

Engeland en Wales

1. Inleiding

De Engelse strafrechtspleging is in het afgelopen decennium harder geworden. De tendens tot verharding is zowel in de praktijk te bespeuren als in de wetgeving.

Nog aan het begin van de negentiger jaren leek het erop dat de Engelse strafrechtspleging in een tijd van Verlichting terecht was gekomen. De *Criminal Justice Act* van 1991 introduceerde een nieuw kader voor de straftoemeting met als doel o.a. het terugdringen van de vrijheidsstraf. Zo was bijvoorbeeld in die wet (art. 29 lid 1 CJA) vastgelegd dat de rechter geen zwaardere straf mocht opleggen bij recidive in geval van kleine diefstal of vermogensdelicten en evenmin bij de straftoemeting bij veelplegers rekening mocht houden met meer dan twee strafbare feiten.¹ De wet was in zoverre succesvol dat in februari 1993 de gevangenispopulatie sterk was teruggedrongen tot rond de 40.000. Mede door dit soort voorschriften stuitte de wet evenwel op veel weerstand bij rechters. Zo zei de *Lord Chief Justice*, Lord Taylor, dat deze wet rechters in een 'ill-fitting straitjacket' dwong en dat penologen, criminologen en bureaucraten een straftoematingsregime hadden ontwikkeld dat 'incomprehensible to right thinking people generally' was.² Deze weerstand leidde ertoe dat de voorschriften die tot doel hadden de gevangenisstraf terug te dringen deels werden ingetrokken.

Nog geen tien jaar later is van die Verlichting weinig meer te merken.³ De gevangenispopulatie is gegroeid tot boven de 65.000 en tendeert naar 70.000 eind 2002.⁴ Er worden niet alleen aanzienlijk meer vrijheidsstraffen opgelegd per 100.000 misdrijven maar ook de opgelegde straffen zijn langer. Zo waren er in 2000 meer dan 4.500 gevangenen die tot een levenslange gevangenisstraf waren veroordeeld, hetgeen een stijging van 62% betekende over een

¹ Vgl.: A. Ashworth, *New Sentencing Laws Take Effect in England*, *Overcrowded Times*, 1992 (Vol. 3, nr. 5), pp. 1-11.

² M. Wasik, *England Repeals Key 1991 Sentencing Reforms*, in: M. Tonry, K. Hatlestad, *Overcrowded times*, Oxford University Press 1997, pp. 136-139.

³ Vgl.: A. Ashworth, *English Sentencing: From Enlightenment to Darkness in a Decade*, in: M. Tonry (ed.) *Penal Reform in Overcrowded Times*, Oxford University Press, 2001, pp. 257-260.

⁴ Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, *Prison Population Brief*, September 2000, Table 2.

periode van tien jaar. Duidt dit op de toegenomen ernst van de gepleegde strafbare feiten of op de toegenomen punitiviteit van de rechters of zijn er andere oorzaken aan te wijzen?

2. De ontwikkeling van de minimumstraffen

2.1. Levenslang

Engeland is al veel langer een land waar het aantal opgelegde levenslange gevangenisstraffen gerelateerd aan het aantal inwoners veel hoger was dan in Nederland. Dat hing samen met het feit dat de rechter in geval van een veroordeling voor *Murder*⁵ geen andere strafkeuze heeft dan de levenslange gevangenisstraf – de *mandatory life sentence*.

De eerste minimumstraf betreft die van levenslang voor moord. Sinds in 1965 in Engeland de doodstraf werd afgeschaft, wordt in art. 1 lid 2 van de *Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965* bepaald dat een meerderjarige verdachte bij een veroordeling voor *murder* tot een levenslange gevangenisstraf moet worden veroordeeld. De beslissing of er ook levenslang ten uitvoer moest worden gelegd lag in handen van de Minister van Justitie. Wel bood de wet de rechter de mogelijkheid in zijn vonnis een termijn te bepalen die als minimumtermijn voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aan de staatssecretaris voor justitie wordt aanbevolen alvorens deze de veroordeelde voor een voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking liet komen. Deze bepaling was in de wet opgenomen als wapen tegen een ‘*excessive leniency*’ van de tenuitvoerleggingsinstanties. Tussen 1990 en 2001 zijn 2.621 verdachten van moord tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld.⁶

2.2. Redenen voor invoering van minimumstraffen

Sinds 1997 is de vrijheid van de rechter bij de straftoemeting ten aanzien van een aantal delicten ingeperkt en kent het Engelse rechtssysteem voor die delicten minimumstraffen.⁷ Deze minimumstraffen waren geregeld in de *Crime (Sentences) Act 1997* welke wet – op dit onderdeel – is vervangen door de *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000*.

⁵ Van *Murder* is sprake: *where a person of sound mind and discretion unlawfully kills a reasonably creature in being and under the Queen's peace with intent to kill or cause grievous bodily harm*. Zie: Archbold, *Criminal Pleading, Evidence and Practice*, Sweet and Maxwell, London 2003, p. 1612.

⁶ *Criminal Statistics, England en Wales 2000*, table 4.9.

⁷ De wet gebruikt zowel het begrip ‘*minimumsentences*’ als ‘*required custodial sentences*’.

De *Crime (Sentences) Act 1997* was aangekondigd door de toenmalige Minister van Justitie, Michael Howard, tijdens de jaarlijkse conferentie van de Conservatie Partij in Blackpool in 1995 in een speech waaraan het volgende ontleend is:

"I am acutely aware of how strong many people feel about one particular problem. Sentencing. Today I want to set out radical, new proposals to tackle this problem. I want to hear views on this from the judges. From the police. And, yes, from the British people. And then I will act.

First, release from prison. It comes too soon. A robber receives a sentence of two years. He's out in one. A rapist receives a sentence of nine years. He's out in six. Automatically. No matter what. Every one. That can't be right. It makes a mockery of the courts. It sends the wrong signals to criminals. And it outrages the victims. I propose to end it. Model prisoners should get a little time off for good behaviour. Everyone else should serve their sentence in full. And five years should mean five years. It's time to get honesty back into sentencing. Time to back the courts. And time to send a powerful message to the criminal. No more automatic early release. No more release regardless of behaviour. And no more half-time sentences for full-time crimes.

Secondly, serious violent and sexual offenders. The maximum sentence for these crimes is life imprisonment. But these offenders don't always get life. Even if they offend again and again. Unless they do get life they have to be released at the end of their sentence. Regardless of the risk they pose to the public. The risk of offending again. The risk of destroying another life. Take a real life example. A rapist. Sentenced to seven years. He was out after four. Three years later he raped again. This time he was sentenced to twelve years. And he was out after eight. Even though the prison authorities thought he was unstable and disturbed. They had no choice. It's the law. That can't be right. I believe it must change. There is a strong case for saying that anyone convicted for the second time of a serious violent or sexual offence should receive an automatic sentence of life imprisonment. They would only be released when they no longer posed a risk to the public. And if they continued to pose a risk, life really would mean life.

Third, burglars and drug dealers. Burglary is a foul crime. It defiles people's memories. It creates a terrible sense of violation. And it destroys peace of mind. For many there is the awful fear that the burglar will return to strike again. It really is a crime of violence. The same is true of the dealers in hard drugs. They prey on the young, the lonely and the vulnerable. They deserve long stretches in prison. And they ought to receive them. In some cases they do. But sometimes, they don't. If prison – and the threat of prison – are to work effectively, there's a strong case for greater certainty in sentencing. For stiff minimum sentences for burglars and dealers in hard drugs who offend again and again. I will tell you now, some people won't like it. They'll say it's too tough. I've got a simple answer. If you don't want the time, don't do the crime."

De ideeën van Howard zijn uitgewerkt in de *White Paper 'Protecting the Public'* en ondanks ernstige kritiek op de in de *White Paper* gepresenteerde cijfers over de straftoemeting en over de feitelijke duur van straffen tijdens de behandeling daarvan in de *House of Lords*, zette Howard door en

ontmoette de *Crime (Sentences) Act 1997* bij de parlementaire behandeling geen onoverkomelijke weerstand.⁸

De introductie van minimumstraffen voor bepaalde strafbare feiten – een laatste daad van de conservatieve regering – was voor veel strafrechtelijke auteurs ‘*a low point in the development of English sentencing legislation*’ vooral ook omdat in hun ogen er nauwelijks een andere reden te vinden is voor die introductie dan het feit dat een dreigend verlies bij de verkiezingen noopte tot dit soort maatregelen die op steun in de media konden rekenen. Met deze wetgeving, zo meenden zij, werden rechters op hun plaats gezet.⁹

Uit de op deze wet betrekking hebbende voorbereidende stukken¹⁰ valt af te leiden dat het de bedoeling van deze wet was ‘*to give priority to the protection of the general public and punishment for serious and repeat offenders*’ omdat uit alles blijkt dat ‘*the sentencing discretion of the majority of judges is not to be trusted*’.

Het concept voor de *Crime (Sentences) Act 1997* was geïmporteerd vanuit de Verenigde Staten en was gebaseerd op de idee van de ‘*two/three strikes and you are out*’. De *required sentences* in de *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000* gaan ook uit van het concept ‘*two strikes and you are out*’.

2.3. Tijdelijke minimumstraffen

De *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act* kent drie *required custodial sentences*. Volgens art. 109 van de *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000* moet de rechter (*the Court*) in beginsel een levenslange gevangenisstraf opleggen bij een tweede veroordeling¹¹ voor een ernstig misdrijf. Van een ernstig misdrijf¹² is sprake bij:

- poging tot moord, voorbereiding van moord of uitlokking tot moord;¹³
- doodslag;

⁸ Zie voor de zeer uitvoerige parlementaire behandeling: Lord Windlesham, *Responses to Crime*, Volume 4, Dispensing Justice, Clarendon Press, Oxford 2001, pp. 16-28.

⁹ Vgl.: D.A. Thomas, *The Crime (Sentences) Act 1997*, Crim. L.R. 1998, pp. 83-92.

¹⁰ Zie o.a.: de White Paper, *Protecting the Public*, HMSO Cm 3190.

¹¹ Het moet gaan om een veroordeling voor een feit dat heeft plaatsgevonden na 30 september 1997 en op een tijdstip heeft plaatsgevonden waarop de dader 18 jaar of ouder was.

¹² Voor Schotland en Noord Ierland gelden deels andere, veelal additionele, ernstige misdrijven.

¹³ Art. 4 van de *Offences Against the Person Act 1861*.

- opzettelijke mishandeling c.q. het opzettelijk veroorzaken van ernstig lichamelijk letsel;¹⁴
- verkrachting of poging daartoe;
- gemeenschap met een meisje beneden de leeftijd van dertien jaar;¹⁵
- bezit van vuurwapen met de bedoeling daarmee letsel toe te brengen of het gebruik van een vuurwapen om zich te verzetten tegen aanhouding dan wel het dragen van een vuurwapen met een doel strafbare feiten te begaan;¹⁶ en
- een roofoverval waarbij de dader op enig moment in het bezit was van een vuurwapen of een niet van echt te onderscheiden namaakwapen in de zin van de Vuurwapenwet 1998.¹⁷

Opvallend is dat bepaalde strafbare feiten waarop als maximale straf ook levenslang staat niet op dit lijstje voorkomen, bijvoorbeeld brandstichting of misdrijven op grond van de *Explosive Substances Act* en bepaalde vormen van gekwalificeerde diefstal, terwijl een roofoverval met een imitatievuurwapen er wel onder valt en een roofoverval met gebruikmaking van een echt mes, niet.

Ook anderszins lijkt de bepaling naar de mening van D.A. Thomas, de Engelse specialist bij uitstek op het terrein van het straftoemettingsrecht, niet geheel consistent. Iemand die als serieverkrachter veroordeeld wordt voor verkrachting meermalen gepleegd, krijgt niet automatisch levenslang. In dit geval heeft de rechter de vrijheid deze al dan niet op te leggen.¹⁸

Van het opleggen van een levenslange gevangenisstraf in deze gevallen kan de rechter afzien wanneer hij van mening is dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden (*exceptional circumstances*) die hetzij samenhangen met een van de gepleegde misdrijven of met de verdachte en die het afzien van een levenslange gevangenisstraf rechtvaardigen. Wanneer de rechter afziet van het opleggen van een levenslange gevangenisstraf moet hij ter terechtzitting aangeven dat hij die mening is toegedaan en van welke uitzonderlijke omstandigheden er in casu sprake is.

¹⁴ Art. 18 van de *Offences Against the Person Act 1861*.

¹⁵ Art. 5 van *Sexual Offences Act 1956*.

¹⁶ Resp. artt. 16, 17 en 18 *Firearm Act 1968*.

¹⁷ Wanneer alleen een roofoverval tenlaste is gelegd of de eerste veroordeling een roofoverval betrof zonder dat tenlaste was gelegd dat de dader in het bezit was van een wapen, is er niet sprake van een ernstig misdrijf. Zie: R. v. Murphy [2002] CLR, p. 674.

¹⁸ Thomas, *The Crime (Sentences) Act 1997*, o.c., p. 84 die wijst op tal van andere inconsistenties in de wet.

Bij het opleggen van een levenslange gevangenisstraf is de rechter volgens art. 82a *PCC(S)Act* verplicht aan te geven vanaf welk moment tijdens de tenuitvoerlegging van de straf de veroordeelde in aanmerking kan komen voor een door de *Parole Board* te beslissen voorwaardelijke invrijheidsstelling.

De tweede veroordeling moet een strafbaar feit betreffen dat gepleegd is na 30 september 1997. Bovendien moet het tweede ernstige strafbare feit gepleegd zijn na de veroordeling voor het eerste ernstige strafbare feit.

Wanneer een verdachte dus tegelijkertijd terechtstaat voor meerdere strafbare feiten die allemaal behoren tot de groep ernstige strafbare feiten en vervolgens voor elk van die ernstige strafbare feiten veroordeeld wordt, geldt het voorschrift van de automatische levenslange gevangenisstraf niet.¹⁹

De tweede minimumstraf is te vinden in art. 110 van de *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000*. Het gaat hier om een minimumstraf van zeven jaar voor een derde veroordeling voor handel in drugs van *class A*, kort gezegd, hard drugs. Art. 110 bepaalt dat in dat geval de rechter een gepaste vrijheidsstraf moet opleggen voor de duur van tenminste zeven jaar tenzij de rechter van oordeel is dat er bijzondere omstandigheden²⁰ zijn die samenhangen met een van de strafbare feiten waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden of met de verdachte en die zo'n straf onrechtvaardig zouden doen zijn. In geval de rechter niet ertoe overgaat een straf van tenminste zeven jaar op te leggen moet hij ter terechtzitting aangeven dat hij die mening is toegedaan en van welke bijzondere omstandigheden er in casu sprake is.

Handel in drugs is strafbaar gesteld in de *Drug Trafficking Act 1994* en drugs van *class A* zijn de drugs genoemd in de *Misuse of Drugs Act 1971*. Het derde strafbare feit moet zijn gepleegd na 30 september 1997.

De derde minimumstraf, tot slot, is geregeld in art. 111 *PCC(S)Act*.²¹ Volgens dat artikel moet de rechter in beginsel een minimum gevangenisstraf opleggen van drie jaar bij de derde veroordeling voor een woninginbraak die moet hebben plaatsgevonden na 30 november 1999. Bovendien moet de verdachte

¹⁹ Archbold, *Criminal pleading, Evidence and Practice*, Sweet & Maxwell, London 2003, p. 595.

²⁰ Bijzondere omstandigheden (artt. 110 en 111 *PCC(S)Act*) zijn andere omstandigheden dan uitzonderlijke omstandigheden (art. 109 *PCC(S)Act*) Zie infra.

²¹ Dit artikel vervangt art. 4 van de *Crime (Sentences) Act 1997*.

ten tijde van de derde inbraak 18 jaar of ouder zijn en reeds tweemaal voor een woninginbraak veroordeeld zijn geweest. De tweede woninginbraak moet hebben plaatsgevonden nadat hij voor de eerste veroordeeld was en beide moeten hebben plaatsgevonden na 30 november 1999.

Bij die derde veroordeling moet de rechter een gepaste vrijheidsstraf opleggen van tenminste drie jaar tenzij de rechter van oordeel is dat er bijzondere omstandigheden zijn die samenhangen met een van de strafbare feiten waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden of met de verdachte en die zo'n straf onrechtvaardig zouden doen zijn.

Gaat de rechter niet over tot het opleggen van een vrijheidsstraf van tenminste drie jaar dan moet hij ter zitting aangeven waarom hij daarvan afziet en voorts vermelden van welke bijzondere omstandigheden in concreto sprak is.

De minimumstraf van drie jaar moet dus in beginsel worden opgelegd bij de derde veroordeling voor een woninginbraak mits alle drie de veroordelingen woninginbraken betreffen die na 30 november 1999 hebben plaatsgevonden.²²

Bovengenoemde gevallen van *mandatory* of *required sentences* lijken niet tot vier beperkt te blijven. Uit een persbericht van de *Home Office* van 6 januari 2003 blijkt dat de *Home Secretary* David Blunkett voornemens is wetgeving voor te bereiden waarin voorzien is in een minimumstraf van vijf jaar voor het illegale bezit, alsmede het gebruik van vuurwapens, in het bijzonder vuistvuurwapens en automatische wapens. De minimumstraf van vijf jaar staat in schril contrast met de gemiddelde vrijheidsstraf van 18 maanden die in 2001 voor dit delict (757 veroordelingen) werd opgelegd. Bij de aankondiging van zijn voornemen stelde de Minister:

*“Introducing a tough minimum sentence for criminals caught with illegal firearms will send a clear message that serious, violent offending will invariably be dealt with in the strongest manner”.*²³

De invoering van de minimumstraffen leidt vanzelfsprekend tot een verhoogde druk op de gevangenis capaciteit. In de *White Paper, Protecting the Public*, maakte de regering een schatting van de effecten van de minimumstraffen en kwam tot de conclusie dat de gevangenis populatie in de jaren

²² Archbold, o.c., p. 597.

²³ Zie: <http://www.nds.coi.gov.uk> 002/2003.

2011-2012 met ongeveer 10.800 langgestraften zou zijn toegenomen, hetgeen zou nopen tot het bouwen van rond de twaalf nieuwe gevangenissen.²⁴ Intussen blijkt het aantal woninginbraken en het aantal veroordelingen daarvoor aanzienlijk te zijn afgenomen, maar toch is de verwachting dat alleen al voor dit strafbaar feit op termijn een toename van 4.500 veroordeelden te verwachten is.²⁵ Hoe groot het effect van de minimumstraffen op de gevangenis capaciteit nu is, valt nog niet aan te geven bij gebrek aan zeer actuele statistische informatie. Daarbij komt dat sommige minimumstraffen eerst gelden bij een tweede of derde veroordeling na eerdere veroordelingen die moeten hebben plaatsgevonden na 30 september 1997 c.q. 30 november 1999. Tot slot lijkt het moeilijk de effecten te berekenen, omdat de praktijk leert dat recidive bij woninginbraken ook voor de invoering van de minimumstraf al leidde tot straffen hoger dan de nu geldende minimumstraffen.²⁶

²⁴ *Protecting the Public*, o.c., par. 13.8.

²⁵ *Paper of the Sentencing Advisory Panel: Domestic Burglary: The Panel's Advice to the Court of Appeal*, Mei 2002, pp. 13-14, opgenomen in: *Sentencing Advisory Panel. Annual Report 2001-2002*, 2002, Appendix F, pp. 64-79.

²⁶ Zie voor straftoematingsuitgangspunten bij woninginbraken: *Domestic Burglary*, o.c., pp. 11-12, en voor sommige *Class A* drugsdelicten, *Sentencing Advisory Panel, Annual Report 2000-2001*, Appendix E, pp. 37-42.

3. *Minimumstraf, tenzij*

3.1. *Uitzonderlijke omstandigheden (Art. 109 lid 2 PCC(S)A)*

De wet maakt het de rechter - buiten het geval van veroordeling voor moord - mogelijk van het opleggen van een levenslange gevangenisstraf af te zien, wanneer hij van mening is dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden (*exceptional circumstances*) die het niet opleggen van de levenslange gevangenisstraf rechtvaardigen. Tijdens de parlementaire behandeling liet de Minister van Justitie weten dat het begrip uitzonderlijke omstandigheden eng moest worden uitgelegd. Het enige voorbeeld dat hij van een uitzonderlijke omstandigheid gaf was de situatie dat de verdachte de politie geholpen had andere plegers van ernstige delicten voor de rechter te brengen.²⁷ De parlementaire discussie over dit begrip heeft lang geduurd, maar weinig meer opgeleverd dan dat de invulling daarvan aan de rechtspraak moest worden overgelaten.

In een groot aantal uitspraken heeft het *Court of Appeal* geleidelijk aan vorm gegeven aan dat begrip. Aanvankelijk werd het begrip zeer restrictief uitgelegd. In *R. v. Kelly*²⁸ overweegt de *Chief Justice*, Lord Bingham, 'dat in de natuur der dingen uitzonderlijke omstandigheden nauwelijks voorkomen en dat de rechter derhalve een levenslange gevangenisstraf ook moest opleggen wanneer hij van mening was dat deze niet gerechtvaardigd was'. Zo werd bijvoorbeeld de lange tijd tussen twee veroordelingen of een zeer lage straf voor een eerste veroordeling niet gezien als uitzonderlijke omstandigheid.²⁹ In *R. v. Buckland*³⁰ komt het Hof ertoe '*exceptional circumstances*' aan te nemen. Het ging hier om een tweede veroordeling voor een roofoverval met gebruikmaking van een imitatievuurwapen, waarbij de roofovervaller uiterst knullig te werk was gegaan - hij overhandigde de kassier een briefje waarop een bedrag stond, maar ook zijn naam en adres; de kassier vroeg even te wachten, hetgeen de overvaller deed tot de politie kwam -. De *Chief Justice* zei dat het in geval van een bankoverval '*very unusual*' is als deze plaatsvindt

²⁷ Parl. Debate HC 284, cols 914-915, 4 november 1996.

²⁸ [1999] 2 WLR 1100.

²⁹ Vgl.: R. Henham, *Sentencing Dangerous Offenders: Policy and Practice in the Crown Court*, Crim.L.R. 2001, pp. 693-711.

³⁰ [2000] 1 WLR 1262.

'with the incomptenece and lack of aggression shown by Buckland'. Het Hof veroordeelde in dit geval tot een gevangenisstraf van vier en een half jaar.

In *R. v. Offen*³¹ gaf het *Court of Appeal* een herziene interpretatie van het begrip uitzonderlijke omstandigheden. Volgens *Chief Justice Lord Woolf* is de rationale voor art. 109 *PCC(S)A* maatgevend voor de inhoud van het begrip uitzonderlijke omstandigheden. Art. 109 *PCC(S)A* is ingevoerd omdat het parlement en de politiek van oordeel waren dat het publiek beschermd moest worden tegen een persoon die twee zware misdrijven had gepleegd. Wanneer uit de feiten dus valt op te maken dat de wettelijke veronderstelling – kort gezegd: iemand die twee ernstige misdrijven pleegt is gevaarlijk voor de samenleving – in het concrete geval niet opgaat, dan is dat in de wettelijke context geen normale situatie en is er derhalve sprake van een uitzonderlijke omstandigheid. Zo kan het verloop van tijd tussen de twee in art. 109 *PCC(S)A* genoemde misdrijven van belang zijn voor de vraag of na het begaan van het tweede feit de maatschappij beschermd moet worden tegen de pleger van dat feit.³² Hetzelfde geldt als er sprake is van twee ernstige feiten van zeer onderscheiden aard of als gelet wordt op de leeftijd van de dader. Wat in de ene context normaal is, kan aldus Woolf, in de andere context, die verschillend is, wel uitzonderlijk zijn. Als deze aanpak niet als uitgangspunt genomen wordt dan zou de interpretatie van het begrip uitzonderlijke omstandigheden – zeker nu de ernstige misdrijven als genoemd in art. 109 *PCC(S)A* qua ernst nogal verschillen – *'unduly restrictive'* zijn.

Het doel van de minimumstraf was immers niet de duur van de vrijheidsbeneming als straf voor het feit te vergroten maar om de mogelijkheid te bieden na te gaan of de dader een reëel gevaar voor de samenleving oplevert, in welk geval zijn invrijheidstelling moet worden uitgesteld. Wanneer echter alle omstandigheden in aanmerking genomen de dader geen onacceptabel risico oplevert, is hij een uitzondering op de regel.

Of er sprake is van een significant risico hangt af van het bewijs waarover de rechter beschikt. In veel gevallen zal de mate van risico zijn af te leiden uit zijn strafblad eventueel aangevuld met rapportages waarover de rechter kan beschikken. Mocht de rechter over meer ondersteuning (voor de risicotaxatie) mogen willen beschikken, kan hij daarom vragen wanneer hij moet beslissen of een levenslang moet worden opgelegd.

³¹ [2001] 1 WLR 253, CA.

³² Zie bijv.: Turner [2000] Crim.L.R. 218. Hier lag een periode van dertig jaar tussen het eerste en tweede delict. Het Hof verlaagde de levenslange gevangenisstraf voor ernstige mishandeling tot een gevangenisstraf van drie jaar en zes maanden.

De in *Offen* neergelegde uitgangspunten zijn ook toegepast in *R. v. McDonald*³³ waarin rekening werd gehouden met het tijdsverloop tussen het tweede en eerste ernstige misdrijf (14 jaar) en het feit dat het niet de verdachte was maar zijn medeverdachte die een imitatie vuurwapen, dat overigens wel van de verdachte was, gebruikte tijdens de overval.

Ook het gedrag van de dader na het plegen van het tweede ernstige delict kan leiden tot *exceptional circumstances*. Zo stelde het *Court of Appeal* in *R. v. Close*³⁴ vast dat de verdachte direct na het plegen van het feit de ernst daarvan inzag en met succes een aantal cursussen in conflictbeheersing afsloot, waaruit het Hof afleidde '*that even at the time of the sentence, the appellant did not represent a significant risk to the public*'.

Omdat de ratio van de wet is de samenleving te beschermen tegen verder geweld en seksuele misdrijven³⁵, betekent dit dat de rechter geen levenslang zou kunnen opleggen als de dader slechts een gevaar oplevert dat hij zich in de toekomst aan niet gewelddadige of niet seksuele delicten³⁶ zal schuldig maken, maar in *R. v. Richards*³⁷ trok het *Court of Appeal* deze consequentie (nog) niet, hetgeen leidde tot het kritisch commentaar van de annotator Thomas, dat het een '*unfortunate decision was*'. De consequentie van de uitspraak in *R. v. Richards* zou namelijk zijn dat iemand die veroordeeld wordt voor het dragen van een namaakvuurwapen tijdens zijn arrestatie voor diefstal (zoals in *Buckland* het geval was) en twintig jaar daarvoor veroordeeld was voor geslachtsverkeer met een twaalfjarig meisje (de case in *Stephens*) een levenslange gevangenisstraf zou moeten krijgen als er een gevaar bestaat dat hij zich in de toekomst schuldig zal maken aan woninginbraken of andere niet-gewelddadige of seksuele misdrijven.³⁸

3.2. *Bijzondere omstandigheden (artt. 110-111 PCC(S)A)*

Bij de strafbare feiten waarvoor minimumstraffen, anders dan de levenslange gevangenisstraf, gelden kan de rechter straffen onder de wettelijke minimumduur opleggen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden

³³ [2001] Crim L.R. 497 CA.

³⁴ [2002] 1 Cr. App. R. (S.) 16.

³⁵ *R. v. Fletcher*, *R. v. Smith*, [2002], Cr. App. R. (S.) 82.

³⁶ D.A. Thomas, *Automatic life sentences after Offen*, *Archbold News*, 2002, pp. 5-8.

³⁷ [2002] Crim.L.R., p. 144.

³⁸ Aldus Crim.L.R. 2002, pp. 146-147.

(*particular circumstances*) die te maken hebben met die strafbare feiten dan wel met de verdachte en die het opleggen van een minimumstraf onder alle omstandigheden onrechtvaardig zouden doen zijn (*would make the prescribed sentence unjust in all the circumstances*). In dat geval heeft de rechter een volledige vrijheid om van de minimumstraf af te wijken, zij het dat de rechter, wanneer hij onder de minimumstraf gaat, de bijzondere omstandigheden ter zitting moet noemen.

Wanneer doet zich zo'n geval voor?

Volgens Thomas is het opleggen van een minimumstraf onder alle omstandigheden ongerechtvaardigd wanneer zo'n minimumstraf '*would be manifestly excessive by reference to the conventional levels of sentences for that type of offence*', anders gezegd wanneer de minimumstraf significant langer is dan de rechter bij de uitoefening van een niet beperkte straftoemingsvrijheid zou hebben opgelegd, omdat in dat geval de rechter altijd een straf zal opleggen die hij in het concrete geval gerechtvaardigd acht.³⁹

De praktijk evenwel laat een ander beeld zien. In *R. v. Harvey*⁴⁰ zei de *Chief Justice* dat de wet uitdrukkelijk de oplegging van een minimumstraf van tenminste zeven jaar eist ook al zou de rechter vóór de inwerkingtreding van de bepaling een lagere straf hebben opgelegd. Opvallend is dat de *Chief Justice* in deze uitspraak voorlopig het geven van richtlijnen voor de toepassing van deze regeling van de hand wees:⁴¹

"It would be wrong for us to attempt to say what might on the facts of any given case amount to circumstances, which would make it unjust to impose the prescribed custodial sentence. That task must await a case in which the issue arises".

Zo'n zaak heeft zich nog niet voorgedaan, maar er is intussen wel een enkele uitspraak van het Hof waarin een minimumstraf voor een derde veroordeling voor handel in hard drugs is omgezet in een lagere straf vanwege *particular circumstances*. In *R. v. Stenhouse*⁴² was sprake van eerdere veroordelingen voor o.a. zeer geringe handel - *one tablet or ampule methadone* (een *Class A drug*) - én een enorme inzet van de verdachte om van zijn verslaving af te komen; in dit geval werd een straf van zeven jaar omgezet in drie jaar gevangenisstraf.

³⁹ Thomas, *The Crime (Sentences) Act*, o.c., pp. 89-90.

⁴⁰ [2000] 1 Cr. App. R. (S.), 368.

⁴¹ Zie ook: M. Wasik, *Emmins on Sentencing*, Blackstone Press, [plaats] 2001, p. 126.

⁴² [2000] 2 Cr. App. R. (S.), 386.

In *R. v. Hickson*⁴³ vinden we nog een andere aanwijzing dat het tijdsverloop tussen eerdere veroordeling en de veroordeling waarbij een minimumstraf zou moeten worden opgelegd gezien kan worden als een bijzondere omstandigheid, maar omdat het Hof de straf van zeven jaar vanwege een *guilty plea* al teruggebracht had tot vijf jaar en zeven maanden (80%) achtte het Hof die straf dan niet meer *unjust*.

Over bijzondere omstandigheden in het geval van een derde veroordeling voor een woninginbraak is ons geen gepubliceerde rechtspraak bekend.

⁴³ [2002] 1 Cr. App. R. (S.), 71.

4. *Strafkorting bij minimumstraffen*

In het Engelse recht is de algemene regel dat de rechter in geval van een *guilty plea* een straf kan opleggen die maximaal eenderde lager is dan de gebruikelijke. De hoogte van de strafbetering is afhankelijk van het tijdstip in de procedure waarop de verdachte schuld bekent en de omstandigheden waaronder hij de schuld bekent – is er op dat moment al toereikend bewijs -. De rechter moet in dat geval in beginsel uitdrukkelijk aangeven dat hij wegens het bekennen van schuld een strafbetering heeft toegepast (art. 152 lid 2 *PCC(S)A*).⁴⁴

Ook bij de minimumstraffen genoemd in de artt. 110 en 111 *PCC(S)A* kan de rechter bij een *guilty plea* een strafbetering toepassen, zij het dat de korting wegens een *guilty plea* in dat geval niet zover mag gaan dat de werkelijk opgelegde straf lager uitkomt dan 80% van de minimumstraf (art. 152 lid 3 *PCC(S)A*).

Voor de minimum gevangenisstraf van zeven jaar betekent dit dat de straf niet lager mag zijn dan vijf jaar en zeven maanden⁴⁵ en voor de minimumstraf van drie jaar niet lager dan negenentwintig maanden.

Art. 152 lid 3 *PCC(S)A* heeft geen betrekking op de in art. 109 *PCC(S)A* genoemde gevallen, maar de wetgever wilde de *incentive* om schuld te bekennen wel in stand laten voor drugsdelicten en inbraakdelicten, zij het met een ietwat lagere strafbetering dan toepasbaar in andere gevallen.⁴⁶

⁴⁴ R. v. Warton 27 maart 2001, Halsbury's Laws of England, London 2002, no. 2796.

⁴⁵ Zie: R. v. Kickson [2002] 1 Cr. App. R. (S.) 71.

⁴⁶ A. Ashworth e.a., *Criminal Litigation and Sentencing*, Blackstone, London 2000, p. 299.

5. Hoe lang is levenslang bij moord?

De verplichte levenslange gevangenisstraf bij moord, zonder mogelijkheden voor de rechter om een andere sanctiemodaliteit toe te passen of lager te straffen, heeft aanleiding gegeven tot forse kritiek van de zijde van de rechterlijke macht en de strafrechtswetenschap. Een steeds weerkerend punt van kritiek is dat ook in gevallen van moord de mate van schuld bij de dader zeer verschillend kan zijn en de rechter niet de mogelijkheid heeft in zijn straf-toemeting die verschillen tot uitdrukking te laten komen.

Wel heeft de rechter de mogelijkheid bij het opleggen van een levenslange gevangenisstraf zich uit te laten over de minimumduur van de vrijheidsbeneming voordat de veroordeelde in aanmerking kan komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling (art. 1 lid 2 *Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965*), maar hij maakte zelden gebruik van deze mogelijkheid.

De beslissing over de voorwaardelijke invrijheidsstelling⁴⁷ werd genomen door of namens de Staatssecretaris van Justitie (*Home Secretary of State*) daartoe geadviseerd door de *Parole Board*. De hiervoor genoemde in het vonnis op te nemen minimumduur van de vrijheidsbeneming was een aanbeveling die de tenuitvoerleggings-instantie niet bond. Evenmin was de tenuitvoerleggings-instantie gebonden aan de visie van de *Lord Chief Justice* die, mede gelet op de aanbeveling van de veroordelende rechter, welke hetzij in het vonnis was verwoord of later in een afzonderlijk rapport was geformuleerd, ook de Staatssecretaris van Justitie zijn mening over een eventuele voorwaardelijke invrijheidsstelling kenbaar maakte.

Het feit dat het niet de rechter was maar een politicus die besliste over de voorwaardelijke invrijheidsstelling werd eveneens heftig bekritiseerd.

Toen de Minister van Justitie besliste dat een van de twee zogenaamde moerasmoordenaars, Mira Hindley, nooit voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking zou komen en Hindley om een herziening van de beslissing vroeg, stelde de *Chief Justice* Lord Bingham dat:

⁴⁷ Zie voor de vervroegde en voorwaardelijke invrijheidsstelling in Engeland en Wales: J.F. Nijboer (Red.), *Vervroegde invrijheidsstelling onder voorwaarden*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002, pp. 55-63. Bij vrijheidsstraffen korter dan vier jaar moet de veroordeelde na het uitzitten van de helft van de straf vervroegd worden vrijgelaten. Bij straffen langer dan vier jaar wordt de veroordeelde na het uitzitten van tweederde van de straf voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Onder omstandigheden kunnen zij reeds na ommekomst van de helft van hun straftijd voor invrijheidsstelling in aanmerking komen (zie artt. 32-40 Criminal Justice Act 1991).

*“There [is] room for serious debate whether the task of determining how long convicted murderers should serve in prison as punishment for their crimes should be undertaken by the judiciary, as is the case of discretionary life prisoners or, as now, by the executive. That [is] in large measure a political and constitutional debate, not a question for decision by the court. The applicant clearly felt that she was held hostage to public opinion, condemned to pass the rest of her life in prison, although no longer judged a danger to anyone, because of her notoriety and the public obloquy which would fall on any Home Secretary who ordered her release”.*⁴⁸

Die discussie is niet meer nodig nu het EHRM in zijn beslissing van 28 mei 2002 (Strafford vs. UK)⁴⁹ heeft bepaald dat de procedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling waarin de Staatssecretaris van Justitie feitelijk de termijn van de tenuitvoerlegging bepaalt in strijd is met art. 5 lid 1 en 5 lid 4 EVRM omdat de beslissing van de minister niet betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, maar de uitvoering van een strafbevoegdheid behelst. Deze uitspraak betekent dat de adviezen van de rechter, de *Lord Chief Justice* en de *Parole Board* inzake de minimumduur aanzienlijk aan belang gewonnen hebben omdat de vaststelling van een langere minimumstraf door de minister met succes bij de rechter zal kunnen worden aangevochten⁵⁰ en dat enige leidraad bij het vaststellen van zo'n advies van groot belang is. Op 31 mei 2002 maakte de *Chief Justice* zijn 'Practice Statement As To Life Sentences' publiek.

De leidraad vervangt die van 27 juli 2000 waarin als uitgangspunt voor een minimumtermijn 14 jaar genomen werd met de mogelijkheid een lagere termijn te bepalen indien sprake was van strafverlichtende omstandigheden of een hogere termijn vast te stellen wanneer er sprake was van strafverzwarende omstandigheden. De leidraad van 27 juli 2000 bevatte daartoe een (niet limitatieve) lijst van zulke omstandigheden.⁵¹ Zo noemt de *Practice Statement* als strafverzwarende omstandigheden o.a. moord op een kind of een oud dan wel kwetsbaar slachtoffer, bewijs van sadisme of seksueel misbruik voor het doden, moord van hen die belast zijn met uitvoering van een publieke taak, het gebruik van vuurwapens of eerdere veroordelingen voor geweld. Als strafverlichtende omstandigheden worden o.a. genoemd: leef-

⁴⁸ Secretary of State for the Home Department, ex parte Hindley [1999], 2 WLR 1253.

⁴⁹ No. 46295/99 Council of Europe, www.echr.coe.int. Judgements 2002, no. 467.

⁵⁰ *The Sentence for Murder*, Archbold News, July 2002, pp. 5-6.

⁵¹ *Practice Statement of 27 July 2000*, Lord Woolf, CJ WLR 2000, pp. 1655-1656 of [2002] Cr. App. R., 457.

tijd, gebrekkige ontwikkeling en ziekelijke storing van de geestvermogens, euthanasie, schuldbekenenis en duidelijk bewijs van spijt.

De nieuwe leidraad gaat uit van twee minimum termijnen - de zogenaamde *tariffs* -, een hogere van 16 jaar en een doorsnee van 12 jaar⁵², die verhoogd c.q. verlaagd kunnen worden door strafverzwarende c.q. strafverlichtende factoren. Voor de meest ernstige zaken kan een substantiële verhoging geïndiceerd zijn die leidt tot een minimumtermijn van 30 jaar. In exceptionele gevallen kan de rechter bepalen dat er geen minimumtermijn kon worden vastgesteld. In beide laatste genoemde gevallen is er nauwelijks uitzicht op een voorwaardelijke invrijheidstelling.⁵³

De nieuwe *Practice Statement* laat zien dat levenslang bij moord in de regel niet een straf is die voortduurt tot het overlijden van de gevangene, maar ook dat de minimumtermijn die een levenslang gestrafte moet uitzitten voordat een beslissing over de voorwaardelijke invrijheidsstelling genomen kan worden steeds langer wordt ondanks het feit dat die minimumtermijn vergeleken met straffen opgelegd voor vergelijkbare feiten, zoals poging tot moord, reeds als zeer lang kan worden beschouwd.⁵⁴

De *Practice Statement* is op hoofdlijnen gebaseerd op het advies van de *Sentencing Advisory Panel*, een sinds 1999 actief onafhankelijk orgaan bestaande uit rechters, strafrechtswetenschappers en deskundigen uit de wereld van de reclassering, de politie en de gezondheidszorg. Doel van het *Panel* is door middel van het uitbrengen van adviezen de straftoemeting van de gerechten te harmoniseren.⁵⁵

Uit een *Consultation Paper*⁵⁶ van de *Sentencing Advisory Panel* blijkt dat in 2000, 119 levenslang gestrafte voorwaardelijk invrijheid zijn gesteld na een gemiddelde strafduur van 14,3 jaar, de tijd in voorlopige hechtenis doorgebracht niet meegeteld, terwijl de gemiddelde door de rechter bepaalde minimumstraf (de zogenaamde *tariff*) 12,6 jaar was.

⁵² Deze termijnen komen overeen met tijdelijke gevangenisstraffen van respectievelijk 32 en 24 jaar.

⁵³ [2002] 1 Cr. App. R. (S.), 82.

⁵⁴ Vgl.: N. Patfield, *Tariffs in Murder Cases*, Crim. L.R. 2002, pp. 192-204 (p. 200). Van de 54 voor poging tot moord veroordeelden kregen acht een levenslange straf en 46 straffen tussen vijf jaar en zestien jaar. De meest opgelegde straf was tien jaar. Gelet op de voorwaardelijke invrijheidsstelling ligt de feitelijke straf dan tussen de vijf en zeveneneenhalf jaar.

⁵⁵ Zie: www.sentencing-advisory-panel.gov.uk.

⁵⁶ *Minimum Terms in Murder Cases: The Panel's Advice to the Court of Appeal*, april 2002, in: *Sentencing Advisory Panel, Annual Report 2001-2002*, 2002 Appendix E, pp. 49-63.

De laagste door de rechter genoemde minimumduur van de levenslange gevangenisstraf was zeven jaar – terwijl in dit geval de veroordeelde na tien jaar voorwaardelijk in vrijheid is gesteld – en de hoogste minimumduur was door de rechter bepaald op dertig jaar, in welk geval de veroordeelde na 31 jaar in vrijheid is gesteld.⁵⁷

⁵⁷ *Minimum Terms*, o.c., p. 4.

6. *Minimumstraffen en de voorwaardelijke veroordeling*

De voorwaardelijke veroordeling zal bij de minimumstraffen nauwelijks een rol spelen, omdat een vrijheidsstraf slechts voorwaardelijk kan worden opgelegd wanneer deze minder bedraagt dan twee jaar (art. 118 PCC(S) Act 2000). Alleen als de rechter wegens een *guilty plea* korting en wegens bijzondere omstandigheden een lagere straf dan de minimumstraf oplegt zou theoretisch – mits aan de wettelijke voorwaarden voor de oplegging van een voorwaardelijke veroordeling voldaan is – een voorwaardelijk veroordeling in het vizier komen.

7. Conclusie

Engeland en Wales kennen voor een beperkt aantal strafbare feiten minimumstraffen. De tijdelijke minimumstraffen zijn gebaseerd op het concept van de Amerikaanse *'three strikes laws'*. Op één belangrijk punt evenwel verschilt de Engelse uitwerking van dat concept van de Amerikaanse uitwerking. Naar Engels recht heeft de rechter bij elk der strafbare feiten, waarvoor een tijdelijke minimumstraf in de wet is voorzien, de vrijheid een lagere straf dan de minimumstraf op te leggen, wanneer hij van oordeel is dat er sprake is van uitzonderlijke of bijzondere omstandigheden. De minimumstraffen zijn, met uitzondering van de levenslange gevangenisstraf voor moord, dus niet *mandatory*. Daarbij komt dat zelfs in het geval van een *mandatory life sentence* de rechter enige straftoemetingmogelijkheden houdt doordat hij de minimumduur van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kan bepalen.