
Vergaderjaar 2002–2003

29 049

Minimumstraffen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2003

Hierbij bied ik U het onderzoek aan dat door de hoogleraren Tak en Van Kalmthout¹ is verricht ter uitvoering van een toezegging van mijn ambtsvoorganger aan Uw Kamer gedaan, naar het voorkomen van specifieke strafminima in een aantal Europese landen alsmede de wijze waarop deze daar in de praktijk functioneren. Tevens bied ik U het mede daarop gebaseerde kabinetsstandpunt inzake minimumstraffen aan.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Inleiding

Het thema van de minimumstraf is de afgelopen jaren diverse malen in het overleg met de Tweede Kamer aan de orde geweest. Ter uitvoering van een toezegging van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (vgl. Kamerstukken II, 2001/02, 23 490, nr. 218, p. 7) is onderzoek gedaan naar het voorkomen van dergelijke specifieke strafminima in een aantal Europese landen alsmede de wijze waarop deze daar in de praktijk functioneren. De achtergrond van dit onderzoek was het besef, dat onvoldoende inzicht bestond in de voor- en nadelen van dergelijke stelsels van specifieke strafminima. Het onderzoek, uitgevoerd door de hoogleraren P. J. P. Tak en A. M. van Kalmthout, heeft betrekking op de rechtssystemen van België, Frankrijk, Duitsland en Engeland en Wales.

Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kent geen bijzondere minimumstraffen. Er zijn slechts algemene strafminima opgenomen. Zo is de duur van de tijdelijke gevangenisstraf ten minste een dag (artikel 9, tweede lid, Sr). En het bedrag van de geldboete is ten minste 2 euro (artikel 23, tweede lid, Sr). Andere landen kennen wel bijzondere minimumstraffen voor bepaalde misdrijven.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de plaats van bijzondere strafminima in de onderzochte rechtsstelsels sterk verschilt. In België bestaat nog een stelsel van bijzondere strafminima, maar hebben een aantal factoren dit wettelijk stelsel feitelijk buitenspel gezet. In Frankrijk is in de nieuwe, in 1994 ingevoerde Code Pénal, bijna helemaal een einde gemaakt aan het systeem van de bijzondere strafminima. In Duitsland bestaat nog steeds een ingewikkeld stelsel van bijzondere strafminima en wettelijke strafvermindingsgronden, gekoppeld aan een uitgebreide plicht tot motivering van de opgelegde straf. In Engeland, tenslotte, zijn voor een beperkt aantal delicten bijzondere strafminima ingevoerd. De onderzoekers menen dat invoering van minimumstraffen in Nederland op een breed gebied grote consequenties zou hebben, ook op legislatief terrein. Zij betwijfelen of een dergelijke exercitie, als zij al tot een bevredigend resultaat kan leiden, ook in de praktijk vruchten zal afwerpen; de praktijk met de minimumstraffen in België geeft hen weinig reden deze vraag positief te beantwoorden.

Het kabinet stelt vast dat de resultaten van het onderzoek geen grond geven om veel te verwachten van invoering van een stelsel van bijzondere minimumstraffen. Deze resultaten versterken daarmee de reeds bestaande twijfels te dien aanzien. In het navolgende worden de resultaten van het onderzoek en het kabinetsstandpunt nader toegelicht.

De resultaten van het onderzoek

De hoogleraren Tak en Van Kalmthout hebben, zo werd reeds aangegeven, onderzoek gedaan naar minimumstraffen in de sanctiestelsels van België, Frankrijk, Duitsland, alsmede Engeland en Wales. Uit het rapport blijkt dat de minimumstraffen in elk van deze landen een geheel eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt:

- België kent een Strafwetboek dat nog uit 1867 stamt. Formeel kent dat wetboek nog steeds voor bepaalde misdrijven vaste voorgeschreven straffen, en zijn strafbedreigingen voor andere strafbare feiten voorzien van een bijzonder minimum en maximum. In de praktijk hebben deze strafbedreigingen evenwel aanmerkelijk aan betekenis ingeboet

doordat steeds meer mogelijkheden zijn gecreëerd om aan de dwang van vaste en minimumstraffen te ontsnappen. In 1867 reeds werd de mogelijkheid gecreëerd om bij «verzachtende omstandigheden» lager te straffen. Deze mogelijkheden zijn later verder uitgebreid. Het resultaat is dat misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van drie jaar die, als aan de wettelijke criteria daarvoor is voldaan, voorwaardelijk kan worden opgelegd. Daarnaast zijn er in de loop der jaren allerlei sanctiemodaliteiten (zoals de werkstraf) ingevoerd die het systeem van de minimumstraffen sterk hebben ondergraven. Dat geldt ook voor modaliteiten die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de straf, zoals de voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling en de gratie, die kunnen leiden tot een aanzienlijke reductie van de opgelegde straf. De onderzoekers constateren dat factoren als de individualisering van de straftoemeting, proces-economie, terugdringing van de vrijheidsstraf en resocialisatie van de delinquent het concept van de minimumstraffen feitelijk buitenspel hebben gezet.

- Frankrijk beschikt sinds 1 maart 1994 over een compleet nieuw Wetboek van Strafrecht. Deze nieuwe Code Pénal betekende een bijna definitief einde van het systeem van de minimumstraffen, dat sedert 1810 een wezenlijk kenmerk van het Franse sanctiestelsel vormde. In plaats van de minimumstraffen introduceerde de Franse wetgever een systeem dat voor wat betreft de straftoemetingsruimte voor de rechter in veel opzichten vergelijkbaar is met het huidige Nederlandse stelsel. Weliswaar bestaan bij de ernstigste misdrijven («crimes») nog steeds «peines criminelles» met een vrij hoge minimumduur, maar de juryrechtbank is niet verplicht om deze straffen op te leggen. Er kan ook een «correctionele» vrijheidsstraf met een lagere duur worden opgelegd. Wel gelden nog bijzondere strafminima voor crimes bedreigd met levenslange gevangenisstraf (twee jaar) en crimes die met een tijdelijke gevangenisstraf bedreigd worden (een jaar). Deze bijzondere strafminima hebben echter niet veel betekenis omdat deze straffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kunnen worden opgelegd of in aanmerking kunnen komen voor vele strafverlichtende executiemodaliteiten. Zelfs lijkt het, zo menen de onderzoekers, niet onmogelijk dat bij de crimes waar zowel een vrijheidsstraf als een geldboete op is gesteld, met een geldboete wordt volstaan, waarvan het minimum 1 euro bedraagt. Concluderend stellen zij vast dat naarmate het OM meer bevoegdheden heeft om een strafzaak buiten geding af te doen en rechter en administratie kunnen beschikken over ruimere mogelijkheden om aan het keurslijf van absolute en minimumstraffen te ontkomen (strafvermindingsgronden, alternatieve sancties en strafverlichtende c.q. strafverminderende executiemodaliteiten) het moeilijker wordt om het concept van de minimumstraffen te handhaven. De onderzoekers achten het begrijpelijk dat de Franse wetgever het systeem van de minimumstraffen, ondanks haar lange traditie, in 1994 heeft afgeschaft.
- Duitsland kent wel nog steeds een sanctiestelsel met specifieke minimumstraffen. Bij meer dan honderd misdrijven heeft de wetgever één of meer bijzondere minimumstraffen vastgesteld. Er zijn daarbij verschillende categorieën minimumstraffen: levenslang, tien jaar, vijf jaar, drie jaar, twee jaar, één jaar en drie maanden. In het geval een wettelijke strafvermindingsgrond als omschreven in paragraaf 49 Strafgesetzbuch van toepassing is, wordt de toepasselijke minimumstraf evenwel door een lagere – door de wet aangewezen – bijzondere minimumstraf vervangen. Levenslange gevangenisstraf wordt in dat geval bijvoorbeeld veranderd in een toepasselijke minimumstraf van

drie jaar gevangenisstraf. Daarnaast bestaan er andere wettelijke strafvermindingsgronden (zoals verminderde toerekenbaarheid) waarbij de rechter een nog lagere straf kan opleggen, tot aan het algemene wettelijke minimum: één maand gevangenisstraf of een geldboete. Indien de toepasselijke minimumstraf twee jaar of lager is, kan de rechter deze straf voorwaardelijk opleggen.

Dit systeem van minimumstraffen hangt in sterke mate samen met de uitgebreide verplichtingen tot motivering van de straftoemeting in Duitsland. Voor de vraag welke straf in concreto uiteindelijk wordt opgelegd, lijken de minimumstraffen betrekkelijk weinig betekenis te hebben: de onderzoekers geven aan dat de rechters zich blijkens gevoerde gesprekken niet zozeer op het wettelijke kader als wel op hun eigen ervaring inzake bestraffing in soortgelijke gevallen richten, alsmede op straffen die door andere colleges in soortgelijke gevallen zijn opgelegd.

- In Engeland en Wales, tenslotte, heeft de wetgever voor een beperkt aantal misdrijven bijzondere minimumstraffen vastgesteld. Er zijn drie minimumstraffen: levenslang, zeven jaar en drie jaar. Een minimumstraf van vijf jaar voor vuurwapenbezit is recent aangekondigd. De rechter kan, buiten het geval van moord, afzien van het opleggen van levenslange gevangenisstraf als minimumstraf, wanneer er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dat is volgens de rechtspraak het geval wanneer de dader geen significant risico voor de samenleving oplevert en de samenleving niet tegen hem beschermd behoeft te worden. Bij de tijdelijke minimumstraffen kan de rechter onder de minimumstraf gaan, wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden die het opleggen van een minimumstraf onrechtvaardig zouden doen zijn. De rechter heeft dan volledige straftoemingsvrijheid.

De onderzoekers concluderen, op basis van hun analyse van de rechtsstelsels van de genoemde landen, dat een simpele verwijzing naar strafbedreigingen in andere rechtstelsels waarin deze minimumstraffen in enigerlei vorm voorkomen, onvoldoende aanknopingspunten biedt om daarop enige conclusie ten voordele of ten nadele van een stelsel van bijzondere minimumstraffen te baseren. Belangrijker dan het feit of de wetgever een stelsel van minimumstraffen in enigerlei vorm heeft ingevoerd is, zo menen zij, de vraag of een dergelijk stelsel in de praktijk functioneert en van welke factoren dit afhankelijk is. Zij vestigen daarbij de aandacht op een aantal factoren:

1. De ervaringen in Frankrijk en België, maar tot op zekere hoogte ook die in Duitsland, laten naar hun oordeel zien dat wanneer de hoogte van de minimumstraffen niet meer beantwoordt aan de maatschappelijke opvattingen of de opvattingen binnen de rechterlijke macht over de proportionaliteit van de strafbedreiging er tal van al dan niet oneigenlijke mechanismen ontstaan om onder het dwingende karakter van de minimumstraffen uit te komen. Daarbij noemen zij onder andere oneigenlijke vrijspraken om een veroordeling tot een voorgeschreven straf te vermijden.
2. Bijzondere minimumstraffen blijken zich niet of moeilijk te verdragen met een geïndividualiseerde straftoemeting. Naarmate het sanctiestelsel meer gedifferentieerd is, zoals in België en Frankrijk het geval is, is het concept van de minimumstraffen moeilijker overeind te houden.
3. Minimumstraffen zeggen doorgaans weinig over de concrete zwaarte van de opgelegde straf. In alle vier onderzochte landen kan de opgelegde straf aanzienlijk worden bekort door een gevarieerd stelsel van vervroegde invrijheidstellingsmogelijkheden en soepele tenuitvoerleggingsarrangementen, of via gratie of amnestie geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden of omgezet in een niet-vrijheids-

benemende straf. Eerder hebben zij vermeld dat een levenslange gevangenisstraf in Engeland gemiddeld veertien jaar duurt.

4. In landen waar ruime mogelijkheden bestaan om de sanctiebeslissing te beïnvloeden via verwijzing naar een lagere rechterlijke instantie of buitengerechtelijke afdoening, zoals met name in België en Frankrijk en voor minder zware delicten ook in Duitsland, heeft het stelsel van minimumstraffen aanzienlijk aan betekenis ingeboet omdat daarbij niet of slechts in beperkte mate een binding aan de voorgeschreven minima bestaat.

De algemene conclusie die de onderzoekers trekken is dat de minimumstraffen zoals deze in de strafbepalingen zijn opgenomen in de onderzochte landen in veel gevallen niet de straffen zijn die daadwerkelijk worden opgelegd. En waar dat wel het geval is, betekent dit niet dat de opgelegde straf ook ten volle ten uitvoer wordt gelegd.

Voor het Nederlandse strafrecht concluderen de onderzoekers dat ons Wetboek van Strafrecht en de bijzondere strafwetten noch wat betreft het Algemeen deel noch wat betreft de delictsomschrijvingen is ingericht voor de invoering en toepassing van minimumstraffen als algemeen concept voor de wettelijke strafbedreiging. Zij noemen daarbij vier argumenten. In de eerste plaats vergt een stelsel van minimumstraffen tenminste een gedetailleerde regeling van strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden. In de tweede plaats vereist een stelsel van minimumstraffen dat de wetgever zeer gedetailleerd de uiteenlopende vormen omschrijft waarin een strafbaar feit zich kan manifesteren en dat hij voor elk van deze verschijningsvormen afzonderlijk de minimum- en maximumstraf bepaalt. In de derde plaats ontkomt de wetgever niet aan een nauwkeurige omschrijving van de toepasselijke straftoemetingen, zeker wanneer, zoals in Nederland, het sanctiestelsel zo gedifferentieerd is. De onderzoekers geven voorts aan dat ook het Wetboek van Strafvordering in zijn huidige vorm de nodige ingrijpende aanpassingen zal dienen te ondergaan, zo men al het stelsel van minimumstraffen in Nederland zou willen introduceren. Daarbij noemen de onderzoekers vooral de ruime beleidsvrijheid die de wetgever het OM heeft toegekend om strafbare feiten niet te vervolgen en om zelfstandig de inhoud van de tenlastelegging te bepalen.

Tenslotte zal, zo geven de onderzoekers aan, aanvaarding van het concept van de minimumstraffen ook aanzienlijke consequenties hebben voor de strafvorderingsrichtlijnen, zoals deze ontwikkeld zijn en nog verder worden ontwikkeld binnen Bos/Polaris. De ervaringen met België en Frankrijk enerzijds en Duitsland anderzijds geven naar hun opvatting bovendien aan dat handhaving van strafminima niet mogelijk is zonder de rechter te onderwerpen aan een strikte en toetsbare motiveringsplicht.

In lijn met het voorgaande trekken de onderzoekers de conclusie dat invoering van minimumstraffen op een breed gebied grote consequenties heeft, alleen al omdat het Wetboek van Strafrecht integraal en het Wetboek van Strafvordering op essentiële onderdelen zou moeten worden herzien. Een noodzakelijke voorwaarde voor dit op zich al ingrijpende proces is bovendien dat rationele criteria worden ontwikkeld aan de hand waarvan de hoogte van eventuele minima bij individuele delicten kan worden bepaald. De ervaringen in Duitsland, waar dit laatste vraagstuk zich heden ten dage, zo geven de onderzoekers aan, nog pregnant manifesteert bij de invoering van nieuwe strafbepalingen, laten zien dat de complexiteit daarvan niet moet worden onderschat. En dan nog blijft, zo menen de onderzoekers, de vraag of al deze exercities, als ze al tot een bevredigend legislatief resultaat kunnen leiden, ook in de praktijk hun vruchten zullen afwerpen. De praktijk met minimumstraffen in België, die niet veel onderdoet voor die welke de Franse wetgever deed besluiten om het stelsel daar na bijna tweehonderd jaar af te schaffen, geeft naar hun

mening weinig reden deze vraag positief te beantwoorden. Ook de invoering van een minimumstraf voor een enkel delict achten de onderzoekers niet effectief.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet stelt vast dat de resultaten van het onderzoek geen grond geven om veel te verwachten van invoering van een stelsel van bijzondere minimumstraffen, en daarmee de reeds bestaande twijfels te dien aanzien versterken. Het onderzoek levert geen aanwijzing op dat een strafwetgeving waarin bijzondere minimumstraffen bestaan en daadwerkelijk worden toegepast, een effectievere bijdrage zou leveren aan de bestrijding van criminaliteit dan strafwetgeving zonder minimumstraffen. In dit opzicht is het ook niet zonder betekenis dat Frankrijk, de bakermat van de bijzondere minimumstraffen, in 1994 een nieuwe strafwetgeving heeft ingevoerd waarin de bijzondere minimumstraffen bijna geheel van het tableau zijn verdwenen. Dit gegeven is, gezien de positie van Frankrijk als toonaangevend land in de EU, ook van belang voor mogelijk te verwachten ontwikkelingen in internationaal verband.

De huidige ontwikkelingen in het kader van de EU bevestigen dit beeld. In de recente discussies binnen de EU over harmonisatie van gevangenisstraffen bij de voorbereiding van kaderbesluiten inzake materieel strafrecht gaat het om het vinden van consensus over zogenaamde minimum maximumstraffen. Minimumstraffen zijn buiten die discussies gebleven. Het bereiken van overeenstemming over minimum maximumstraffen is lastig genoeg. Mocht niettemin, tegen de verwachtingen in, binnen de EU een discussie over minimumstraffen gevoerd gaan worden, dan zal Nederland geen principiële afwijzend standpunt innemen, maar wel de hierboven bedoelde versterkte twijfels naar voren brengen.

Het onderzoek voedt voorts de twijfel of er uit oogpunt van sturing van straftoemeting veel verwacht mag worden van invoering van bijzondere strafminima. In Duitsland geeft het stelsel van bijzondere strafminima, zo werd reeds aangegeven, in de praktijk nauwelijks sturing aan de straftoemeting in concrete strafzaken. Nederland kent wel een rechtsinstrument waarmee sturing kan worden gegeven aan de straftoemeting in de praktijk: de richtlijnen van het OM. Het ligt, naar de mening van het kabinet, bij de huidige stand van zaken voor de hand om wenselijk geachte ontwikkelingen op het terrein van de straftoemeting vorm te geven via een verdere ontwikkeling van het instrument van de richtlijnen. Ook een verbetering van de motivering van strafvonnissen kan aan de kwaliteit van de straftoemeting bijdragen; daartoe zal overleg worden gevoerd met de Raad voor de Rechtspraak.

Het kabinet is in het licht van het voorgaande van oordeel dat het niet zinvol is een voorstel tot zelfstandige introductie van bijzondere minimumstraffen in het Nederlandse strafrecht te doen. Daarbij zij nog het volgende opgemerkt.

Uit het onderzoek vloeit voort dat introductie van een stelsel van bijzondere wettelijke minimumstraffen zou impliceren dat het Wetboek van Strafrecht integraal en het Wetboek van Strafvordering op essentiële onderdelen moeten worden herzien. In het Wetboek van Strafrecht, maar ook in bijzondere wetten, zouden bij alle ernstige misdrijven aan de hand van rationele criteria minimumstraffen moeten worden bepaald. Nagegaan zou daarbij moeten worden op welke gedragingen de desbetreffende misdrijven in concreto zien, en deze misdrijven zouden in sommige gevallen moeten worden opgesplitst. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de afgedwongen tongzoen, die ingevolge HR 21 april 1998, NJ 1998, 781 een verkrachting (artikel 242 Sr) oplevert. De opgelegde gevangenisstraf bedroeg in dit geval twee jaar waarvan zes maanden voorwaardelijk. Een tweede voorbeeld is HR 29 mei 1990, NJ 1991, 217, waarin een

vrouwenarts wegens moord (het ging om een abortus provocatus) tot een geldboete van duizend gulden is veroordeeld. Tenslotte zou voor het Wetboek van Strafrecht een toereikend systeem van algemene en bijzondere strafvermindingsgronden uitgedacht moeten worden dat in alle gevallen een passende bestraffing mogelijk maakt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan gevallen waarin weliswaar geen strafuitsluitingsgrond (zoals noodweer) aanwezig kan worden geacht, doch wel van omstandigheden sprake is die de verwijtbaarheid van het misdrijf verminderen. Bij het Wetboek van Strafvordering gaan de gedachten uit naar het opportuniteitsbeginsel, dat een belangrijk element van het Nederlandse strafrechtelijk systeem vormt. In het geval op misdrijven een minimumstraf wordt gesteld, kan het moeilijk aan de discretie van het OM worden overgelaten of terzake al dan niet strafvervolgning wordt ingesteld. Als bij veroordeling voor een bepaald misdrijf per definitie een vrijheidsstraf van enkele jaren moet worden opgelegd, zal bij de vervolgingsbeslissing al gauw gaan meewegen of die straf gelet op de omstandigheden van het geval gerechtvaardigd kan worden geacht. In Duitsland geldt dan ook het legaliteitsbeginsel, en is in rechterlijke controle op beslissingen tot (voorwaardelijk) niet vervolgen in dergelijke strafzaken voorzien. Een systematische rechterlijke controle op beslissingen tot niet vervolgen zou evenwel een extra druk leggen op de toch reeds zwaar belaste rechterlijke macht. Een wetsvoorstel tot introductie van bijzondere minimumstraffen zou, zo kan worden geconcludeerd, een groot beslag op de beschikbare wetgevingscapaciteit leggen. Nu de resultaten van het onderzoek geen aanleiding geven om veel te verwachten van een stelsel van bijzondere minimumstraffen, terwijl van de vele andere voorgenomen aanpassingen van de strafwetgeving als voortvloeiend uit het Veiligheidsprogramma wel een daadwerkelijke verbetering van de strafrechtspleging mag worden verwacht, ligt het ook tegen die achtergrond bezien niet voor de hand de aandacht op de introductie van bijzondere minimumstraffen te richten.