

Inleiding

Het thema van de bijzondere strafminima is in de afgelopen jaren regelmatig in het publieke debat opgedoken. De aanleidingen daarvoor waren vaak opzienbarende geweldsdelicten die voor de nodige publieke verontwaardiging zorgden.

In de veronderstelling dat het Nederlandse strafklimaat te mild zou zijn, wordt in dat debat vaak verwezen naar de systemen van minimumstraffen die in een aantal West-Europese landen gelden.

Wat daarbij opvalt is dat in de vergelijking met die landen doorgaans alleen de wettelijke strafbedreiging als uitgangspunt genomen wordt. Toegegeven moet worden dat een vergelijking van de strafbedreiging in Nederlandse strafbepalingen met die in de landen met een systeem van minimumstraffen de indruk bevestigt dat de Nederlandse strafbedreigingen veel lager zijn.

Dit komt hoofdzakelijk doordat Nederland geen bijzondere strafminima kent, maar slechts een voor alle strafbare feiten geldende algemeen strafminimum.

Toch mag men zich bij een discussie over minimumstraffen niet alleen laten leiden door een vergelijking van de wettelijke strafbedreigingen, omdat de daadwerkelijk op te leggen en te ondergane straf maar tot op zekere hoogte parallel loopt met wat de strafbedreiging suggereert; in veel landen staan de rechter tal van mechanismen ten dienste om een lagere dan de wettelijke minimumstraf op te leggen of bezit hij mogelijkheden om andere straffen dan vrijheidsstraffen op te leggen, welke laatste in de regel de strafsoort is die gehanteerd wordt bij minimumstraffen.

Daarnaast zijn er in de loop van de jaren, ook in landen met een systeem van minimumstraffen, allerlei modaliteiten voor de ten uitvoerlegging ingevoerd die ertoe leiden dat de ten uitvoergelegde straf slechts een deel van de door de rechter opgelegde straf betreft.

Tenslotte kennen met name de landen waar het opportuniteitsbeginsel geldt allerlei bevoegdheden aan het openbaar ministerie toe om ondanks de wettelijke minimumstraf-bedreiging een zaak buiten de rechter om af te doen.

Het zijn deze aspecten waaraan wij in deze vergelijking ook aandacht willen besteden om zodoende de discussie over nut en noodzaak van de minimumstraf in een juist perspectief te plaatsen.

Het rapport is op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum geschreven ter uitvoering van een toezegging van de minister van justitie gedaan aan de Tweede Kamer¹ dat zal worden nagegaan of in een aantal Europese landen wettelijke stelsels van specifieke strafminima voorkomen, en zo ja, dat zal worden onderzocht voor welke delicten bijzondere strafminima zijn voorzien en tot welke hoogte.

In de startnotitie voor het onderzoek naar de bijzondere strafminima werden de volgende vragen geformuleerd:

1. Kennen de onderzochte landen bijzondere strafminima? Zo ja, voor welke delicten? Wat is de hoogte in die gevallen?
2. Is ook voorzien in wettelijke strafverminderinggronden?
3. Welke reden ligt in de verschillende stelsels ten grondslag aan de keuze voor bijzondere strafminima?
4. Wat kan worden gezegd over de toepassing van minimumstraffen in de praktijk?

Gekozen werd om de volgende landen bij de beantwoording van deze vragen te betrekken: België, Frankrijk, Duitsland, Engeland en Wales.

De keuze voor deze landen berustte op verschillende overwegingen:

Het concept van de minimumstraf is voor het eerst ontwikkeld in de Franse Code Pénal van 1810 en is nadien door tal van andere landen, zoals Duitsland en België overgenomen.

In elk van deze landen hebben de minimumstraffen een geheel eigen ontwikkeling doorgemaakt. Kennisneming daarvan levert een gedegen inzicht en belangrijke informatie op om de gestelde vragen te beantwoorden. Een tweede overweging om met name Frankrijk, België en Duitsland in het onderzoek te betrekken was dat de oorsprong van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zowel in het Frans-Belgische als in het Duitse rechtstelsel geworteld is. Ofschoon het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, zeker voor wat betreft het sanctiestelsel, een aantal unieke kenmerken bevat, is de historische verbondenheid met de stelsels van Duitsland, België en Frankrijk niet zonder betekenis.

De keuze om ook Engeland en Wales in het onderzoek te betrekken berust op de overweging dat men name op het terrein van het sanctiestelsel de invloed van het Angelsaksische recht niet te onderschatten is. Veel nieuwe sanctiesoorten en sanctie- en executiemodaliteiten vinden hun oorsprong in

¹ Gedaan tijdens het algemeen overleg over Europese strafrechtelijke samenwerking. Zie T.K. 23 490, nr. 218, p. 7.

hetzij de Verenigde Staten, hetzij Engeland en Wales. Door Engeland en Wales in het onderzoek te betrekken wordt, zo was de veronderstelling, ook een beter inzicht verkregen in de werking van minimumstraffen voorzover het de straftoematingsvrijheid van de rechter betreft. Daarbij komt dat de minimumstraffen in Engeland en Wales gebaseerd zijn op het concept van het Amerikaanse systeem van *mandatory sentences* bekend in tal van staten en veelal gebaseerd op wetgeving ingevoerd tussen 1975 en 1985.

Die *mandatory sentences laws* in de VS bestaan in verschillende vormen. De meest recente *mandatory sentences laws* zijn de zogenaamde '*three strikes laws*', die zeer lange minimumstraffen of zelfs levenslang voorschrijven bij een derde veroordeling voor een misdrijf, of de zogenaamde '*life-without-possibility-of-parole-laws*' die vastleggen dat bepaalde recidivisten of veroordeelden voor delicten tegen het leven, met name genoemde geweldsdelicten en sommige drugsdelicten niet voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking kunnen komen.

Kenmerk van die wetten is het (vrijwel) geheel ontbreken van mogelijkheden voor de rechter om die *mandatory sentences* niet op te leggen.²

De minimumstraffen in de door ons onderzochte landen, zelfs die in Engeland en Wales, verschillen evenwel wezenlijk van de *mandatory sentences laws* in de VS, omdat ze, op één enkele uitzondering na, niet *mandatory* zijn.

Het onderzoek naar de grondslag en toepassing van de minimumstraffen in de vier onderzochte landen laat zien dat van een uniform begrip van minimumstraffen geen sprake is en dat de praktische betekenis en toepassing ervan enorm verschilt. Een conclusie moge bij voorbaat al duidelijk zijn: iedere verwijzing naar het wettelijk stelsel van minimumstraffen in het buitenland als argument om dit stelsel ook in Nederland in te voeren, mist elke overtuigingskracht als daarbij wordt voorbijgegaan aan de manier waarop deze minimumstraffen daadwerkelijk worden toegepast en de complexe problemen die daarmee samenhangen.

² Zie Kevin R. Reitz, *The Disassembly and Reassembly of US Sentencing Practises*, in M. Tonry, R.S. Frase (Eds.), *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, 2001, pp. 222-258.