. De contracirculaire bevatte tal van mogelijkheden om de minimumstraf te omzeilen, door bijvoorbeeld hoge eisen te stellen aan het bewijs van recidive, of door simpelweg niet-bewezen te achten dat er sprake is van strafverzwarende omstandigheden. Er is dan geen recidive meer, of er wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen. Want die mogelijkheden waren in het systeem van de minimumstraffen blijven bestaan.⁵⁰

5.2 Engeland en Wales: uitbreiding

Een nieuwe wet

Ook in Engeland en Wales hebben zich sinds de afsluiting van onze studie in 2003 veranderingen voorgedaan in het sanctiesysteem die van belang zijn voor de omgang met minimumstraffen.

Zo trad in 2005 de Criminal Justice Act 2003 (CJA 2003) in werking die onder andere een nieuwe regeling voor minimumstraffen voor geweldsdelicten en andere ernstige misdrijven bevat.⁵¹ De wet bevat in het totaal 339 artikelen, waarvan er 163 gaan over straffen.

De Nederlandse strafjurist mag zich gelukkig prijzen dat hij zich niet, zoals zijn Engelse vakbroeder, bijna jaarlijks door een vrij chaotisch opgezette nieuwe strafwetgeving hoeft te worstelen waarin onderwerpen van zeer diverse aard worden geregeld, waarvan bepalingen vaak op zeer verschillende tijdstippen middels tal van *commencement orders* in werking treden, waarin regelgeving uit oude wetten wordt ingetrokken, maar lang niet altijd duidelijk is wanneer, waarin soms per hoofdstuk andere definities van hetzelfde juridische fenomeen wordt gegeven (zo zijn er tal van definities van het begrip *serious crime*) en waardoor zeer gecompliceerde overgangsrechtelijke regelingen nodig zijn. Het is voor een jurist die niet gewend is dagelijks met Engelse wetgeving te werken, een heel gepuzzel om de belangrijkste elementen goed in beeld te krijgen.

De kern van de regeling komt erop neer dat een dader die veroordeeld wordt voor een geweldsdelict of een ander ernstig misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslang staat, zoals bij doodslag, verkrachting, gewapende overval en brandstichting, tot een levenslange gevangenisstraf veroordeeld moet worden wanneer de rechter van mening is dat de verdachte door het plegen van nieuwe feiten (geweldsdelicten of andere ernstige feiten) een gevaar voor de samenleving oplevert en de rechter, gelet op de

50 Circulaire d'application de la loi du 10 aout 2007, dans le respect des principes fondateurs du droit pénal. Zie: www.syndicat-magistrature.org.

51 De regeling verving onder andere art. 109 van de Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act (PCC(S)A2000(oud)) dat voorzorg in een automatische levenslange gevangenisstraf bij een tweede veroordeling voor een ernstig geweldsdelict, zedendelict of vuurwapendelict.

ernst van het strafbare feit of van de strafbare feiten waarmee het feit gepaard ging, van oordeel is dat een levenslange straf de aangewezen straf is. Het gaat hier, kort gezegd, om een risico-inschatting. Wanneer er op het strafbare feit naar de wettelijke omschrijving een andere straf is gesteld dan de levenslange gevangenisstraf, moet onder de genoemde voorwaarden een gevangenisstraf worden opgelegd van onbepaalde duur (art. 225 CJA 2003).

Om te bepalen of een levenslange gevangenisstraf dan wel een gevangenisstraf van onbepaalde duur moet worden opgelegd, moet de rechter volgens artikel 224 e.v. van de CJA 2003 in het kader van de risico-inschatting eerst onderzoeken of het feit waarvoor de verdachte terechtstaat een zogenoemd *specified offence* (gekwalificeerd delict) is. Deze *specified offences*, 153 in getal, staan vermeld in een *Schedule 15*, behorend bij de CJA 2003, en zij omvatten de zwaarste zedendelicten en geweldsdelicten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan tien jaar of levenslang staat.⁵²

Een volgende stap in het onderzoek naar de risico-inschatting is dat de rechter nagaat of de verdachte reeds eerder veroordeeld is voor een gekwalificeerd delict in de zin van *Schedule 15*, en of daaruit een vrees voor herhaling is af te leiden.

Is dat het geval, dan moet de rechter afhankelijk van de ernst van het feit een levenslange

gevangenisstraf opleggen dan wel een gevangenisstraf ter bescherming van de samenleving (*sentence for public protection*), dat wil zeggen een straf van onbepaalde duur die een minimumduur heeft van tien jaar (*Schedule 21*, par. 5 e.v. CJA 2003).⁵³

Uit genoemde bepalingen van de CJA 2003 is duidelijk dat het concept van de *two/three strikes and you're out*, zoals dat tot uitdrukking was gebracht in artikel 109 (PCC(S)A2000 (oud)), onverminderd geldt, maar dat de rechter nu aanmerkelijk meer bewegingsvrijheid heeft om onder het opleggen van de minimumstraf uit te komen.⁵⁴ De nieuwe regeling brengt ook een verdere uitbreiding van de soorten gevangenisstraffen met zich mee. Er zijn nu vijf soorten gevangenisstraffen:

1. de (verplichte) levenslange gevangenisstraf voor moord;
2. de (discretionaire) levenslange gevangenisstraf voor gevaarlijke delinquenten die de rechter moet opleggen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan;
3. de gevangenisstraf voor een onbepaalde periode in het belang van de bescherming van de samenleving (IPP), die, evenals de discretionaire levenslange gevangenisstraf, door de rechter moet worden opgelegd als aan bepaalde voorwaarden is voldaan;
4. de verlengde gevangenisstraf (*extended sentence*), een straf waarbij de vervroegde invrijheidstelling op grond van veiligheidsoverwegingen voor een periode van vijf

52 Vgl. D.A. Thomas, *Sentencing Referencer 2005/2006*, pp. 207 e.v.

53 D. Thomas bespreekt de wet uitvoerig in: 'The Criminal Justice Act 2003: Custodial Sentences,' *Criminal Law Review* 2004, pp. 702-711, en hij wijst op tal van moeilijkheden die de wet voor de toepassing ervan oproept, o.a. op p. 707, over overgangsrecht.

54 Zie: R. Ward en O. Davies, *The Criminal Justice Act 2003, A Practitioner's Guide*, Jordan Publ., Bristol 2004, p. 206.

tot tien jaar wordt uitgesteld (art. 85 (PCC(S)A 2000);

5. de gevangenisstraf voor een bepaalde periode, waarbij de rechter in de aangewezen gevallen een minimumstraf moet opleggen.

De lengte van de Engelse minimumstraf

Voor een goed begrip van de feitelijke betekenis van de wet is het van belang kort in te gaan op de vraag wat die minimumstraffen in de praktijk betekenen. Hoelang duurt de minimumstraf?

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden omdat de informatie die hiervoor nodig is niet in één duidelijk stuk is te vinden, maar verzameld moet worden uit tal van stukken, zoals handboeken over *sentencing*,⁵⁵ de *Sentencing guidelines*, alsook uit de verschillende wetten die minimumstraffen bevatten.⁵⁶ Uitgaand van de bovenstaande vijf categorieën:

1. Bij de *verplichte levenslang* als minimumstraf zijn er op grond van de wet drie uitgangspunten: de verplichte minimumstraf van levenslang voor moord kan door de rechter op daadwerkelijk levenslang maar ook op 30 jaar of 15 jaar gesteld worden, afhankelijk van de omstandigheden waaronder de moord is begaan. Daadwerkelijk levenslang pleegt de rechter als uitgangspunt te nemen in geval van meervoudige moord, moord met een

ontvoerd of seksueel misbruikt kind als slachtoffer of met politieke dan wel ideologische motieven. Het uitgangspunt van dertig jaar geldt bij de moord op een politiemann of gevangenebewaarder, dan wel moord met gebruikmaking van een vuurwapen of met een geldelijk gewin als doel (bijv. roofoverval), dan wel moord uit sadistische, racistische of seksuele motieven. In de andere gevallen geldt het uitgangspunt van vijftien jaar. Op basis van deze uitgangspunten stelt de rechter de uiteindelijke straf vast, rekening houdend met:

- strafverzwarende (bijv. slachtoffer was door leeftijd of geestelijke ontwikkeling erg kwetsbaar, lijk werd verborgen of weg-gemaakt) of strafverlichtende (geen voorbedachte rade, verdachte is minder toerekenbaar, *guilty plea*) omstandigheden;
- de tijd in voorlopige hechtenis doorgebracht (deze wordt afgetrokken).

Tot aan 2008 kwam een tot levenslang veroordeelde niet voor een automatische invrijheidsstelling in aanmerking maar besliste de Parole Board daarover. Dat betekende in de praktijk dat de veroordeelde vaak veel langer moest zitten dan de door de rechter vastgestelde minimumtermijn.

2. Bij de *discretionaire levenslange* minimumstraf moet de rechter een minimumduur (de

55 Vgl. M. Wasik, *Emmins on Sentencing, A practical Approach*, OUP 2001 en A. Ashworth, *Sentencing and Criminal Justice*, Cambridge University Press 2005. The Crown Prosecution Service, *Sentencing- mandatory life sentences in murder cases*, 22 April 2009, te vinden op: www.cps.gov.uk/legal/ss-to-u/sentencing. Verder heb ik gebruik-gemaakt van het rapport van de General Council of the Bar of England and Wales, getiteld *Guide to Sentences for Serious Crimes*, van 12 november 2006 alsmede van N. Padfield, 'Parole and Early Release: the Criminal Justice and Immigration Act 2008, Changes in Context', *Criminal Law Review* 2009, pp. 166-187.

56 www.sentencing-guidelines.gov.uk.

zg. *tariff*) van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf vaststellen voordat de veroordeelde in aanmerking kan komen voor invrijheidstelling. Die minimumduur wordt door de rechter als volgt berekend:

- De rechter stelt eerst vast welke tijdelijke gevangenisstraf hij zou hebben opgelegd als hij niet tot de conclusie zou zijn gekomen dat de veroordeelde een gevaar voor de samenleving opleverde. Daarbij houdt hij rekening met de strafverlichtende en strafverzwarende omstandigheden.
- Vervolgens berekent hij de duur van de straf die de veroordeelde daadwerkelijk had moeten uitzitten. Meestal komt de veroordeelde na ommekomst van de helft van zijn straf voor invrijheidstelling in aanmerking.

Stel: de rechter komt bij zijn eerste berekening tot een straf van dertig jaar en hij vindt vervolgens dat de veroordeelde na twee derde voor de vervroegde invrijheidstelling in aanmerking moet komen. In dat geval is de feitelijke duur van de vrijheidsbeneming twintig jaar. Dat is dan ook de *tariff*, met andere woorden de minimumduur van de discretionaire levenslange gevangenisstraf.

3. Bij de *gevangenisstraf ter bescherming* van de samenleving (IPP) vindt de vaststelling van de straf op dezelfde wijze plaats als bij de discretionaire levenslange gevangenisstraf. En dat geldt ook voor de invrijheidstelling, zij het dat de staatssecretaris het toezicht op de

voorwaardelijk in vrijheid gestelde na tien jaar kan opheffen.

4. Bij de *extended sentence voor een bepaalde periode* bepaalt de rechter eerst de op te leggen straf, zoals hij dat bij ieder willekeurig strafbaar feit doet. Vervolgens bepaalt hij de termijn gedurende welke de in vrijheid gestelde onder verlengd toezicht staat. De veroordeelde komt na het uitzitten van de helft van de straf voor invrijheidstelling in aanmerking, maar de invrijheidstelling geschiedt niet automatisch, maar alleen als de Parole Board van mening is dat een verlengde tenuitvoerlegging niet meer nodig is ter bescherming van de samenleving. De tenuitvoerlegging duurt evenwel nooit langer dan de opgelegde gevangenisstraf.

5. Bij de feiten waarvoor een *minimum-gevangenisstraf van bepaalde duur* geldt, moet de rechter ten minste de minimumstraf opleggen, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Vervolgens bepaalt de rechter de strafverzwarende omstandigheden en houdt hij rekening met een eventuele aftrek wegens een *guilty plea* en de ondergane voorlopige hechtenis. Van de dan opgelegde straf hoeft de veroordeelde maar de helft uit te zitten. Hij wordt dan voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Bij niet naleving van de voorwaarden vindt een herroeping plaats en moet alsnog de volledige straf worden uitgezeten.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat sommige soorten minimumstraffen in Engeland ruimte bieden aan de rechter om de minimumstraf niet op te leggen. Dat is bijvoorbeeld heel duidelijk bij de minimumstraf voor wapenbezit. Vrij snel na de invoering van die minimumstraf werd duidelijk dat die straf niet kon worden opgelegd aan daders beneden de leeftijd van 20 jaar, omdat de wetgever in de Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act had bepaald dat 18- tot 20-jarigen alleen veroordeeld kunnen worden tot *detention in a young offender institution* (art. 89). In meerdere uitspraken van het Court of Appeal⁵⁷ was dit vastgesteld, en het duurde tot 2007 voordat deze legislatieve misser werd gewijzigd.⁵⁸ Verder blijkt uit antwoorden op Kamervragen dat tussen 2003 en 2007 slechts de helft van de veroordeelden voor vuurwapendelicten een straf opgelegd kregen die gelijk was aan of hoger dan de minimumstraf.⁵⁹

Bij de andere minimumstraffen is deze ruimte voor rechterlijke straftoemeting uiterst gering en leidt de minimumstraf tot een aanzienlijk langere duur van vrijheidsbeneming dan wanneer er sprake zou zijn geweest van een tijdelijke niet-minimumstraf.

57 RvC [2005] EWCA Crim 3533 en RvCampbell [2006] EWCA Crim 726.

58 Explanatory Memorandum to the Firearms (sentencing) (Transitory Provisions) Order 2007, 2007 no. 1324.

59 House of Commons, Hansard 20 July 2009, Column 1070W onder Firearms: Sentencing.

Effecten van minimumstraffen

De tweede vraag van ons huidige onderzoek betreft de ervaringen die zijn opgedaan met minimumstraffen, in het bijzonder de effecten die een dergelijk stelsel heeft op de veiligheid, zowel in objectieve zin (hebben minimumstraffen geleid tot een andere straftoemeting en vervolgens tot een afname van recidive?) als in subjectieve zin (is er een andere beleving van veiligheid door de bevolking door ontstaan?).

Een dergelijke vraag ligt nogal voor de hand, want het zijn juist deze zaken die centraal staan in de pleidooien voor (her)invoering van minimumstraffen. Voorstanders wijzen er vaak op dat veel kiezers achter de voorstellen tot herinvoering van de minimumstraf staan en dat zij door de herinvoering van een dergelijk systeem een hogere mate van vergelding ervaren. Zij vinden dat de thans door de rechter opgelegde straffen te licht zijn en zij willen dat er een ondergrens wordt aangegeven voor de bestraffing die meer aansluit bij de gevoelens van punitiviteit in de samenleving.⁶⁰

Daarnaast is er nog een andere vraag die – gezien de bevindingen uit onze 2003-studie – van belang is. Hebben de huidige straffen vanwege de starheid bij rechters geleid tot daadwerkelijke straftoemetingsproblemen? In deze paragraaf ga ik op deze twee vragen nader in.

6.1 Minimumstraffen, veiligheid en veiligheidsbeleving

Frankrijk

In Frankrijk verscheen vorig jaar een artikel in een strafrechtstijdschrift onder de titel *Een jaar later, hebben de minimumstraffen resultaat gehad?*.⁶¹ Het artikel was niet op empirisch onderzoek gebaseerd, want dat was er, voor zover ik heb kunnen nagaan, toen (nog) niet, maar het zette wel een aantal door het ministerie van Justitie in persberichten verschaft statistische gegevens naast elkaar. Zo werd ingegaan op de vraag of de invoering van de minimumstraf afschrikkende werking heeft gehad en of de recidive erdoor was verminderd.

Volgens de auteur, C. Menabe, valt dat, voor zover het zware misdrijven betreft, te betwijfelen, omdat uit statistische informatie blijkt dat er voor zware misdrijven gemiddeld al straffen werden opgelegd die aanzienlijk hoger waren dan de nieuwe minimumstraffen. Bij strafbare feiten waarop wettelijk een maximumstraf van 30 jaar staat, is de gemiddelde straf bij recidive 15,7 jaar, terwijl de minimumstraf daar nu 10 jaar is.

Ook bij feiten waarvoor de maximumstraf 20 jaar is, wordt in geval van recidive gemiddeld veel meer dan de minimumstraf opgelegd: 13,9 jaar terwijl de minimumstraf 7 jaar is.⁶² Wat minder ernstige misdrijven betreft (*délits*), daarvoor werden bij recidive weliswaar hogere

60 Zie T. Lappi-Seppälä, 'Trust, Welfare, and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policy, Crime and Justice, Vol. 37, 2008, pp. 313-387, waarin hij o.a. ingaat op de factoren die bepalend zijn voor de gevoelens van punitiviteit in de samenleving.

61 C. Menabe, 'Un an après, les peines plancher ont-elles porté leurs fruits?' *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, no. 3, juillet-septembre 2009, pp. 605-613.

62 *Les condamnés de 2004 en état de récidive*, p. 2. Etude du Ministère de la Justice. Parijs, Paris 2005.

gevangenisstraffen opgelegd dan in het geval van een first offender, maar die waren juist gemiddeld lager dan de minimumstraffen.⁶³ Volgens een andere toonaangevende Franse auteur, M. Herzog-Evans, is het een utopie te denken dat lange gevangenisstraffen leiden tot vermindering van de recidive.⁶⁴ Daar komt bij dat ook in Frankrijk – om allerlei redenen – meer dan 30% van de strafvonnissen niet ten uitvoer wordt gelegd en er ook een grote kans is dat het strafbare feit wordt geseponeerd.

Dat nu lijken factoren te zijn die van groot belang zijn voor het optreden van recidive. 'Le délinquant, surtout le délinquant d'habitude, parie toujours sur la chance et l'impunité,' aldus de voorzitter van de Franse vereniging voor strafrechtsadvocaten.⁶⁵

Een jaar na de inwerkingtreding van de wet bleken de rechters slechts in de helft van de gevallen waarin de straf had kunnen worden opgelegd, 9.001 van de 18.358, de minimumstraf of een hogere straf ook daadwerkelijk te hebben opgelegd. Hoe minder ernstig het strafbare feit, des te vaker werd de minimumstraf opgelegd. De straf van een jaar als minimumstraf voor feiten waarop meer dan drie jaar staat werd in iets meer dan de helft (57,7%) van de gevallen opgelegd en de straf

van vier jaar als minimumstraf voor feiten waarop een straf staat van tien jaar werd in nog minder dan de helft (43,7%) van de gevallen opgelegd.⁶⁶

De minister van Justitie had op basis van de eerste ervaringen met de toepassing van de wet al aangekondigd de procureurs-generaal systematisch appel te laten instellen tegen vonnissen waarbij de minimumstraf niet werd toegepast.⁶⁷ En dat heeft ook effect gehad. Zo werd de minimumstraf in appel vaker (65%) opgelegd dan in eerste aanleg (51%). Vooral bij huiselijk geweld en andere geweldsdelicten werden hogere percentages gehaald (resp. 67% en 63%).⁶⁸ Maar ook die percentages zeggen, bij gebrek aan meer gedetailleerde informatie, op zich nog weinig over het succes van de wet. Zo is er weinig bekend over de afschrikkende werking die van de minimumstraf kan uitgaan, al was het maar omdat de minimumstraf ook geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk mag worden opgelegd (art. 132-31 CP).

Dit betekent dat er door het ontbreken van betrouwbare gegevens over de toepassing van de minimumstraf en de tenuitvoerlegging daarvan, in Frankrijk nauwelijks een duidelijke conclusie te trekken is over de gevolgen van een dergelijk stelsel, en zeker niet over het

63 C. Menabe, *Un an après*, o.c., p. 607.

64 M. Herzog-Evans, 'Prévenir la récidive: les limites de la repression pénale,' *Actualité Juridique pénale*, septembre 2007, pp. 360-361. Zie ook de belangrijke studie van H. Kury, M. Brandenstein en T. Yoshida, 'Kriminalpräventive Wirksamkeit härterer Sanktionen-Zur neuen Punitivität im Ausland (USA, Finnland und Japan)', *ZStW* 2009, pp. 201-238.

65 Y. Le Borgne, 'Peines plancher: se méfierait-on des juges?' *Le Figaro* 14-10-2007.

66 'Les peines planchers sont surtout appliqué pour les délits les moins graves', *Le Monde* 10-12-2008.

67 'Peines plancher: Dati met la pression sur les procureurs', *Le Figaro* 10-03-2008.

68 Ministère de la Justice, Communiqué van 11 juli 2008.

effect dat er van de minimumstraf kan uitgaan op de veiligheid of een verlaging van recidive. Dat verhinderde de indienst van de wet, mevrouw Dati, echter niet om bij de presentatie van haar begroting voor 2009 op 26 september 2008 te stellen dat de wet al na een jaar had geleid tot een daling van de algemene criminaliteit van 3,5% en zelfs tot een vermindering van de vermogensdelicten van 7,9%. Het aantal geweldsdelicten zou in twaalf maanden met 1% zijn gedaald. Zij toonde zich dan ook uiterst tevreden over de werking van de wet.⁶⁹ Uit niets blijkt echter een relatie tussen de mogelijke daling van de criminaliteit en de invoering van de wet 'Dati'. Ook aan het persbericht waarvan we in de vorige paragraaf gewag maakten, heeft geen empirisch onderzoek naar de effecten van die wet ten grondslag gelegen. Daarbij komt dat ook elders in Europa in deze periode sprake was van een daling van criminaliteitscijfers, bijvoorbeeld voor vermogensdelicten, ook in landen (Denemarken, Finland, Zweden, België, Nederland) waar recent geen minimumstraffen zijn ingevoerd.⁷⁰

Betreft dit alles de veiligheid in objectieve zin, de beleving van veiligheid en de publieke meningsvorming daarover zijn natuurlijk ook belangrijk. Hoe staat het daarmee?

Over de invloed van de minimumstraffen op deze twee onderdelen in Frankrijk hebben we tot nu toe geen enkel onderzoeksrapport kunnen vinden.

Engeland en Wales

Wat zijn de effecten in Engeland en Wales geweest? De CJA 2003 heeft daar geleid tot een toename van het aantal levenslang gestraften,⁷¹ maar vooral tot een aanzienlijk hoger aantal strafgevangenen. Dat komt omdat alle levenslang gestraften en gevangenen die tot onbepaalde straffen veroordeeld worden niet voor een automatische vervroegde invrijheidstelling in aanmerking komen nadat zij de door de rechter vastgestelde termijn die zij ten minste in de gevangenis moeten ondergaan, de tariff, hebben uitgezeten. Als dat het geval is, gaat de Parole Board na of het gevaar dat de samenleving loopt met een vrijlating acceptabel is.

In de praktijk heeft dit tot gevolg gehad dat gevangenen met een levenslange gevangenisstraf of een onbepaalde gevangenisstraf aanzienlijk langere straffen uitzitten dan de tariff, de periode die de rechter noodzakelijk uit punitieve overwegingen nodig acht.⁷²

Dit is ook terug te zien in de gevangenisstatistieken. Op 31 maart 2008 waren er in de

69 Présentation du budget 2009 pour le ministère de la justice. Discours de madame Rachida Dati. Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, 26-09-2008, www.presse.justice.gouv.fr.

70 Zie: B. Vollaard, *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*, Tilburg, Rapport voor de Commissie Politie en Wetenschap, Tilburg 2009. De vergelijking met de vermogenscriminaliteit in de andere Europese landen staat op pp. 49 e.v.

71 'Story of the prison population 1995-2009 England and Wales', *Ministry of Justice Statistic Bulletin*, 31 July 2009.

72 Vgl. N. Patfield, 'Tariffs in Murder Cases', *Criminal Law Review* 2002, pp. 192-204; Sentencing Guidelines Council, *Dangerous Offenders. Guide for sentences and Practitioners*, Version 2 July 2008, www.sentencing-guidelines.gov.uk.

Engelse gevangenen 10.911 gevangenen met een onbepaalde straf, dat wil zeggen 6.741 levenslang gestraften en 4.170 gestraften met een gevangenisstraf ter bescherming van de samenleving.

Het totale aantal gevangenen steeg in veertien jaar tijd ook aanzienlijk: van 49.500 in januari 1995 tot 82.100 in januari 2009, een stijging van 66%. In de jaren tussen 1945 en 1965 lag de stijging per jaar nog op een gemiddelde van ongeveer 2,5%.

Deze spectaculaire stijging zou mede het gevolg kunnen zijn van de nieuwe minimumstraffen. Twee groepen delinquenten hebben in ieder geval een overheersende invloed gehad op de stijging van het aantal gevangenen: de geweldplegers en de veroordeelden voor drugsdelicten. Zij kregen veel langere straffen opgelegd dan voorheen en ook vaker onbepaalde straffen.⁷³

Vastgesteld kan worden dat de Home Office geen impactanalyse heeft gemaakt van het effect van de invoering van de minimumstraf op de gevangenispopulatie. Wel is duidelijk dat de gevangenispopulatie significant is gestegen, maar welk deel daarvan specifiek het gevolg geweest is van de invoering van de minimumstraf, is niet onderzocht.

Wat is de invloed van dit alles geweest op de publieke meningsvorming in Engeland en Wales? Daarover valt het volgende te melden. Uit onderzoek blijkt dat in Engeland en Wales, ondanks de media-aandacht waarmee de invoering van minimumstraffen gepaard is gegaan, slechts een kwart van de onder-vraagden weet voor welke feiten een minimumstraf geldt.⁷⁴

Dat wil niet zeggen dat er over de minimumstraffen geen meningen bestaan. In Engeland wordt al jarenlang onderzoek gedaan naar relaties tussen deze publieke opinie en de straftoemeting.⁷⁵ Interessant is in dit verband een recent onderzoek van Roberts en anderen. Daarin stond onder andere de vraag centraal welke doelen voor de straftoemeting burgers van belang vinden en welke factoren zij van belang achten bij de straftoemeting.

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen reden is het publiek te zien als punitieve straftoemeters die alleen maar gefocust zijn op de ernst van het delict en daarbij niet letten op dader-gerelateerde omstandigheden. Overwegingen van schuld spelen voor de straftoemeting voor burgers een even belangrijke rol. Het publiek blijkt vervolgens meer geporteerd voor een individuele straftoemeting dan voor een straftoemeting gebaseerd op een straf-toemetingsmatrix (de zogenoemde *sentencing guidelines grid*).⁷⁶

73 'Story of the prison population 1995-2009 England and Wales', *Ministry of Justice Statistic bulletin*, 31 July 2009, p. 9. Prachtig inzichtelijk recent cijfermateriaal met betrekking tot de straftoemeting in het VK is te vinden in: *The Sentence, The Sentencing Guidelines Newsletter*, August 2009 issue 09.

74 J.V. Roberts, 'Public Opinion and Mandatory Sentences of Imprisonment', *Review of International Findings, Criminal Justice and Behavior*, 2003, Vol. 20, pp. 1-26.

75 Zie voor een review van recent onderzoek: J.V. Roberts en M. Hough, *Understanding Public Attitudes to Criminal Justice*, Open University Press, Maidenhead 2005.

76 Zie voor een voorbeeld van zo'n straftoemetingsmatrix: www.mass.gov/courts/formsandguidelines/grid.

Tot slot blijkt er een belangrijke mate van overeenstemming tussen de opvattingen van de burgers over de van belang zijnde factoren voor de straftoemeting en de uitgangspunten die in straftoemetingsrichtlijnen zijn vervat. Daarbij blijken vooral de strafverzwarende omstandigheden bepalend voor de hoogte van de straf. Eerdere veroordelingen, in het bijzonder voor soortgelijke delicten, bepalen zo in hoge mate de opvatting van de burger over de ernst van het feit. Zo bleek bij een bepaald delict 11% van de ondervraagden een gevangenisstraf op te leggen terwijl voor hetzelfde feit bij twee eerdere veroordelingen 65% voor een gevangenisstraf opteerde, en 83% bij vier eerdere veroordelingen. Voor het delict bleek de gemiddelde door de ondervraagden toegemeten straf zes maanden te zijn, en bij twee eerdere veroordelingen liep deze straf op naar twaalf maanden, maar bij vier eerdere veroordelingen liep de gemiddelde straf daarna niet verder op. Hieruit zou je kunnen afleiden dat de publieke opinie niet gecharmeerd is van een model waarbij de ernst van het feit blijft oplopen naar de mate van eerdere veroordelingen. De tijd die verstreken was tussen de veroordelingen bleek voor de ondervraagden echter weer minder van belang dan het aantal eerdere veroordelingen.⁷⁷ Een recidivist blijft een recidivist, ook als eerdere feiten ver terug liggen.

6.2 De positie van de rechterlijke macht

Bij de bestudering van de verschillende systemen heb ik gekeken naar de vraag of er signalen zijn die erop wijzen dat de rechterlijke macht zich ongemakkelijk voelt met het vigerende systeem van minimumstraffen. Vermoedens van dergelijke gevoelens duiken soms in de pers en de vakliteratuur op. In de landen met een oud systeem van minimumstraffen heb ik geen signalen in die richting gevonden. Een belangrijke indicatie dat er geen problemen zijn, is wanneer in een land met minimumstraffen niet of nauwelijks over dergelijke straffen gepubliceerd wordt. Dat gebeurde ook niet. Het was in de oude systemen vaak een ondankbare zoektocht naar literatuur over de minimumstraf. Veel digitaal literatuuronderzoek leverde geen of nauwelijks bruikbare literatuur op.

Het is tekenend dat ik in Duitsland, een land dat al sinds 1877 het systeem van minimumstraffen kent en waar over ieder materieel strafrechtelijk onderwerp wel minstens één proefschrift is verschenen, geen enkele wetenschappelijk publicatie heb kunnen vinden die de minimumstraf als onderwerp had. Als die straf onderwerp van publieke discussie was geweest, dan zou daarover zeker gepubliceerd zijn.

Hetzelfde geldt voor de Scandinavische landen. Ook navraag bij een aantal bevriende wetenschappers leverde daar geen kritische literatuur op.

77 J.V. Roberts, M. Hough, J. Jacobson en N. Moon, 'Public Attitudes to Sentencing Purposes and sentencing Factors: An Empirical Analysis', *Criminal Law Review*, 2009, pp. 771-782. Het gehele rapport is te vinden op www.sentencing-guidelines.gov.uk/docs/public_attitudes_principles_sentencing.pdf.

Alleen in Frankrijk en Engeland, landen waar recent veel veranderd is, is er volop publieke en professionele discussie over de minimumstraf, en daar blijft het soms niet bij discussie alleen.

Frankrijk

In de vorige paragraaf meldde ik reeds dat er onder de Franse rechters behoorlijk wat weerstand en zelfs ostentatief verzet is geweest tegen de minimumstraf. Deze is te herleiden tot het ongenoegen dat bij rechters leeft, omdat de wetgever naar hun mening te zeer in een van hun kernbevoegdheden heeft ingegrepen.

Anno 2009 heeft het er de schijn van dat er daar nu een toepassingsmodus voor gevonden is, die voldoende ruimte biedt om waar nodig de minimumstraf zo vorm te geven dat deze niet langer als onrechtvaardig wordt ervaren. Het lijkt erop dat de spanningen tussen de rechterlijke macht en de regering daardoor is afgenomen. Ik leid dat af uit het feit dat in 2007 en 2008 tal van Franse kranten en weekbladen met regelmaat het forum waren voor kritiek van de zijde van de rechterlijke macht op de minimumstraf. Maar in 2009 heb ik op de sites van *Le Monde*, *Le Figaro*, *Le Parisien*, *L'Humanité*, *L'Express* en *Le Nouvel Observateur* nog maar nauwelijks berichten hierover gevonden die de moeite van het vermelden waard zijn.

Engeland en Wales

De hiervoor vermelde enorme stijging van het aantal gevangenen en de druk die dat gaf op de organisatie,⁷⁸ heeft in Engeland geleid tot een crisis in het Engelse gevangeniswezen. Om die crisis enigszins het hoofd te bieden is in 2008 via de Criminal Justice and Immigration Act een aantal wijzigingsvoorstellen aangenomen. De artikelen 13-17, die op 14 juli 2008 in werking zijn getreden, herstellen nu in belangrijke mate weer de discretionaire bevoegdheid van de rechter bij de straftoemeting die door de wet van 2003 aanzienlijk was afgenomen, en ze stellen weer strengere eisen aan het opleggen van onbepaalde straffen in het kader van de bescherming van de samenleving (IPP). De rechter heeft daardoor weer de bevoegdheid om een IPP op te leggen, in plaats van de plicht om die straf op te leggen wanneer er sprake is van *dangerousness*. Deze bevoegdheid kan de rechter bovendien alleen uitoefenen wanneer er aan een van de volgende twee voorwaarden is voldaan: ofwel het strafbare feit leidt in abstracto tot een vrijheidsstraf van twee jaar, ofwel de verdachte is bij eerdere gelegenheid veroordeeld tot een gekwalificeerd delict genoemd in Schedule 15 behoren bij de CJA 2003.⁷⁹

Tot slot regelt artikel 25 van de nieuwe wet dat voor een invrijheidstelling bij *extended sentences* niet meer het rapport van de Parole Board maatgevend is. Er wordt nu uitgegaan van een automatische invrijheidstelling na het ondergaan van de helft van de door de rechter vastgestelde tariff.

78 Uit berichten valt af te leiden dat de overbevolking in het merendeel van de Engelse gevangenissen zeer hoog is, met een bezettingsgraad van soms boven de 150%. *Daily Express*, 25-08-2009.

79 Zie: N. Padfield, *Parole and Early Release*, o.c., p. 176.

De Criminal Justice and Immigration Act voorziet ook in de oprichting van de Sentencing Council, als vervanger van de Sentencing Guidelines Council, die tot taak heeft *'to draw up advice and possible sentencing ranges for offences which courts only need to have regard to when dealing with an offender'*. Ook moet de rechter nu de richtlijnen van deze Sentencing Council volgen en een straf opleggen binnen het door de raad gestelde straffkader: *'unless it is contrary to the interest of Justice'* (art. 11 CJIAAct).

Deze voorstellen hebben echter weer geleid tot veel verzet bij de rechters, die zich inmiddels fel hebben uitgesproken tegen de invoering van een *'sentencing matrix'* en tegen *'mandatory guidelines'*.⁸⁰

Dit verzet heeft in zoverre effect gehad dat artikel 111 van de wet nu aanzienlijk versoepeld is, zodat de rechter niet langer gedwongen is binnen een nauw straffkader te werken.⁸¹

Doordat er versoepelingen zijn aangebracht in de regelingen die samenhangen met de minimumstraffen, komt de Engelse wetgever nu tegemoet aan de bezwaren die binnen de rechterlijke macht leven tegen een te starre straftoemingswetgeving.

Maar anders dan in Frankrijk heb ik in Engeland en Wales geen teksten kunnen achterhalen waaruit weerstand of verzet tegen de minimumstraf blijkt. Alleen valt wel te

signaleren dat rechters de ruimte die de wet daar bedoeld of onbedoeld heeft opengehouden, graag benutten. Een mooi voorbeeld daarvan zagen we bij de minimumstraf voor wapenbezit, die slechts in de helft van de gevallen waarin deze zou hebben moeten worden opgelegd, ook daadwerkelijk wordt opgelegd.

80 Zie o.a.: 'Statement by the Council of HM Circuit Judges', 25-03-2009, www.judiciary.gov.uk; 'Judges reject mandatory sentence Bill', *Independent* 26-03-2009; 'Judges launch fierce attack on 'mandatory sentencing' plans', *Daily Telegraph* 16-03-2009; 'Judges accuse Jack Straw (minister van Justitie, P.T.) of trying to limit their discretionary powers', *Times* 26-03-2009.

81 Brief van de Engelse staatssecretaris van Justitie Lord Bach aan het House of Lords, 08-07-2009.

Het wetsvoorstel van De Roon

Er zijn binnen de EU-landen maar twee rechtssystemen die bij de invoering van de minimumstraf het concept van de *'two/three strikes you're out'* als uitgangspunt hebben genomen, te weten Frankrijk en Engeland en Wales. In alle andere systemen die de minimumstraf kennen, geldt deze voor iedere veroordeling, ongeacht of het feit in recidive begaan is of door een first offender.

Die andere systemen zijn vaak al meer dan een eeuw of in ieder geval al vele decennia geleden ingevoerd en zij kennen via een uitgewerkte regeling van strafverlichtende omstandigheden in het geval van een minimumstraf veelal aan de rechter een bevoegdheid toe hetzij een lagere straf op te leggen zonder dat daarvoor in de wet een nieuwe lagere minimumstraf is vastgelegd, ofwel een lagere straf op te leggen die niet lager mag zijn dan de in de wet, in geval van maatgevende strafverlichtende omstandigheden, bepaalde (andere) minimumstraf. De minimumstraffen in de systemen waar deze straf recent is ingevoerd lijken niet significant hoger te zijn dan in de systemen waarbinnen de minimumstraf al vele jaren gehanteerd wordt. De hoogste minimumstraf voor wat betreft de tijdelijke gevangenisstraf is tien jaar. Het verschil tussen de oude en de nieuwe systemen zit voornamelijk in de flexibiliteit van het systeem en de ruimte die de rechter krijgt

om onder omstandigheden de minimumstraf te ontwijken.

Tegen deze achtergrond zal het voorstel van Wet van het Kamerlid De Roon tot invoering van minimumstraffen in het Nederlands strafstelsel nu beoordeeld worden.⁸²

7.1 Voorstel 31938

Het onderdeel van het initiatiefvoorstel dat gaat over het sanctiestelsel behelst twee kernpunten.

Het voorziet allereerst in een verhoging, in de regel tot 250%, van de maximumstraffen die nu op bepaalde strafbare feiten zijn gesteld. Zo wordt de straf bij deelneming aan aanval of vechterij (art. 306 sub 1 Sr) van twee jaar verhoogd naar tien jaar, de straf van zes jaar bij eenvoudige mishandeling de dood ten gevolge hebbende (art. 300 lid 3 Sr) wordt verhoogd tot vijftien jaar, de maximumstraf van acht jaar bij opzettelijke vrijheidsberoving (art. 282 lid 1 Sr) wordt twintig jaar, en de straf van vijftien jaar bij zedenmisdrijven die de dood ten gevolge hebben (art. 248 lid 3 Sr) zestig jaar. De vigerende maximale tijdelijke gevangenisstraf van vijftien jaar wordt verhoogd naar zestig jaar en de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar als alternatief voor de levenslange gevangenisstraf wordt zeventig jaar.

82 Het initiatiefwetsontwerp bevat naast het strafminimum nog andere wijzigingsvoorstellen, zoals de verlaging van de strafrechtelijke meerderjarigheidsgrens naar zestien jaar en de verruiming van de mogelijkheden om het volwassenenstrafrecht toe te passen, alsmede de wijziging van art. 67a Sv, die moet leiden tot een verplichte toepassing van de voorlopige hechtenis bij een verdenking van met name genoemde misdrijven. Zie over deze voorstellen: M.S. Groenhuijsen, 'Wijziging van het sanctiestelsel, wijziging van de leeftijdsgrenzen en aanscherping van de bepalingen inzake voorlopige hechtenis', DD 2010, pp. 105-118.

Met dit voorstel onderscheidt de Nederlandse wet zich alleen al van alle andere West-Europese strafwetgevingen doordat die als maximale tijdelijke gevangenisstraf aanzienlijk lagere straffen kennen. De maximale gevangenisstraf in Noorwegen en Portugal is bijvoorbeeld niet de levenslange gevangenisstraf, want die is afgeschaft, maar een tijdelijke gevangenisstraf van respectievelijk eenentwintig jaar en twintig jaar, die bij meerdaadse samenloop kan worden verhoogd naar vijftientwintig jaar. De maximale tijdelijke gevangenisstraffen in Denemarken, Finland en Zweden zijn nu respectievelijk zestien, twaalf en tien jaar. In de Duitstalige landen variëren de maximale tijdelijke gevangenisstraffen van vijftien jaar (Duitsland) tot twintig jaar (Oostenrijk). De maximale tijdelijke straffen voorgesteld in het wetsvoorstel van De Rooy lopen met die in andere West-Europese landen ook sterk uit de pas. In het voorstel liggen ze drie- tot viermaal hoger dan elders. Alleen Spanje heeft, als enig West-Europees land, nu een tijdelijke maximumstraf die veertig jaar kan bedragen bij meerdaadse samenloop, en wel wanneer op een van de feiten een maximale tijdelijke gevangenisstraf staat van twintig jaar, maar het Spaanse sanctiestelsel dateert dan ook nog uit de negentiende eeuw. De sanctiestelsels in de meeste andere West-Europese landen zijn daarna, in de twintigste eeuw, aanzienlijk gewijzigd of opnieuw vormgegeven.⁸³

Als tweede kernpunt voorziet het voorstel van De Rooy in de invoering van minimumstraffen (art. 10a e.v. Sr) voor zowel first offenders van bepaalde delicten als voor recidivisten. Voor de meest ernstige delicten heeft het strafbaar feit waarvoor de vrijheidsstraf is opgelegd pas vijftien jaar na het ondergaan van die gevangenisstraf geen effect meer op de minimumstraf wegens recidive. Bij de minder ernstige delicten wordt die periode acht jaar. Daarbij worden er twee berekeningen voorgesteld voor de op te leggen minimumstraf:

- voor bepaalde delicten genoemd in artikel 10a Sr worden de minimumstraffen berekend in delen (een derde voor de first offender of twee derde voor de recidivist) van de maximaal op het feit gestelde gevangenisstraf;
- voor andere delicten genoemd in artikel 10b Sr geldt een minimumstraf uitgedrukt in maanden gevangenisstraf. Het aantal maanden loopt van twee tot twaalf, maar verdubbelt in geval van recidive. Bij een verdere recidive mag de rechter alleen de maximaal op het feit gestelde straf, en onvoorwaardelijk, opleggen.

Bij misdrijven die niet in de artikelen 10a en 10b Sr zijn genoemd, geldt dat er bij een first offender ten minste een voorwaardelijke minimumstraf van drie maanden moet worden opgelegd, en bij een recidivist⁸⁴ met een

83 Het deel van het Wetboek van Strafrecht dat de sancties en sanctiemodaliteiten bevat behoort in alle West-Europese landen vanaf de jaren zestig tot het meest frequent gewijzigde deel van het wetboek. In 'Penal Policy in Scandinavia', *Crime and Justice* 2007, pp. 217-295, laat T. Lappi-Seppälä zien hoe vaak in Finland (p. 234), Zweden (p. 246), Denemarken (p. 252) en Noorwegen (p. 256) wetgeving heeft geleid tot majeure veranderingen in het sanctiestelsel en wat de effecten daarvan geweest zijn op de gevangenispopulatie. Zie ook: A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe*, o.c.

84 Als recidivetermijn geldt acht jaar plus de tijd dat de verdachte voor de eerdere veroordeling van zijn vrijheid beroofd is geweest.

eerdere minimumstraf, ten minste een onvoorwaardelijke minimumstraf van drie tot achttien maanden, afhankelijk van het gepleegde feit. Bij een derde veroordeling wordt de minimumstraf verdubbeld, en bij een vierde moet de rechter de maximaal op het strafbare feit gestelde gevangenisstraf opleggen.

7.2 In de Europese context

Vergeleken met de bestaande West-Europese regelingen van de minimumstraf is de nu voorgestelde Nederlandse regeling zeer gecompliceerd. Dat wordt veroorzaakt door per delict verschillende minimumstraffen, stijgende minimumstraffen bij stijgende aantallen recidive en variërende recidivetermijnen. Geen enkel land in West-Europa dat minimumstraffen kent, vertoont deze karakteristieken.

Verder voorziet het wetsvoorstel in een vergaande beperking van de rechterlijke discretionaire bevoegdheid bij de straf-toemeting en laat het geen enkele mogelijkheid tot het mitigeren van de straf.

Er is op dit moment in Europa geen enkel rechtssysteem met minimumstraffen dat niet ten minste enige ruimte laat voor de straf-toemetingsdiscretie van de rechter. Zelfs in de landen waar bij de invoering van de minimumstraf het concept van de *two/three strikes you're out* centraal stond, bevat de regeling nog mogelijkheden voor de rechter om rekening te houden met zeer bijzondere omstandigheden, om zo niet tot oplegging

van de minimumstraf te hoeven overgaan. In de toelichting bij het wetsvoorstel van De Roon wordt aangegeven dat het een bewuste keuze is geweest alle mogelijkheden voor de rechter om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de individuele dader en het individuele geval uit te sluiten.⁸⁵

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het nu voorgestelde systeem van minimumstraffen op belangrijke punten afwijkt van andere binnen West-Europa geldende systemen. Het in het wetsvoorstel beschreven stelsel kan tegen deze achtergrond dan ook niet anders worden getypeerd dan als een atypisch stelsel.

Ook wat het doel van de voorgestelde regeling betreft, kan gesteld worden dat het ruimer is dan het doel bij bestaande recente regelingen. Is het doel meestal het tegengaan van recidive, bij dit wetsvoorstel is het hoofdzakelijk het terugdringen van de criminaliteit.⁸⁶ Dit lijkt voorbij te gaan aan tot nu toe bekende onderzoeken naar de effecten van strafverzwaring op de terugdringing van criminaliteit en recidive. Uit twee belangrijke overzichtsartikelen waarin resultaten van tientallen empirische onderzoeken op dit terrein zijn samengevat, kan alleen maar worden geconcludeerd dat de verhoging van vrijheidsstraffen en het punitiever maken van alternatieven voor de vrijheidsstraf niet tot vermindering van recidive leidt, terwijl er andere methoden blijken te bestaan, zoals

85 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 938, nr. 3, pp. 3-4.

86 MvT, o.c., p. 8. Daarnaast wordt ook vergelding genoemd, maar hier gaat het mij vooral om de bredere doelstelling inzake criminaliteit.

zogenoemde cognitieve gedragsprogramma's, die dat effect wel hebben. Ook van de invoering van minimumstraffen mag, zo blijkt uit de overzichten, weinig positief effect op de criminaliteit worden verwacht.⁸⁷

7.3 Naar een beter straftoemingsstelsel

Bij de toelichting bij het wetsvoorstel van De Roon wordt aangevoerd dat de discussie over de invoering van een regeling van de minimumstraf mede ontstaan is uit de onvrede bij de burger over de straftoemeting. Met betrekking tot dat aspect valt het volgende op te merken.

Al eerder is erop gewezen dat de straftoemetingstheorie in Nederland nooit het niveau van de kinderschoenen is ontgroeid. In vergelijking met buitenlandse straftoemingsregelingen bevat het Nederlandse Wetboek van Strafrecht niet veel handreikingen voor de rechter. Er worden in de wet geen factoren benoemd die bepalend zijn voor de straftoemeting.

Wel wordt door het OM bij het beoordelen van strafzaken gewerkt met het zogenoemde BOS-Polaris-systeem, dat onder andere tot doel heeft de rechtseenheid en rechtsgelijkheid bij het rekwalificeren van straffen te bevorderen. Het principe van de Polaris-richtlijnen is dat met behulp van het basisdelict en de in het systeem opgenomen (objectieve) beoordelingsfactoren het uitgangspunt voor de strafeis wordt bepaald. De beoordelaar

daarvan kan dan op grond van niet in het systeem opgenomen subjectieve factoren die specifiek voor de dader of de omstandigheden van het geval zijn daarvan afwijken – maar alleen gemotiveerd.

Naast deze BOS-Polaris-richtlijnen zijn er nog de door het Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en rechtbanken (LOVS) gegeven oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Deze bevatten voor een aantal vaak voorkomende delicten een strafmaat waarop de rechter zich bij de oplegging van de straf in het concrete geval kan oriënteren. Bij de vaststelling van deze oriëntatiepunten is steeds uitgegaan van het modale feit. Eventuele bijzondere omstandigheden in de daad- of dadercomponent moeten daarna door de rechter worden meegewogen. Ook de oriëntatiepunten zijn bedoeld om eenheid in de straftoemeting te bevorderen.

Maar hoe belangrijk de beide instrumenten ook zijn voor het bevorderen van de eenheid in de straftoemeting, de ontwikkeling van een straftoemetingstheorie vergt meer. Zo is het onlangs verdedigde proefschrift van P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (2009), ook een belangrijke bijdrage aan het proces om te komen tot een goed doordacht straftoemetingssysteem.

Al deze uitgangspunten en criteria vormen de basis voor een codificatie van het Nederlandse straftoemingsrecht. Daarbij kan de Hoge Raad, die op dit moment via de cassatierechtpraak nauwelijks aan een consistente straf-

87 D.L. MacKenzie, *What Works in Corrections – Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, pp. 331-346; J. McGuire, 'Integrating Findings from Research Reviews', in: J. McGuire (ed.), *Offender Rehabilitation and Treatment-Effective Programmes*, Wiley series in forensic clinical psychology, Chichester 2003, pp. 3-38.

toemetsingsrechtspraak bijdraagt, op basis van zo'n codificatie weer een rol van betekenis spelen bij de verdere ontwikkeling van een straftoemetingstheorie.

Bij de behandeling van het systeem van de minimumstraf in Finland in paragraaf 4.1 heb ik al wat uitgebreider stilgestaan bij de straftoemetsingsvoorschriften uit het Finse wetboek. Deze keuze voor Finland werd ingegeven door het feit dat dit land al sinds 1990 een relatief stabiele gevangenratio laat zien, die schommelt rond de 80 per 100.000 inwoners. En dat terwijl deze ratio in de jaren zestig nog gemiddeld op 120 lag.⁸⁸ In Nederland steeg de gevangenratio in die periode juist explosief, van 45 naar rond de 125 per 100.000 inwoners. Toch zijn er geen indicaties dat de Finse bevolking nu ernstig verontrust is over het niveau van de opgelegde straffen.⁸⁹ De directeur van het Finse National Research Institute of Legal Policy, auteur van talloze vergelijkende studies naar punitiviteit, stelt dat: 'Differences in imprisonment rate cannot be explained by differences in crime. Penal severity instead is closely associated with public sentiments (fears, levels of trust, punitiveness), the extent of welfare provisions, differences in income equality, political structures and legal cultures.'⁹⁰ Volgens hem is een van de oorzaken voor het feit dat in

Finland, anders dan bijvoorbeeld in Engeland, geen populistische roep bestaat om harder te straffen, het ontbreken van sensatiemedia.

Deze zijn het die de publieke gevoelens van angst en wantrouwen voeden.⁹¹ Een andere oorzaak zou zijn dat Finland een goed gestructureerd straftoemetingssysteem kent, 'with detailed provisions on the general principles and specific sentencing criteria to be taken into account in deciding both the type and amount of punishment'.⁹²

Bij de straftoemeting beschikt de Finse rechter dan ook niet alleen over regels daarvoor, maar hij krijgt ook via rechtspraak van de hoogste rechter instructies over de toepassing van die regels. Voorts krijgt de rechter statistische informatie die nodig is voor de straftoemeting en wordt hij via cursussen op de hoogte gebracht van de nieuwste inzichten op het terrein van de straftoemeting.

Dat alles maakt dat bij de rechter de notie ontstaat over wat een goede straf is, en dat er niet zoveel ongelijkheid in het straffen optreedt dat er onvrede komt over het straftoemetsingsbeleid.⁹³

Deze ervaringen in Finland zouden in Nederland benut kunnen worden om ook hier een beleid te ontwikkelen om eventuele onvrede over het straftoemetsingsbeleid te temperen of zelfs te voorkomen.

88 S. Falck, H. von Hofer en A. Storgaard, *Nordic Criminal Statistics 1950-2000*, Stockholm University, Department of Criminology, Report 2003/3.

89 T. Lappi-Seppälä gaat in *Penal Policy in Scandinavia*, o.c., onder meer in op de redenen waarom in de Scandinavische landen het strafklimaat en de criminele politiek zo veel milder is dan in andere West-Europese landen.

90 T. Lappi-Seppälä, *Trust, Welfare and Political Culture – Explaining Differences in National Penal Policies*, o.c., p. 314.

91 T. Lappi-Seppälä, o.c., p. 379.

92 T. Lappi-Seppälä, *Penal Policy in Scandinavia*, o.c., p. 244.

93 Zie meer uitgewerkt: T. Lappi-Seppälä, 'Proportionality and other Values in the Finnish Sentencing System', in: *Flores juris et legum, Festschrift till Nils Jareborg*, Upsala 2002, pp. 401-428, pp. 416-417.

Conclusie

Een stelsel van minimumstraffen bestaat in vrijwel alle EU-landen. In een groot aantal landen is het stelsel al vele decennia geleden in de wetgeving geïntroduceerd en wordt het gezien als een belangrijk hulpmiddel voor de rechter bij zijn straftoematingsbeslissingen in concrete zaken. De toepassing van het stelsel levert in deze landen ook nauwelijks enige wetenschappelijke of publieke discussie op, tenzij het stelsel de rechter (vrijwel) iedere mogelijkheid ontnemt in gevallen die daartoe aanleiding geven een straf op te leggen die onder de minimumgrens ligt. In dat geval wordt een spanning zichtbaar tussen de door het stelsel vereiste minimumstraf en de door de rechter gewenste straf. Die spanning kan in concrete gevallen tot reacties leiden in de vorm van het zoeken naar wegen om onder de druk van de minimumstraf uit te komen. Er komen dan 'oneigenlijke' sepots of vrijspraken of er ontstaan andere vormen van verzet, met als enig doel onder de dwang van de minimumstraf uit te komen.

Opmerkelijk is daarbij dat de wetgever in deze landen vaak voor een minimumstraf heeft gekozen die lager is dan de feitelijke straf die in een dergelijk, doorsneegeval wordt opgelegd. Dat zorgt ervoor dat spanningen in de praktijk beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen.

In landen waar recent een stelsel van minimumstraffen is ingevoerd, vaak gebaseerd op het uitgangspunt 'two/three strikes and you're out' is daarentegen wel vaak sprake van kritiek en verzet bij de rechterlijke macht. Het

principe 'two/three strikes and you're out' blijkt daar in de praktijk ook zelden samen te gaan met ruim geformuleerde mogelijkheden om in een concrete zaak een lagere straf dan de minimumstraffen op te leggen. De ervaringen in Frankrijk en Engeland, de belangrijkste landen waar het huidige stelsel van minimumstraffen van recente datum is, laten zien dat naarmate de minimumstraf dwingender is voorgeschreven, de rechter zijn onvrede daarover sterker tot uitdrukking zal brengen.

Het initiatiefvoorstel van De Roon, dat de aanleiding vormt tot deze studie, wil een mathematisch strak en dwingend systeem van minimumstraffen introduceren, waarin bewust wordt afgezien van enige vorm van differentiatie ten aanzien van de vormen waarin het delict zich kan manifesteren. Ook ontbreekt er een gedetailleerd systeem van strafvermindende en strafverlichtende omstandigheden⁹⁴ dat in zoveel andere landen goed blijkt te werken. Een dergelijke oplossing kan bijna niet anders dan in concrete gevallen leiden tot als onredelijk hard en zwaar ervaren straffen, omdat het niet voorziet in de mogelijkheid om de hardheid van de wet in het individuele geval te verzachten.

In geen van de landen die een stelsel van minimumstraffen hebben is helaas specifiek onderzoek beschikbaar waaruit valt af te leiden of de minimumstraf daar onomstotelijk heeft geleid tot de beperking van de criminaliteit of tot de vermindering van de recidive.

⁹⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 31 938, nr. 3, p. 3.

Voor zover er sprake is van onvrede bij (een deel van) het publiek over de straftoemeting, is het geenszins zeker dat die onvrede weggenomen wordt door de invoering van minimumstraffen.⁹⁵ Harde minimumstraffen, zoals laten Frankrijk en Engeland zien, kunnen in ieder geval tot grote problemen in het gevangeniswezen leiden, alsmede tot grote financiële lasten, zonder dat er uitzicht is op het terugdringen van criminaliteit en recidive.

Waar de wens om te komen tot een systeem van minimumstraffen gegrond is op onvrede van burgers over de straftoemeting, is de vraag of er geen alternatieven zijn om die onvrede te verminderen of weg te nemen. Naar het zich laat aanzien zijn die er wel degelijk. Zo zou een in de wet uitgewerkte regeling van uitgangspunten en criteria voor de straftoemeting een verleidelijk alternatief kunnen vormen. Een dergelijk stelsel kan leiden tot een grotere transparantie in de straftoemeting en een betere controle op de straftoemeting door de hoogste rechter. Ook zou die hoogste rechter zo veel meer een sturende rol in de straftoemeting kunnen krijgen, een rol die nu, anders dan in veel andere EU-landen, vrijwel ontbreekt.

95 H. Kury, M. Brandenstein en T. Yoshida behandelen in *Kriminalpräventive Wirksamkeit härterer Sanktionen*, o.c., pp. 217-229, een aantal oorzaken voor de in vele landen hoorbare roep om hardere straffen. Geen van deze oorzaken is gerelateerd aan de stijging van de criminaliteit.

Over de auteur

Peter J.P. Tak (1944) is emeritus hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is gespecialiseerd in de strafrechtelijke rechtsvergelijking. Hij heeft rechtsvergelijkende rapporten geschreven ter voorbereiding van belangrijke wetten, onder andere over de vormverzuimen, het gerechtelijk vooronderzoek, buitenlandse DNA-wetgeving en de bijzondere opsporingsmethoden. Daarnaast schreef en redigeerde hij een tiental rechtsvergelijkende boeken, zoals *Heimelijke opsporing in de EU*, *Sanctiestelsels in de landen van de Raad van Europa* en *Taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie in de EU-landen*. Een aantal van zijn boeken zijn Engelstalig. Zijn boek *The Dutch Criminal Justice System*, over de Nederlandse strafrechtspleging, is vertaald in het Russisch, Japans en Chinees.

Hij is een veelgevraagde gastspreker op buitenlandse universiteiten en congressen en was tot voorkort Secretary General of the International Penal and Penitentiary Foundation, de oudste internationale strafrechtelijke organisatie.

Voor radio en tv becommentarieert hij belangrijke strafprocessen en andere strafrechtelijke gebeurtenissen.

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Voorzitter:

Mr. drs. E.C.M. Bouman
Adviseur strafrecht
Raad voor de rechtspraak

Leden:

Mr. R. Beaujean
Stafjurist
Landelijk stafbureau sector straf

Mr. I. Berben
Hoofd Directie Wet- en Regelgeving
Parket Generaal

Mr. R. Kroon
Coördinator wetgevingsadvisering
Raad voor de rechtspraak

Dr. F. van Tulder
Adviseur wetenschappelijk onderzoek
Raad voor de rechtspraak

Voor leden van de rechterlijke organisatie zijn gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Raad voor de rechtspraak
Secretariaat afdeling Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
Tel. (070) 361 97 05

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van:

www.rechtspraak.nl/gerechten/Rvdr

Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Uitgever

Sdu Uitgevers BV, Den Haag

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Studio Typeface, Lelystad

Oplage

370 stuks

Juli 2010

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.