

Vergaderjaar 2011–2012

33 151

## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van minimumstraffen in geval van recidive bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven)

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 19 maart 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### Inhoudopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	14
3. Minimumstraffen, de rechterlijke straftoemeting en recidive	16
4. Misdrijven met een strafmaximum van acht jaar of meer	19
5. Gevallen van bijzondere hardheid	22
6. Financiële en organisatorische gevolgen	25
ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING	26

### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in het doel van dit wetsvoorstel. De aandacht voor de belangen van het individuele slachtoffer en de samenleving als geheel dient te worden vergroot. Personen die zich binnen tien jaar voor de tweede keer schuldig maken aan een ernstig misdrijf, waarbij de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is geschonden, komen in aanmerking voor een minimumstraf. Dit vergroot de rechtszekerheid voor slachtoffers en draagt bij aan de afschrikking die van het strafrecht dient uit te gaan. Deze leden merken hierbij ook op dat het onschadelijk maken van de dader ook een van de

<sup>1</sup> Samenstellingslijst

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Roon, R. de (PVV), Voorzitter Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Ondervoorzitter Raak, A.A.G.M. van (SP), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Taverne, J. (VVD), Schouten, C.J. (CU) en Hazekamp, A.A.H. (PvdD).

Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Karabulut, S. (SP), Tongeren, L. van (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Koşer Kaya, F. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Koopmans, G.P.J. (CDA), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD), Slob, A. (CU) en Ouweland, E. (PvdD).

strafdoelen is en dat bij de huidige, naar het oordeel van deze leden, veel te hoge recidivecijfers dit aspect van groot belang en gewicht is. Veiligheid is een van de kerntaken van de overheid. De leden van de VVD-fractie zijn het ook met de regering eens dat het de taak van de wetgever is om in de wet op te nemen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd. Deze leden zijn wel van mening dat zorgvuldig naar de precieze uitwerking van dit wetsvoorstel moet worden gekeken. De vele negatieve reacties uit onder meer de rechterlijke macht, de advocatuur en de wetenschap, vergen een zeer zorgvuldige, maar nog steeds voortvarende, behandeling van dit wetsvoorstel. Hierbij verdient ook aandacht de stelling dat invoering van minimumstraffen een breuk zou vormen met het huidige systeem van straftoematingsvrijheid van de rechter. Een grondige beschouwing van de regering op dit onderdeel is daarom gewenst.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel is vastgelegd. Geen strafvordering kan plaatsvinden als daartoe niet bij wet is voorzien. Dit legaliteitsbeginsel zorgt voor de directe en structurele band tussen democratie en strafrechtspleging. De wetgever stelt de kaders en het is aan de rechter om binnen die kaders uitvoering aan het strafrecht te geven. Het was Cesare Beccaria (1738–1794) die in zijn baanbrekende werk «*Dei Delitti e delle Penne*» (1764) dit uitgangspunt formuleerde, mede op basis van de gedachten van vooraanstaande schrijvers uit de verlichting, zoals Montesquieu, Locke, Voltaire en Rousseau. Beccaria vindt dat de wetgever tot taak heeft heldere wetgeving te maken, waarbij het niet nodig is – en in zijn ogen overigens ook niet toelaatbaar – dat wetten door de rechter moeten worden uitgelegd. De kaders worden geschapen door de wetgever en de rechter vervult zijn plicht binnen die kaders. Het spreekt voor deze leden voor zich dat de rechter bij het handelen binnen de wettelijke kaders de omstandigheden van het geval en de persoon van zowel de dader als het slachtoffer bij zijn afwegingen betreft. Corstens (G.J.M. Corstens, *Het Nederlands Strafrecht*, Deventer 2008) merkt in dit kader op dat er een nauwe band moet zijn tussen de producten van de democratische wetgever en de strafrechtspleging. Dit geldt naar zijn oordeel vooral voor de rechter, omdat deze voor zijn optreden niet ter verantwoording kan worden geroepen. J. de Hullu merkt in zijn standaardwerk «*Materieel Strafrecht*» (Kluwer 2009) op dat beginselen en waarden die verband houden met het strafrecht niet onveranderlijk zijn, maar een dynamische inhoud en betekenis kennen die mede afhankelijk zijn van de omstandigheden en opvattingen die in een bepaalde periode in de samenleving domineren. Beccaria oordeelt dat het strafrecht op «*onuitwisbare gevoelens*» van «*s mensens hart*» gegrondvest moet zijn. Zodra dat niet meer het geval is, omdat de onuitwisbare gevoelens of 's mensens hart zich niet meer herkennen in het strafrecht, zal er geen sprake zijn van duurzaam voordeel dat het strafrecht aan de samenleving moet brengen.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven deze visies. Ten eerste is het aan de wetgever om de kaders te stellen voor het strafrecht. Binnen die kaders heeft de rechter de vrijheid te handelen naar goeddunken, zolang de strafrechtspleging niet los van de democratische producten functioneert. Ten tweede rust op de rechter, die niet gecontroleerd wordt door derden, de zware plicht zich aan de wettelijke kaders te conformeren. Ten derde is vereist dat de samenleving zich herkent in het strafrecht. Omdat de samenleving dynamisch is, zoals de in de loop der jaren gelukkig veranderende opvattingen over pedoseksualiteit, zal ook het strafrecht dynamisch zijn en blijven. De herkenbaarheid van het strafrecht in de context van de samenleving rechtvaardigt de veranderingen die in het strafrecht plaatsvinden. De aan het woord zijnde leden herkennen zich niet in een strafrecht dat onveranderlijk zou zijn en niet aangepast zou kunnen

worden aan de opvattingen die in de samenleving bestaan. Zij sluiten zich daarmee aan bij De Hullu die de dynamiek tussen het strafrecht en de samenleving door middel van tussenkomst van de democratie ook tot uitgangspunt kiest. Het recente onderzoek «De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland» door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Handhaving (NSCR) en de Radboud Universiteit in opdracht van het WODC (2011) laat dit ook zien. Door de Nederlandse bevolking wordt verschillend gedacht over de gewenste strafmaat. Bij recidive vindt de samenleving dat zwaarder moet worden gestraft. Bij specifiek recidivisme is men van oordeel dat een nog zwaardere straf gerechtvaardigd is dan bij algemeen recidivisme. Dit gevoel in de samenleving sluit aan bij het onderhavige wetsvoorstel. Interessant in dit verband is dat de onderzoekers vaststellen dat er zowel bij burgers als rechters sprake is van een grote variatie in strafoordelen. Bij burgers is dat goed te begrijpen. Het is immers geen dagelijkse kost, maar de uitkomst bij rechters geeft te denken. Tot op zekere hoogte lijkt hiermee het gevoel in de samenleving gerechtvaardigd dat er – soms – rechters zijn die milder oordelen dan andere rechters. De leden van de VVD-fractie zouden nader onderzoek naar dit fenomeen toejuichen en verzoeken de regering te reageren op deze suggestie. De pijlers onder het strafrecht, in het bijzonder de genoegdoening aan het slachtoffer, het vergelden van de overtreding van een maatschappelijk geformuleerde norm, het onschadelijk maken van en de inkeer bij de dader alsmede – zij het naar het oordeel van deze leden in mindere mate – de afschrikwekkende werking van de strafdreiging, vormen dan ook het kader waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden beoordeeld. Een bezoek aan bijvoorbeeld de lotgenotenbijeenkomst van de stichting Aandacht Doet Spreken (ADS) heeft deze leden nog weer eens doen beseffen dat het vooral de onzekerheid van de op te leggen straf is die de periode tot aan de zitting, waarop de uitspraak wordt gedaan, als zeer belastend doet ervaren door de slachtoffers en/of hun familie of nabestaanden. Het is mede in dit licht gezien begrijpelijk dat de regering ter uitvoering van de in het regeerakkoord opgenomen afspraak over de invoering van de minimumstraffen de ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit tot uitgangspunt heeft genomen. Vooral op dit punt hebben de leden van de VVD-fractie overigens nog wel een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie erkennen dat het opleggen van straffen geen eenvoudige zaak is en dat de rechter bij elke veroordeling moet kunnen overwegen wat de beste straf is. De regering geeft in de memorie van toelichting terecht aan dat zij vindt dat rechters zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en zeer wel in staat zijn om maatwerk te leveren in individuele strafzaken. Deze leden hechten eraan op te merken dat zij volledig vertrouwen in en op de rechterlijke macht. Wat hen betreft is dat vertrouwen op geen enkele wijze in het geding, ook niet als zij voor dit wetsvoorstel stemmen.

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel is van groot belang om inzichtelijk te maken wat de effecten van het wetsvoorstel zouden kunnen zijn. De aan het woord zijnde leden willen om die reden graag een nadere onderbouwing (met cijfers) van de regering zien waaruit blijkt wat het effect van de invoering van het wetsvoorstel zou zijn op de uiteindelijk op te leggen straffen.

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de geluiden die zij horen dat de rechters en het OM naar mogelijkheden zouden gaan zoeken om niet de minimumstraffen op te leggen dan wel te eisen. Deze leden vinden dat waarheidsvinding bovenaan moet staan en zouden het onwenselijk vinden als dadelijk besloten wordt tot ontsnappingsmogelijkheden, zoals het niet overgaan tot vervolging, een minder zware kwalificatie of dat er meer vrijspraak zal volgen. Deze leden zouden niet graag zien dat recidivisten van zware misdrijven juist bevoordeeld zouden kunnen worden door dit wetsvoorstel. Bij een eventuele oneigenlijke

vrijpraak hebben deze leden ook het bezwaar dat dit in strijd zal zijn met de dwingende volgorde van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze leden zouden hier graag een uitgebreide inhoudelijke reactie van de regering willen zien. In dit verband wijzen zij ook op het hierboven genoemde onderzoek door Tak (P.J.P. Tak, *De minimumstraf opnieuw bezien*, 2010) waarin geconcludeerd wordt dat in landen waar minimumstraffen geïntroduceerd zijn sprake is van de toepassing van oneigenlijke vrijspraken om onder de minimumstraffen uit te komen. Deze leden stellen de regering daarom de vraag of de hardheidsclausule van artikel 43d Sr voldoende ruimte biedt voor afwijkingen, daar waar deze noodzakelijk zijn. Hierbij wijzen deze leden ook op het artikel van M. Maris (*Minimumstraffen, een kwestie van vertrouwen?* Trema, 2012), waarin de auteur op basis van een (zeer) beperkt onderzoek constateert dat rechters naar eigen zeggen alles in het werk zullen stellen om zoveel mogelijk maatwerk te blijven leveren en dat zij zowel binnen als buiten het wetsvoorstel zullen treden om dit te bereiken. Uit ditzelfde beperkte onderzoek blijkt dat het merendeel van de ondervraagde leden van het Openbaar Ministerie (OM) aangeeft dat ook zij bij een onbillijke uitkomst te zullen overwegen om de tenlastelegging aan te passen of zelfs vrijpraak te vragen. Wat is het oordeel van de regering op dit punt. Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) noemt dit escapisme. Volgens de regering zal dit wetsvoorstel het door de NVvR genoemde escapisme niet uitlokken omdat het voorgestelde stelsel voldoende ruimte biedt om te voorkomen dat de toepassing van de regeling tot onrechtvaardige uitkomsten leidt. De leden van de VVD-fractie zouden graag heel concreet van de regering willen vernemen hoe dit escapisme precies zal worden voorkomen. Het OM stelt voor een goed correctiemechanisme in te bouwen, zodat de op te leggen straf niet leidt tot onbillijkheid. De woorden « zwaarwegende aard » in artikel 43d Sr zouden moeten worden geschrapt. De leden van de VVD-fractie zouden graag vernemen wat met zwaarwegende aard wordt bedoeld in licht van dit advies. Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in de memorie van toelichting op blz. 4 en 5 staat dat het wetsvoorstel niet uitgaat van de gedachte dat het beperken van de straftoemingsvrijheid de beste manier is om recidive terug te dringen. Later geeft de regering aan dat dit wetsvoorstel zich daarnaast richt tot het afschrikken van de potentieel strafwaardige leden van de samenleving. Deze leden de regering zich nader te verklaren ten aanzien van deze ogenschijnlijke tegenstelling. De regering geeft aan dat het geen doorslaggevende reden is om de voorgestelde normering achterwege te laten omdat bij de zwaarste categorieën delicten hoge straffen worden opgelegd, maar dat het erom gaat dat ook in de wet tot uiting komt dat zwaardere bestraffing geïndiceerd is in geval van recidive bij ernstige misdrijven. De aan het woord zijnde leden willen weten of de regering hiermee bedoelt dat zij van mening is dat bij de zwaarste categorieën straffen al hoge straffen worden opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel ook deze leden van mening zijn dat zware misdaden zware straffen verdienen, dat de samenleving – nog meer in het geval er sprake is van recidive – beschermd moet worden tegen criminelen en dat straffen naast een vergeldende ook een preventieve werking moeten hebben, vinden zij dat het wettelijk voorschrijven van minimumstraffen ongewenst is. Op de eerste plaats vinden zij dat voor het opleggen van straffen voor zware misdrijven het primaat bij de rechter ligt en dient te blijven liggen. Ondanks de hardheidsclausule die in het wetsvoorstel staat, vinden de leden van de PvdA-fractie dat het voorliggende wetsvoorstel teveel de balans in de richting van de wetgever doet doorslaan en daarom het primaat van de rechter wel degelijk aantast. Op de tweede plaats is in de ogen van deze leden de noodzaak van het

wetsvoorstel noch het nut of de effectiviteit aangetoond. Dit leidt hen tot de conclusie dat het voorliggende wetsvoorstel slechts is ingediend om tegemoet te komen een bij sommige partijen heersend misplaatst gevoel dat rechters in Nederland te laag straffen en dat hogere straffen criminaliteit helpen op te lossen. De leden van de PvdA-fractie zullen hierop in het vervolg van dit betoog nader ingaan.

Deze leden hebben kennisgenomen van de grotendeels fundamentele en zware kritiek die onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) op het wetsvoorstel hebben. Ook het College van procureurs-generaal heeft kritiek. Dit college was van mening dat de hardheidsclausule onvoldoende waarborgen biedt om de rechter in de gelegenheid te laten individuele straftoemeting toe te passen. De kritiek van al deze genoemde organisaties lijkt nog gebaseerd op het voorstel waarbij er sprake was van minimumstraffen bij recidive voor misdrijven waarvoor een gevangenisstraf van ten minste twaalf jaar op is gesteld. Het nu voorliggende wetsvoorstel gaat echter uit van misdrijven waarvoor een gevangenisstraf vanaf acht jaar geldt. Deze leden achten het waarschijnlijk dat alle bovenstaande genoemde organisaties in hun kritiek op het wetsvoorstel zullen worden gesterkt, omdat nu wordt voorgesteld om ook voor misdrijven met een maximum strafmaat beneden de twaalf jaar minimumstraffen op te gaan leggen. Deelt de regering die mening? Zo ja, is zij van plan in het licht van de verscherping van het voorliggende wetsvoorstel genoemde organisaties nogmaals uit te nodigen op het wetsvoorstel te reageren? Zo nee, kent de regering de reacties van de genoemde organisaties op het voorliggende wetsvoorstel dan al en kan zij die reacties met de Kamer delen?

De leden van de PvdA-fractie vragen waaruit blijkt dat met het stellen van minimumstraffen de aanpak van recidive wordt gediend, zoals op blz. 2 van de memorie van toelichting wordt gesteld. Welk onderzoek ligt aan deze stelling ten grondslag? Kan de Kamer per ommegaande van de resultaten van dat onderzoek op de hoogte worden gesteld?

Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting ook wordt gesteld dat het wetsvoorstel zich richt tot de potentieel strafwaardige leden van de samenleving om hen af te schrikken. Ook hier zouden zij graag zien dat het directe causale verband tussen het voorkomen van criminaliteit en minimumstraffen met feiten in plaats van met beweringen, of wellicht hoop, zou worden gestaafd.

De leden van de PvdA-fractie hebben zich gestoord aan de reactie van de regering op de opmerking van de Rvdr dat empirisch gefundeerde informatie ontbreekt over onder meer de vraag van welk probleem sprake is en hoe het wetsvoorstel dat probleem zou kunnen oplossen. In antwoord hierop stelt de regering dat wordt verwacht dat personen die eerder een ernstig misdrijf hebben begaan door het bestaan van het stelsel van minimumstraffen doeltreffend worden afgeschrikt. Dit antwoord achten deze leden te grenzen aan minachting voor de Rvdr. Temeer daar dit antwoord wordt gevolgd door de zinsnede dat er over de effectiviteit van minimumstraffen nu nog geen gefundeerde informatie kan worden gegeven omdat die effectiviteit pas gemeten kan worden nadat het stelsel in werking is. De leden van de PvdA-fractie zeggen te schrikken van een dergelijke redenering. Gaat de regering dan werkelijk slechts uit van aannames of wellicht van vooroordelen? Naar de mening van deze leden mag wetgeving geen speelbal van personen worden die, wellicht vanuit onderbuikgevoelens redenerend, zonder enige onderbouwing vooraf om zwaardere straffen roepen. Daarmee wordt naar de mening van de aan het woord zijnde leden de weg van het hellend vlak gekozen en staat niets draconische straffen nog in de weg, waarvan evenmin de effectiviteit vooraf kan worden aangetoond. Kan de regering hierop ingaan?

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering dan werkelijk op geen enkele manier kennis heeft genomen van de praktijk van minimumstraffen in andere landen en van de effectiviteit daarvan op het terugbrengen van de misdaad. Begrijpen deze leden het goed dat de uitkomsten van dergelijke studies niet passen bij de wens van de regering om koste wat het kost minimumstraffen in te voeren? Hoe duidt de regering de conclusie uit onderzoek van Tak dat in geen van de landen waar minimumstraffen bestaan onomstotelijk kan worden vastgesteld dat die minimumstraffen hebben geleid tot beperking van de criminaliteit of vermindering van de recidive? Hoe duidt de regering het onderzoek van M. Tonry «Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren,» (Afschrikking en generale preventie, Justitiële verkenningen 2/08, WODC), waaruit blijkt dat een aantal «tough-on-crime-maatregelen» dat in de Verenigde Staten is ingevoerd niet heeft bijgedragen aan het afhouden van mensen om misdaden te plegen? Als er inderdaad een verband zou zijn tussen minimumstraffen en lagere recidive, kan de regering aangeven hoe dit verband vertaald kan worden in concrete doelstellingen? Met andere woorden, met hoeveel procent of absolute aantallen zal de recidive ten gevolgen van strafminima worden teruggebracht en per wanneer? Waar kan de Kamer u over vijf jaar na het onverhoopt inwerkingtreden van de Wet minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven concreet op afrekenen anders dan op de bewering dat minimumstraffen helpen om de recidive terug te dringen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook welk effect de regering van minimumstraffen precies verwacht. Als het effect van een minimumstraf is dat de gemiddelde straf voor een recidivist omhoog gaat, dan is de vraag of er nog andere mogelijkheden zijn overwogen om de gemiddelde straf te laten stijgen. Waarom worden bijvoorbeeld de OM-aanwijzingen ten aanzien van de strafeis niet verscherpt? Heeft dat te maken met het gebrek aan vertrouwen dat rechters daadwerkelijk zwaardere straffen gaan opleggen en dat daarom wettelijke minima nodig zijn? Zo ja, hoe oordeelt de regering dan over het feit dat Nederlandse rechters de afgelopen jaren wel degelijk zwaardere straffen zijn gaan opleggen en daarmee wel degelijk gehoor hebben gegeven aan de maatschappelijke behoefte om criminaliteit harder aan te pakken?

De aan het woord zijnde leden lezen dat het wetsvoorstel niet beoogt het primaat van de rechter aan te tasten als het om individuele sanctietoemeting gaat. Daar zijn zij het van harte mee eens. Helaas zien zij dit standpunt onvoldoende terug in het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar bestaande beperkingen van de vrijheid van de rechter als het gaat om individuele sanctietoemeting. Zo wordt er verwezen naar de ontneming van wederrechtelijke verkregen voordeel op basis van artikel 36e Sr. Echter, deze ontneming betreft geen straf maar is een maatregel die voortvloeit uit een veroordeling voor een strafbaar feit. Voor ontneming hoeft de rechter niet opnieuw de schuld van een verdachte vast te stellen, maar vindt de ontneming plaats op grond van de schuld in een strafbaar feit. Dat maakt dat de ontnemingsmaatregel niet te vergelijken is met minimumstraffen voor recidive in het geval van zware misdrijven. Kan de regering hier nader op ingaan? Ook in het andere vermeende voorbeeld van beperking van de vrijheid van de rechter om aan individuele straftoemeting te doen, hebben deze leden twijfels over de getrokken parallel met het vastleggen van minimumstraffen. Immers, ook bij de aangehaalde artikelen 38m en 38n Sr (ISD-maatregel) gaat het niet om het opleggen van een straf maar om een maatregel. Kan de regering hierop ingaan?

Eveneens vinden de leden van de PvdA-fractie dat de vergelijking tussen de bestaande recidiveregeling, die strafverzwaring als mogelijkheid biedt, en minimumstraffen mank gaat. Anders dan de voorgestelde minimumstraffen behoudt de rechter in het geval van de huidige recidiveregeling

immers de mogelijkheid om geen strafverzwaring op te leggen. In het voorliggende wetsvoorstel, de hardheidsclausule ten spijt, wordt die mogelijkheid van de rechter beperkt. Bij de bestaande recidiveregeling houdt de rechter wel de volledige vrijheid voor individuele straftoemeting. Kan de regering hierop ingaan?

In haar reactie op de kritiek van de NVvR stelt de regering dat het erom gaat dat ook in de wet tot uiting komt dat zwaardere bestraffing geïndiceerd is in geval van recidive bij ernstige misdrijven. Daar zijn deze leden het met de regering eens. Sterker nog, in de bestaande wet wordt immers al tot uiting gebracht dat zwaardere bestraffing bij recidive geïndiceerd kan zijn, namelijk het door de regering zelf ook aangehaalde artikel 43a Sr over recidive als strafverzwarringsgrond. Waarom zijn dan wettelijk vastgelegde minimumstraffen nog nodig, zo vragen deze leden.

De aan het woord zijnde leden merken op dat het OM in reactie op het wetsvoorstel erop wijst dat de rechter een correctiemechanisme zou moeten krijgen om te voorkomen dat relatief lichte feiten die formeel onder een twaalfjaarsdelict vallen, zouden leiden tot een minimumstraf. De regering meent dat die kans niet bestaat omdat, voordat er sprake kan zijn van een minimumstraf, er sprake moet zijn geweest van een eerdere vrijheidsberovende straf. Bedoelt de regering daarmee tot uitdrukking te brengen dat lichte feiten dus nooit als een reden voor het opleggen van een minimumstraf worden gebruikt? Zo ja, waarom is het dan wel mogelijk dat een korte vrijheidsbenemende straf van enkele maanden voor een twaalfjaarsdelict gevolgd door een nieuw relatief licht strafbaar feit voor een (eventueel) ander twaalfjaarsdelict zou kunnen leiden tot een minimumstraf van zes jaar? Als dat het geval is, waarom acht de regering het dan ongewenst dat de rechter een – ook door het OM – gewenst correctiemechanisme krijgt dat verder gaat dan de voorgestelde hardheidsclausule? In het wetsvoorstel (artikel 43d Sr) krijgt de rechter slechts de mogelijkheid om een lagere gevangenisstraf dan de minimumstraf op te leggen als die minimumstraf zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Het OM heeft om het schrappen van de woorden «van zwaarwegende aard» gevraagd. Waarom is daar niet aan tegemoet gekomen?

De leden van de PVV-fractie hebben instemming kennisgenomen van het voorliggende bovengenoemd wetsvoorstel. Zij merken op dat het goed is dat dit wetsvoorstel bij de Kamer ligt. Het wetsvoorstel voorziet in minimumstraffen in geval van recidive. Uiteraard gaat dit wetsvoorstel deze leden nog niet ver genoeg, maar het is een grote stap in de goede richting. In geval van recidive binnen tien jaar wordt voor de meest ernstige misdrijven, waarbij sprake is van een inbreuk op de lichamelijke integriteit, voorzien in een stelsel van minimumstraffen. Zij gaan uit van een afschrikwekkend effect op potentiële daders.

Deze leden delen de mening van de regering dat het daadkrachtig bestrijden van recidive nodig is om de samenleving te beschermen en de veiligheid te vergroten. Veiligheid is een van de kerntaken van de overheid. In dat kader is het een taak van de wetgever om in de wet te bepalen welke straffen de rechter kan opleggen. Desondanks verzoeken zij de regering dit nader te motiveren vanwege het veelgehoorde argument dat de invoering van minimumstraffen een breuk zou vormen met het huidige systeem van straftoemingsvrijheid van de rechter.

Tevens wordt meer aandacht geschonken aan de belangen van het slachtoffer. Dat zien deze leden als een grote verbetering. Een eerdere veroordeling heeft het plegen van een nieuw ernstig misdrijf niet kunnen voorkomen en dat vormt een belangrijke aanwijzing dat voor het opnieuw begaan van een ernstig feit een zwaardere straf aangewezen is. Iemand die voor langere periode in detentie verblijft, kan in ieder geval gedurende die periode geen misdrijven meer plegen (insluitingseffect).

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de samenleving het gevoel leeft dat er rechters zijn die in vergelijkbare situaties (veel) milder oordelen dan andere rechters. Het stelsel van minimumstraffen bij recidive levert naar hun mening dan ook een bijdrage aan de rechtszekerheid.

Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat de rechterlijke macht en het OM eventueel het opleggen van minimumstraffen ontwijken door bijvoorbeeld niet over te gaan tot vervolging of door een oneigenlijke vrijspraak. Ziet de regering dit gevaar ook? Deze leden stellen een uitvoerig antwoord op prijs. In ieder geval een antwoord dat meer omvat dan het uitspreken van vertrouwen in het OM en de rechterlijke macht, waarmee geïmpliceerd wordt dat er van ontwijking geen sprake zou zijn door het OM en de rechterlijke macht.

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat volgens het OM het voorgestelde stelsel van minimumstraffen tot gevolg heeft dat een eerdere veroordeling tot een gevangenisstraf voor een feitelijk relatief licht twaalfjaarsdelict de grondslag kan vormen voor een minimumstraf. Hierop wordt geantwoord dat het stelsel toereikende waarborgen biedt om te voorkomen dat eerdere veroordelingen voor minder ernstige feiten medebepalend zijn. Welke delicten, waar de wetgever een maximumstraf van twaalf jaar op heeft gezet, zijn volgens het OM feitelijk relatief licht of volgens de regering minder ernstige feiten?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat voortvloeit uit de afspraken die zijn vastgelegd in het coalitieakkoord. Zij hechten aan de strikte afbakening van het ontworpen stelsel. Er komen strafminima voor uitsluitend de zwaarste misdrijven, uitsluitend in geval van recidive en uitsluitend wanneer het recidivedelict een ernstige inbreuk heeft gevormd op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer of de slachtoffers. Bovendien is voorzien in een uitdrukkelijke rechterlijke bevoegdheid om in gevallen van bijzondere hardheid toch af te wijken van de geïndiceerde minimumstraf.

Anders dan diverse commentatoren zien deze leden het wetsvoorstel niet als «één grote motie van wantrouwen van de politiek tegen rechters» (hoofdredactioneel commentaar in de Volkskrant van 23 januari 2012). Met de regering zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat het wetsvoorstel kan worden gezien als een democratisch gelegitimeerd signaal van de wetgever. Een signaal dat uiting geeft aan de maatschappelijke opvattingen over de ernst van zware delicten en de daarbij passende noodzakelijke reactie en bestraffing. Het is de rechter die, gelet op de aard en de ernst van het delict, de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan en de persoon van de dader, moet bepalen welke straf in het concrete geval passend en geboden is. Het is de wetgever die de kaders bepaalt waarbinnen deze straftoemingsvrijheid functioneert. Deze leden vinden het van belang nog op te merken dat Nederland met minimumstraffen bepaald geen vreemde eend in de bijt wordt. Dat stelsels van minimumstraffen alleen bestaan in landen waar rechters corrupt zijn en waar men een lagere staf kan kopen, zoals wel is gesuggereerd, is onjuist. In vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie (EU) bestaat een stelsel van minimumstraffen. In de toelichting lezen voornoemde leden dat uit onderzoek blijkt dat de toepassing ervan nauwelijks discussie oplevert, mits de rechter niet (vrijwel) iedere mogelijkheid wordt ontnomen om in een bijzonder geval toch een straf op te leggen die onder de minimumgrens ligt.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Naar hun mening is de noodzaak van dit wetsvoorstel niet aangetoond. Kwantitatieve gegevens en de noodzakelijke onderbouwing ontbreken. Ook de door de regering te verwachte effecten van deze nieuwe wet zijn naar de mening van deze leden



twijfelachtig. Bovenal zijn zij van mening dat dit wetsvoorstel op een onnodige en niet wenselijke wijze de rechterlijke straftoemtingsvrijheid inperkt. Zij hebben hierover de volgende kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat de regering met deze wet niet beoogt afbreuk te doen aan het uitgangspunt dat het primaat van de individuele sanctietoemeting bij de rechter ligt. De regering kan toch niet ontkennen dat het primaat bij de rechter blijft, maar dat de ruimte van de rechter kleiner wordt? Deze leden stellen dat de regering kennelijk toch een probleem heeft met de huidige beslissingen van de rechter, want zonder een probleem zou er ook geen oplossing in de vorm van dit wetsvoorstel hoeven te volgen. Wat is nu precies de probleemanalyse van de regering?

De aan het woord zijnde leden zijn het eens met de constatering dat de vrijheid van de rechter ook in het geldend sanctiestelsel al niet onbepert is. Dit wetsvoorstel betekent volgens de regering een volgende stap in een lijn, waarin de wetgever zijn eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige sanctietoepassing waar wil maken. Op basis waarvan zou de wetgever deze verantwoordelijkheid beter kunnen nemen dan de strafrechter in concrete zaken? Is het wel mogelijk om in algemene regels een algemene uitkomst (een bepaalde minimale gevangenisstraf) te vervatten, die tenminste moet worden opgelegd in een scala aan diverse denkbare concrete gevallen?

Deze leden zijn het eens met de stelling van de Rvdr dat empirisch gefundeerde informatie ontbreekt over onder meer de vraag van welk probleem sprake is en hoe het wetsvoorstel dat probleem zou oplossen. Het antwoord van de regering dat het probleem van recidive genoegzaam bekend is, is volstrekt onvoldoende. Hoe zorgt dit wetsvoorstel nu concreet voor het terugdringen van de recidive? Graag ontvangen deze leden een onderbouwing met verwijzingen naar (wetenschappelijke) artikelen, rapporten, onderzoeken en literatuur.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het grote belang van een uitvoerige motivering van strafvonnissen, zodat voor zowel betrokkenen als buitenstaanders ook duidelijker wordt op basis waarvan precies tot welke straf is gekomen en welke (al dan niet persoonlijke) omstandigheden daarbij wel of geen rol hebben gespeeld. Een actief persbeleid vanuit rechtbanken, vooral in spraakmakende zaken, kan hier ook bij helpen. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

Deze leden wijzen op de opmerking van de NVvR dat de ervaringen in het buitenland hebben laten zien dat het streven naar rechtvaardigheid zo sterk kan zijn, dat een als te stringent ervaren insnoering door de wetgever tot allerlei ontwijkend gedrag kan leiden. Dit zou niet alleen gelden voor de wetgevende macht, maar ook voor de vervolgende instanties. Erkent de regering dit mogelijke effect? Dit zou toch onwenselijk zijn?

De leden van de D66-fractie hebben met ontstemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben, net als de instanties en organisaties waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, aanzienlijke kritische kanttekeningen over de verhouding tussen wetgever en rechter, over de noodzaak en over de effectiviteit van het onderhavige voorstel.

Deze leden verzoeken de regering nog eens helder te formuleren wat zij nu precies als hoofd- en neven-doelen nastreeft met het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen de mening dat het daadkrachtig bestrijden van recidive nodig is om burgers adequaat te beschermen en de veiligheid te vergroten. Zij verschillen echter fundamenteel met deze regering van mening over de aanpak indien een strafbaar feit bij herhaling door dezelfde persoon wordt gepleegd. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat zwaarder straffen het plegen van nieuwe strafbare feiten zal

voorkomen. Zij vragen op grond van welke feiten en cijfers de regering meent dat langer opsluiten een doeltreffender afschrikkend effect zal hebben op recidivisten. Deze leden verzoeken om een feitelijke onderbouwing van de wenselijkheid die de regering in haar voorstel poneert. De regering meent dat een steeds groter gewicht moet worden toegekend aan de belangen van individuele slachtoffers en de samenleving als geheel. Dat vormt in haar zienswijze ook de belangrijkste reden om te voorzien in minimumstraffen, zo lezen de leden van de D66-fractie in de memorie van toelichting. Dat de positie van slachtoffers gewicht moet worden toegekend, staat voor deze leden buiten kijf. Niettemin vragen de leden waaruit blijkt dat in de samenleving expliciet behoefte bestaat aan deze ondergrens voor strafoplegging. Hoe weegt dat op tegen andere ergernissen van burgers, zoals criminelen die hun straf ontlopen. Deze leden bespeuren een tegenspraak in de stelling van de regering dat indien een eerdere veroordeling niet heeft geholpen, een zwaardere veroordeling wel effect zal sorteren op de recidivist. Op grond van welke feiten en cijfers meent de regering deze stelling overeind te kunnen houden?

Naar de opvatting van deze leden refereert de regering terecht aan de straftoemingsvrijheid als een wezenlijk element van ons strafrechtelijk stelsel. Zij hechten er grote waarde aan dat het primaat van de individuele sanctietoemeting bij de onafhankelijke rechter ligt en blijft liggen. Indien de regering meent dat sprake is van onaanvaardbaar grote verschillen in de straftoemeting die met de voorgestelde inperking moeten worden voorkomen, juist in die situaties waarbij sprake is van recidive, dan vinden deze leden een feitelijke onderbouwing van deze stelling wenselijk is. Zij menen net als de Afdeling advisering van de Raad van State dat de aard noch de omvang van het probleem van ernstige recidive wordt geduid en onderbouwd en dat mogelijke oorzaken niet worden geanalyseerd. Bovendien merken zij op dat de regering uitdrukkelijk weerspreekt dat Nederlandse rechters het niet goed zouden doen. Zodoende begrijpen de leden van de D66-fractie niet waar de regering de aanleiding ziet voor het aanpassen van het strafstelsel. De stellingname dat elk geval van recidive er een te veel is, beschouwen zij als een onacceptabele argumentatie om de invoering van een verstrekkend wetsvoorstel te rechtvaardigen. Deze leden willen van de regering weten wat naar haar mening precies het probleem is, welke omvang het probleem heeft en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.

Hoewel het de taak van de wetgever is om in de wet te bepalen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd, raakt een nadere normering van de strafoplegging rechtstreeks aan de straftoemingsvrijheid. De inperking voorzien in onderhavig wetsvoorstel is ook niet uitzonderlijk gebleken, nu de regering tevens de mogelijkheid van de rechter beperkt om bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en recidive van misdrijven een taakstraf op te leggen. Welke directe aanleiding ziet de regering om door middel van onderhavig wetsvoorstel de rechterlijke straftoemingsvrijheid verder in te perken?

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat de regering actief aandacht geeft aan de aanpak van zware gewelds- en zedendelicten. Het is evident dat dergelijke delicten ingrijpend en traumatisch zijn. Kan de regering niettemin toelichten hoe in haar optiek de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geconstateerde afname van gevoelens van onveiligheid bij burgers en dalende criminaliteitscijfers zich verhouden tot de stelling dat de voorliggende vergaande wetswijziging een noodzakelijke wijziging in ons strafstelsel is?

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering in de memorie van toelichting wijst op de strafvorderingsrichtlijnen voor het OM, die een bijdrage leveren aan een consistente bestraffing. Deze leden lezen letterlijk in de memorie van toelichting dat uit empirisch onderzoek blijkt

dat rechters zich gewoonlijk bij de straftoemeting oriënteren op de eis van het OM. Bovendien wordt binnen de zittende magistratuur gewerkt met landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting bij enkele delicten. Deze leden vragen of de regering van mening is dat zowel de strafvoororderingsrichtlijnen van het OM als de landelijke oriëntatiepunten van zittende magistratuur niet afdoende zijn om in de door de regering gewenste strafmaat te voorzien. De leden van de D66-fractie wensen hier expliciete duiding van de regering te ontvangen.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering aangeeft dat over de effectiviteit van het voorstel nu nog geen empirisch gefundeerde informatie kan worden gegeven. Deze leden zijn verbaasd over deze constatering, juist gezien de stelling van de regering dat minimumstraffen bijdragen aan het verminderen van recidive. Op grond waarvan acht de regering het passend om zonder onderbouwing toch een fundamentele wijziging in het strafstelsel door te voeren? In meer algemene zin vragen zij welke concrete criteria de regering hanteert indien zij meent wezenlijke onderdelen van onze rechtsstelsel te kunnen wijzigen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering wel van mening is dat de invoering van minimumstraffen de beste manier is om recidive terug te dringen. Indien zij deze mening is toegedaan, waaruit blijkt dat en welke alternatieve mogelijkheden heeft zij daarbij verkend? Indien zij deze mening niet is toegedaan, waarom niet? Welke methoden acht zij wel de beste om recidive terug te dringen? Op welke manier wordt aansluiting gezocht tussen de invoering van minimumstraffen en succesvolle manieren om recidive te verminderen?

De regering meent met voorliggend wetsvoorstel het teken af te willen geven dat het haar ernst is wat betreft de aanpak van recidive bij zware misdrijven. Deze leden beschouwen dit teken als symboolwetgeving, nu de effectiviteit niet vooraf bekend is. Zij vragen waarom de regering dit teken niet zoekt in bijvoorbeeld het verminderen van het aantal criminelen dat een straf ontloopt.

De leden van GroenLinks-fractie hebben met de nodige zorgen kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij steunen van harte het voornemen van de regering om recidive in het algemeen, maar zeker bij zware misdrijven in het bijzonder, te voorkomen. Echter, zij zijn er allerminst van overtuigd dat de invoering van minimumstraffen bij recidive aan de oplossing daarvan effectief zal bijdragen. De vraag is ook tegen welke prijs dit probleem zal worden opgelost, dit met het oog op de verbonden rechtstatelijke gevolgen voor de rechterlijke straftoemittingsvrijheid. Kortom, het is voor deze leden nog maar de vraag of dit wetsvoorstel voldoet aan de in de strafrechtspleging gebruikelijke beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De aan het woord zijnde leden maken zich grote zorgen over de verhoudingen binnen de trias politica. Zij constateren een bestendige tendens in de opvattingen van de opeenvolgende kabinetten om te veronderstellen dat strafrechters te lage straffen toebedelen en dat gehoor gegeven moet worden aan de roep vanuit de samenleving om hogere straffen. Deze grootheden zijn naar het oordeel van de leden nooit afdoende onderbouwd, maar daar vloeide wel de gedachte uit voort dat de tijd rijp zou zijn om strafrechters aan striktere straftoemittingsvoorwaarden te verbinden. Deze leden wijzen in dat verband graag op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een afwijking van het bestaande stelsel van rechterlijke straftoemittingsvrijheid gerechtvaardigd kan zijn indien er een duidelijk omschreven probleem bestaat bij de huidige straftoemeting en indien kan worden aangenomen dat de voorgestelde regeling inderdaad tot oplossing van dat probleem kan leiden zonder andere belangrijke problemen in het leven te roepen. De leden van GroenLinks-fractie dagen de regering uit deze door de Afdeling advisering geformuleerde criteria in het licht van het huidige wetsvoorstel

precies te onderbouwen. Kan de regering wat preciezer voorspellen hoeveel strafzaken, uitgesplitst naar alle afzonderlijke delictsvormen en naar leeftijd van de veroordeelde, empirisch sinds 2000 door de werking van dit wetsvoorstel geraakt zullen worden? In hoeverre wijkt de historische straftoebedeling in deze categorieën strafzaken af van de straftoebedeling die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden? Waarom laat een (door kleinschalig onderzoek van de Rvdr veronderstelde) strafverzwaring zich precies rechtvaardigen? Wordt hiermee niet, zoals de Afdeling advisering vreest, het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) voldaan? De regering geeft daaraan weliswaar geen gevolgen, maar biedt ook geen sluitende argumentatie waarom er wel aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan. Zij verzoeken de regering daarom om hier nader op in te gaan. De leden van GroenLinks-fractie vragen waarom geen gehoor is gegeven aan de massale tegenstand vanuit de rechterlijke macht tegen dit wetsvoorstel. Wat vindt de regering ervan dat de Rvdr vreest dat niet langer aan de omstandigheden van het geval recht gedaan kan worden? Dreigt daardoor niet het toch al niet onaanzienlijke risico op gerechtelijke dwalingen toe te nemen? Wat vindt de regering bijvoorbeeld van het voorbeeld van de herhaalde gedwongen tongzoen? Wie voor de tweede maal een ander dwingt tot een tongzoen zal, herhaaldelijk veroordeeld wegens verkrachting, automatisch een gevangenisstraf van zes jaar opgelegd krijgen. In hoeverre voldoet dit volgens de regering nog aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit? Ook zien deze leden het gevaar van alternatieven en noodconstructies. Dreigt immers niet het gevaar dat strafrechters, om de oplegging van minimumstraffen te vermijden, het ten laste gelegde feit minder snel wettig en overtuigend bewezen zullen achten of zelfs zelf zover gaan om rechtsvormende taken op zich nemen, zoals sommige rechtsgeleerden veronderstellen?

De aan het woord zijnde leden vragen al met al af of niet beter kan worden gekozen om de requireerrichtlijnen van het OM aan te passen. Dat biedt immers de meeste garanties op een juiste afweging van alle betrokken belangen. De belangrijkste strafverminderende omstandigheden betreffen naar het oordeel van deze leden de persoonlijkheidsproblematiek van daders, vaak op expliciet advies van experts. Voor de leden van de GroenLinks-fractie doemt de vraag op in hoeverre de veiligheid van de Nederlandse samenleving niet meer gebaat is bij het honoreren van dit soort adviezen dan bij het verhogen van de opgelegde vrijheidsontneming. Laat recidive zich immers niet beter bestrijden door op maat gesneden behandelings- en begeleidingstrajecten voor veroordeelden dan door de kale tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wijzigingsvoorstel. Het wijzigingsvoorstel vormt voor deze leden aanleiding tot het stellen van enkele kritische vragen. Deze leden zien in deze wijziging een verkeerde ontwikkeling zich voordoen, namelijk een verstrengeling van de wetgevende en rechtsprekende macht, met als mogelijk gevolg een te vergaande inperking van de onafhankelijkheid van de rechter. Zij zien de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters als een groot goed. Nu hoe dan ook (een vorm van) minimumstraffen in dit wetsvoorstel worden gepresenteerd, valt op voorhand moeilijk in te zien hoe deze onafhankelijkheid van de rechters in voldoende mate gewaarborgd kan worden. De aan het woord zijnde leden merken op dat het doel van de wet is om in elk geval bij recidive tot meer eenheid te komen in de strafoplegging in geval van ernstige misdrijven. In casu gaat het dan om de waarborging van een zwaardere straf door de invoering van een minimumstraf. Waarom is hier niet gekozen voor een meer gebruikelijke oplossing,

namelijk het met zoveel woorden invoeren van strafverzwarende omstandigheden in die gevallen, zoals elders in het Wetboek van Strafrecht veelvuldig te vinden is.

Ook de NVvR en de NOvA hebben ernstige bedenkingen bij de voorgestelde deze wijziging. Zij spreken zelfs van een ernstige systeeminbreuk in het stelsel van de straftoemeting. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nog eens uitputtend in te gaan op de kritiek die van die zijde is geuit.

Tevens wijzen deze leden op het via vervolgingsrichtlijnen vormgegeven beleid van het OM. Door via deze richtlijnen tot een zekere eenheid te komen in de strafeisen kan ook in belangrijke mate tegemoet worden gekomen aan de behoefte om bij recidive in beginsel zwaarder te straffen. Voorts is er het hoger beroep, waardoor grote afwijkingen worden gecorrigeerd. Ten slotte wijzen deze leden op de mogelijkheid om via de Rvdr tot zekere beginselafspraken te komen. Waarom is dit samenstel van mogelijke maatregelen niet afdoende?

De rechter heeft nu keuzevrijheid om bij elk individueel geval alle aspecten, met een daaraan te verbinden factor mee te nemen in het vaststellen van de straf. In artikel 43c Sr is echter trapsgewijs een strafmaat opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de keuzevrijheid hierdoor niet in het geding komt. Tevens vragen zij wat de straftoemetingenvrijheid van een rechter nog inhoudt als zo gedetailleerd met een tabel aan de strafoplegging richting wordt gegeven.

Deze leden vragen of daadwerkelijk causale verbanden kunnen worden vastgesteld tussen zware delicten bij recidive. Bijvoorbeeld een geweldsdelict en een zedendelict. Zij vragen naar opheldering op dit punt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het in het algemeen wenselijk om zeker in geval van recidive streng te straffen. Dat wordt nog versterkt als er sprake is van een inbreuk op de lichamelijke integriteit. Wel hebben deze leden vragen bij de aard van dit wetsvoorstel en de behoefte aan de maatregelen die worden voorgesteld.

De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het belangrijk is dat de strafwetgeving duidelijke normen biedt waaruit ieder af kan leiden welke normen in Nederland gelden en wat de straf is die staat op overtreding van deze normen. In dat licht kunnen zij zich voorstellen dat minimumstraffen de beoogde duidelijkheid kunnen bieden. Graag vernemen zij van de regering wat nu de precieze argumenten zijn om te komen tot de invoering van die minimumstraffen. Liggen die argumenten in de constatering dat er door rechters in Nederland te laag wordt gestraft of zijn er andere inhoudelijke redenen om tot minimumstraffen over te gaan? Kan hierover duidelijkheid geboden worden?

Verder vinden deze leden het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de huidige strafmaat bij de vergrijpen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Is er bij recidive van dergelijke delicten sprake van straffen die in het algemeen onder of boven de voorgestelde minimumstraf liggen? Is er in het algemeen duidelijkheid te bieden over de hoogte van straffen die de Nederlandse rechters opleggen in geval van recidive?

Indien de constatering juist is dat er binnen de rechterlijke macht geen behoefte is aan het invoeren van minimumstraffen, doet de vraag zich voor of er dan wel een maatschappelijke behoefte is aan de invoering van minimumstraffen. Kan de regering toelichten of er van die behoefte sprake is? In hoeverre kan het stelsel van minimumstraffen tegemoet komen aan die behoefte? Gaat het bij de vraag naar strengere straffen niet meer in het algemeen om de op te leggen straffen en niet in het bijzonder de delicten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft?

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de memorie van toelichting lezen dat het stelsel van minimumstraffen in beginsel ook zal moeten gelden als bij de dader tijdens het begaan van het feit een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens bestond en tbs aan hem wordt opgelegd. Daarna geeft de regering aan dat de Rvdr in zijn advies ten onrechte spreekt van het opleggen van een minimumstraf aan een zwaar gestoorde dader en dat artikel 43d Sr hiervoor een uitkomst biedt. Deze leden vragen waar hier precies de nuance ligt en hoe de regering dan die uitzondering van artikel 43d Sr ziet werken.

De regering verwacht verder dat het wetsvoorstel een algemeen afschrikwekkende effect zal sorteren. De leden van de VVD-fractie vragen waarop dit is gebaseerd. Zij menen begrepen te hebben dat strafdreiging op zich niet bijdraagt tot een lagere recidive of het voorkomen van criminaliteit. De meerwaarde wordt naar het oordeel van deze leden vooral gevonden in het onschadelijk maken van de dader en de zekerheid die het slachtoffers heeft over de minimaal op te leggen straf. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

Voorts vragen deze leden nog expliciet naar de verhouding tussen een voorwaardelijke straf, vervroegde invrijheidstelling, straf onder voorwaarden en de minimumstraf. Kan de regering hierop nader in gaan? Is een minimumstraf altijd een onvoorwaardelijke gevangenisstraf?

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat twee relatief lichte feiten die op zich wel binnen de criteria vallen op grond waarvan minimumstraffen mogelijk zijn, kunnen leiden tot een gevangenisstraf tot wel zes jaar. Zelfs als men terecht rekening houdt met het feit dat iemand recidiveert en derhalve wellicht een zwaardere straf verdient dan wanneer hij een feit voor de eerste keer pleegt, dan nog achten deze leden het risico dat een buitenproportioneel zware minimumstraf wordt opgelegd te groot. Waarom wordt niet in de wet verankerd dat een gevangenisstraf voor het eerste gepleegde feit niet ten minste een zekere minimumduur moet hebben gekend, voordat die straf kan meewegen voor het opleggen van een minimumstraf bij recidive? Dit zou toch ook meer tegemoet komen aan het door de regering zelf geuite uitgangspunt dat het zwaartepunt als het gaat om de grondslag voor een minimumstraf bij het nieuwe feit dient te liggen? Dat de rechter in het geval van recidive rekening kan houden met de geringe ernst van het eerste feit door voor het tweede feit niet meer dan de minimumstraf op te leggen, vinden deze leden een onvoldoende waarborg voor de proportionaliteit van de straf.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een regeling betreffende een (beperkte) cumulatie van minimumstraffen bij meerdere strafbare feiten. Dit betekent dat bij meerdaadse samenloop van voor dit wetsvoorstel relevante recidivedelicten als ondergrens bij strafoplegging de minimumstraf geldt die krachtens artikel 43c Sr is voorgeschreven op het misdrijf waarop het hoogste strafmaximum is gesteld. Vooruitlopend op een eventueel initiatiefwetsvoorstel over aanpassing van de samenloopregeling in het Wetboek van Strafrecht, vragen deze leden waarom minimumstraffen beperkt kunnen cumuleren.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering het wetsvoorstel plaatst in het kader van onder meer de wens om de belangen van individuele slachtoffers zwaarder te laten wegen en de wens om de samenleving voor langere tijd te beschermen tegen het opnieuw plegen van delicten door de betreffende dader. Deze leden kunnen de regering daarin volgen. Minder overtuigd echter zijn zij door de verwachting van de regering dat het wetsvoorstel een algemeen

afschrikwekkend effect zal sorteren en daarmee gevolgen zal hebben voor de recidivecijfers. Zij zijn van oordeel dat deze verwachting een krachtigere motivering behoeft. Het is de regering zelf die in de memorie van toelichting enkele onderzoeken noemt, waaruit blijkt dat van afschrikwekkende effecten van minimumstraffen of aanverwante maatregelen, die misdaad moeten voorkomen, nauwelijks of geen sprake is. Zo noemt de regering een onderzoek naar de werking van een aantal «tough-on-crime»-maatregelen die in de jaren negentig van de vorige eeuw in de Verenigde Staten zijn getroffen (M. Tonry, idem). De verwachte effecten, namelijk dat deze maatregelen mensen zouden afschrikken om misdaden te plegen, bleken niet op treden. Verder noemt de regering een recente studie van de Universiteit Tilburg over de effectiviteit van de SOV/ISD-maatregel (B.A. Vollaard, Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid; lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden, Politie & Wetenschap, Amsterdam: Reed Business 2010). Uit de studie blijkt dat het effect op de criminaliteit van deze maatregel vooral zit in de langere vrijheidsbeneming, niet in de lagere recidive na vrijlating. Ook uit rechtsvergelijkend onderzoek door Tak blijkt dat in geen van de onderzochte EU-landen die een stelsel van minimumstraffen hebben, specifiek materiaal beschikbaar is 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. Kan de regering duidelijk maken waarop zij haar verwachtingen baseert dat onderhavig wetsvoorstel toch de recidive zal terugdringen?

De leden van de SP-fractie zijn het niet eens met de mogelijkheid dat ook voor iemand die tbs opgelegd krijgt de minimumstraf expliciet niet is uitgesloten. Het is bekend dat juist voor iemand die een stoornis heeft en hieraan gedwongen behandeld dient te worden, langdurige detentie erg slecht uitpakt. Zou voor deze categorie het oordeel niet in ieder geval bij de strafrechter moeten blijven liggen, zonder daarbij gebonden zijn aan een minimale gevangenisstraf? Als de regering werkelijk meent dat voor dergelijke gevallen de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 43d Sr een oplossing kan zijn, waarom zondert zij de groep mensen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens dan niet uit van de toepassing van deze wet?

Deze leden vinden het een goede keuze dat de minimumstraffen in ieder geval niet komen te gelden voor minderjarigen, ook niet als zij met toepassing van het volwassenenstrafrecht worden berecht. Zij vragen de regering uitgebreider in te gaan op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het nog tot stand te brengen adolescentenstrafrecht, zowel voor wat betreft concrete maatregelen als de achterliggende visie.

De aan het woord zijnde leden lezen dat de regering verwacht dat het wetsvoorstel wel degelijk een algemeen afschrikwekkend effect zal sorteren. Ook is te lezen dat na inwerkingtreding van de wet duidelijk zal zijn welke straf minimaal zal worden opgelegd indien opnieuw een ernstige misstap wordt begaan. De wet zal signaalwerking hebben en zal ook, zo wordt verwacht, effect hebben op de recidivecijfers. Deze leden vragen de regering deze beweringen te onderbouwen. Dat minimumstraffen een afschrikwekkend effect hebben en daarmee nieuwe strafbare feiten worden voorkomen, is volgens deze leden nog maar zeer de vraag. Dat is nog niet aangetoond. Op basis van welke (wetenschappelijke) onderzoeken zijn deze stellingen gebaseerd? Wil de regering de situatie in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en mogelijk ook andere landen, waar strenge maatregelen tegen criminaliteit ook niet hebben geleid tot minder misdaad, hierbij betrekken? Hebben de strengere straffen in Nederland van de laatste jaren tot beperking van de recidive geleid?

De leden van de SP-fractie maken bezwaar tegen de conclusie van de regering dat uit het recidivepercentage van 46,5% mag worden afgeleid dat meer dan 50% van de veroordeelden niet recidiveert. De recidive na

zeven jaar is namelijk veel hoger, te weten boven de 70%. Wat bedoelt de regering precies met de opmerking dat aangenomen mag worden dat het ondergaan van een gevangenisstraf invloed heeft op de kans op recidive, in positieve of negatieve zin?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering of de rechter niet nu al rekening behoort te houden, en dat ook doet, met het feit dat er sprake is van recidive en of dit niet nu al altijd in de motivering van het vonnis wordt opgenomen. Niet alleen omdat op basis van artikel 43a Sr een hogere straf mag worden opgelegd, maar ook omdat vrijwel iedere strafrechter rekening houdt met het feit dat iemand niet voor de eerste keer een strafbaar feit begaat. Wat schort er volgens de regering aan deze huidige praktijk?

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag bij de opmerkingen van de regering over de samenloop met artikel 44a Sr. De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de strafoplegging in dat verband de minimumstraf is. Wordt na de bepaling van de minimumstraf vervolgens een vermindering toegepast op grond van artikel 44 of blijft de minimumstraf als zodanig gelden? Deze leden hebben een vergelijkbare vraag bij de toepassing van de regels voor de overschrijding van een redelijke termijn.

### **3. Minimumstraffen, de rechterlijke straftoemeting en recidive**

#### *3.1 Herziening sanctiestelsel*

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting een uiteenzetting van de rechtsgeleerde literatuur over minimumstraffen. De regering laat daarbij niet na om erop te wijzen dat de genoemde rechtsgeleerden kanttekeningen stellen bij de rechterlijke vrijheid op het gebied van strafoplegging. Echter, zo menen deze leden, geen enkele van deze rechtsgeleerden trekt de conclusie dat minimumstraffen wenselijk zijn. Klopt dit? Zo ja, wat zegt dat over de onderbouwing van dit wetsvoorstel? Zo nee, welke rechtsgeleerde heeft dan wel concreet gepleit voor minimumstraffen, zoals het voorliggende wetsvoorstel die introduceert?

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar aanleiding van de opsomming van hoogleraren en adviesinstanties, die aangeven geen voorstander te zijn van minimumstraffen, wie hier nu eigenlijk wel voorstander van is.

Deze leden onderstrepen de opmerkingen van de NVvR en de Rvdr die gaan over onderzoeken over straffen. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse strafrechters al geruime tijd strenger zijn gaan straffen. Ook blijkt dat mensen die goed geïnformeerd zijn over de exacte omstandigheden van het geval tot min of meer dezelfde of zelfs lichtere straffen komen. Tenslotte wijzen de leden op het recent verrichte onderzoek waaruit blijkt dat er redelijk veel draagvlak is onder de Nederlandse bevolking voor het huidige beleid. Waarom slaat de regering al deze kennis en onderzoeken in de wind en komt zij desondanks met dit wetsvoorstel?

De aan het woord zijnde leden wijzen op de conclusie van Tak die minimumstraffen in andere landen heeft onderzocht. Wat is de reactie van de regering op de conclusie dat in geen van deze landen materiaal beschikbaar is waaruit valt af te leiden dat de minimumstraf heeft geleid tot beperking van de criminaliteit of vermindering van de recidive?

De leden van de SP-fractie zeggen de opmerkingen van de NOvA, dat de regering de suggestie wekt dat rechters het niet goed doen en dat er daarom door de wetgever moet worden ingegrepen, juist heel goed te begrijpen. Als de rechters het in de ogen van de regering namelijk nu al goed zouden doen, dan was de regering toch niet met dit wetsvoorstel gekomen?



### 3.2 Huidige en komende wetgeving

De leden van de VVD-fractie merken op dat het al in 1810 was dat in Frankrijk onder de invloed van de verlichting de minimumstraffen werden opgenomen in de Code pénal. In Frankrijk werd het systeem volgens Tak in 1994 afgeschaft, maar na 2007 weer ingevoerd. Kan de regering aangeven op welke punten het nu voorgestelde systeem aansluit op het in Frankrijk ingevoerde systeem?

In België kent men volgens Tak het systeem ook en wel al sinds 1867. Daar bestaan ook correctiemechanismen op het uitgangspunt van de minimumstraf. Kan de regering aangeven hoe het voorgestelde stelsel zich verhoudt tot het op dit moment in België bestaande systeem?

Duitsland hanteert sinds 1871 een stelsel van minimumstraffen. Naar de leden van de VVD-fractie begrepen hebben, bestaat er in Duitsland geen behoefte het daar bestaande systeem te veranderen. Hoe verhoudt het nu door de regering voorgestelde systeem zich met het Duitse stelsel? De Verenigde Staten, Engeland en Wales kennen minimumstraffen in de vorm van het «three strikes, you're out»-principe. Daarnaast kennen Engeland en Wales een stelsel van minimumstraffen, zoals beschreven door Tak. Kan de regering ook aangeven hoe de vergelijking uitvalt van het voorgestelde systeem en de ervaringen in deze landen? Zien deze leden het goed dat naast de al genoemde landen ook in de volgende landen binnen de Europese Unie eveneens een stelsel van minimumstraffen bestaat: Bulgarije, Litouwen, Tsjechië, Slovenië, Roemenië, Denemarken, Finland, Zweden, Oostenrijk, Spanje, Italië en Malta en Ierland? Deelt de regering de constatering van de aan het woord zijnde leden dat daarmee in een groot deel van Europa het begrip minimumstraffen onderdeel is van de strafrechtspleging? Volgens Tak zijn minimumstraffen in een groot deel van deze landen van toepassing op «first-offenders.» Zij zijn en blijven van mening dat de keuze van de regering voor toepassing van minimumstraffen bij recidive desondanks juist is. Ook in Frankrijk is deze keuze inmiddels gemaakt. Deze leden vragen zich in welke landen die keuze nog meer gemaakt is. Kan de regering dat toelichten?

De leden van de VVD-fractie vernemen ook graag een reactie op de constatering van Tak dat het tekenend is dat hij in Duitsland, een land dat het systeem van minimumstraffen kent en waar over ieder materieel strafrechtelijk onderwerp wel minstens één proefschrift is verschenen, geen enkele wetenschappelijke publicatie heeft kunnen vinden die de minimumstraf als onderwerp had en dat als die straf onderwerp van publieke discussie was geweest, daarover zeker zou zijn gepubliceerd zijn. Hetzelfde geldt voor de Scandinavische landen, aldus Tak.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat op grond van tendensen het wenselijk is op meer algemene wijze uitdrukking te geven aan de gewijzigde maatschappelijke opvattingen over de ernst van bepaalde delicten en de daarbij passende noodzakelijke reactie en bestraffing. Echter, deze stelling wordt op geen enkele wijze onderbouwd. Het enige effect dat wordt omschreven – overigens niet gekwantificeerd – is het feit dat door criminelen langer op te sluiten zij simpelweg langer van de straat worden gehouden en daarom minder in de gelegenheid zullen zijn misdaden te plegen. De regering gaat vrijwel volledig voorbij aan het feit dat de straffen in Nederland de afgelopen jaren al zijn gestegen. De regering gaat ook niet in op de vraag in hoeverre dit bij heeft gedragen aan de reductie van de criminaliteit. Op een vraag van de NOvA over het effect van zwaardere straffen wordt slechts geantwoord dat de regering een andere opvatting heeft en dat zwaardere straffen nodig zijn zodat de schrik er in komt. De leden van de PvdA-fractie lezen hierin dat het niet uit te sluiten is dat de regering voornemens is de schrikvaardigheid van

straffen tot grote hoogte op te zwepen. Immers, hoe hoger de schrik, hoe effectiever de straf. Lezen deze leden dit goed? Zo ja, waar gaat de regering nog mee komen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat veel wordt verwezen naar onderzoeken, commentaren enz. Deze leden vragen of hierop een gebundelde beleidsreactie kan worden gegeven, in het bijzonder op de resultaten van onderzoeken naar minimumstraffen in andere landen. Hoe is de situatie in andere landen waar minimumstraffen gelden? Zo zijn in Frankrijk recent minimumstraffen ingevoerd specifiek ten aanzien van recidive. Deze leden willen graag meer inzicht krijgen in de ervaringen daarmee. Is het geëvalueerd? Wat zijn de effecten op recidive, misdaadpreventie en criminaliteitscijfers? Waar wordt in de praktijk tegen opgelopen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat niet alle bij het strafrecht betrokken beroepsgroepen positief zijn over het invoeren van minimumstraffen omdat de vrijheid van de rechter wordt ingeperkt. Wil de regering duidelijk uiteen zetten in hoeverre na invoering van de minimumstraffen de rechter de mogelijkheid behoudt om zelfstandig tot een oordeel te komen over de op te leggen straf. Is er naar de mening van de regering in dit verband verschil tussen het in de wet vastleggen van een maximumstraf, waaraan een rechter zich heeft te houden, en een minimumstraf?

### *3.3 De plaats van dit wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de NOvA vreest dat het bij het wetsvoorstel gaat om het muilkorven van de rechters. De regering ontkent dit ten stelligst en uit mooie woorden over de rechters in Nederland. Dat kan echter niet voorbij gaan aan het feit dat de wetgever het blijkbaar toch nodig acht om strafminima in de wet te verankeren en daarmee te kennen geeft dat het de straffen die rechters nu in geval van recidive plegen op te leggen te laag vinden. Hoe zouden deze leden dit anders moeten lezen?

Overigens roepen zij niet graag de woorden van de heer Wilders in het tv-programma *Uitgesproken WNL* (februari 2011) in herinnering, waar hij stelde dat na vijf of zes jaar bekeken moest worden of rechters te veel voorwaardelijke en taakstraffen hebben opgelegd. Als dat het geval is, zouden ze maar in dienst moeten gaan van de sociale dienst of het Riagg, aldus de heer Wilders. Hij kondigde zelfs een initiatiefwet aan. De mening van de heer Wilders hing nog boven de markt toen het onderhavig wetsvoorstel van de regering in voorbereiding was. Bovendien menen de aan het woord zijnde leden te begrijpen dat de roep om minimumstraffen ook door de heer Wilders wordt gedeeld. Daarom achten deze leden het allerminst vreemd dat de NOvA spreekt over het muilkorven van rechters. Kan de regering hierop ingaan.

Overigens verheugen de leden van de PvdA-fractie zich erop dat het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel van de heer Wilders er tot op heden niet is ingediend. Zij spreken de hoop uit dat het ook nooit zal worden ingediend. Deze leden worden gesterkt in hun hoop door de woorden die mevrouw Helder van de PVV-fractie na het aanbieden van het voorliggend wetsvoorstel aan de Kamer uitte en waar uit opgemaakt kan worden dat haar fractievoorzitter van zijn onzalig voornemen lijkt terug te zijn gekomen.

De regering stelt dat introductie van minimumstraffen naar het model van het Finse strafrecht niet past in ons land. De leden van de PvdA-fractie zijn het daarmee eens. Echter, de onderbouwing van de regering om het Finse

systeem niet te introduceren, begrijpen zij niet. De regering stelt dat er geen goed zicht bestaat op de eventuele positieve effecten van het Finse systeem. Maar dat zicht op de eventuele positieve effecten van het voorliggend wetsvoorstel ontbreekt toch eveneens? Kan de regering deze leden alsnog op de hoogte stellen van de effecten van het voorliggende wetsvoorstel?

#### **4. Misdrijven met een strafmaximum van acht jaar of meer**

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op het punt dat door het OM is aangehaald over de abstracte normstellingen in het Nederlandse strafrecht, waardoor meerdere gedragingen onder een en dezelfde delictsomschrijving kunnen vallen. De regering geeft hierbij aan dat de eerdere veroordeling moet hebben geresulteerd in een veroordeling tot een vrijheidsstraf, waardoor de feitelijk relatief lichte twaalfjaarsdelicten buiten het door dit wetsvoorstel bestreken bereik vallen. De leden van de VVD-fractie merken hier op dat op blz. 24 van de memorie van toelichting staat dat het ook kan gaan om een gevangenisstraf die voorwaardelijk is opgelegd. Deze leden vragen of dit wel een toereikende waarborg is om te voorkomen dat eerdere veroordelingen voor minder ernstige feiten medebepalend zullen zijn voor de toepasselijkheid van minimumstraffen bij recidive. Is een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit bij de eerste veroordeling een voorwaarde of niet? Is het in dit kader denkbaar dat een recidivist veroordeeld zou kunnen worden tot een minimumstraf indien er bij het eerste delict geen sprake was van een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit? Zo ja, acht de regering dit wenselijk? Het doel van de wet is immers om recht te doen aan de gevoelens van slachtoffers of hun nabestaanden en niet het zwaarder straffen op zich, hoewel deze leden vanwege het uitgangspunt van het onschadelijk maken van de dader door opsluiting nog steeds onderschrijven. Zij vinden het door de NVvR aangehaalde vergelijking van de kleptomane huisvrouw, die zich op straat losrukt van een beveiliging, en de bankrover met wapens wel treffend. Het betreft hetzelfde delict maar zijn feitelijk twee verschillende gedragingen in effect en ernst. Ook die kleptomane huisvrouw zou destijds bij de eerdere veroordeling een voorwaardelijke gevangenisstraf kunnen hebben gekregen. Deze leden verzoeken de regering hier uitgebreid op in te gaan. Zij vinden dat de rechter in dit soort gevallen, waar onbillijke situaties kunnen ontstaan, een uitzondering moet kunnen maken. Deze leden vragen of de huidige formulering van artikel 43d Sr daartoe voldoende ruimte biedt. Zij verzoeken de regering daarbij ook te denken aan de situatie dat een jarenlang mishandelde vrouw wraak neemt op haar misbruiker, terwijl er geen omstandigheden zijn ten tijde van het misdrijf die deze reactie rechtvaardigen. Noodweer of noodweerecnes is niet van toepassing, maar het gevoel van de samenleving zou wel zijn dat in dit geval een minimumstraf wellicht te zwaar zou zijn. Deze leden merken wel op dat de betrokkene dan al wel eerder een ernstig misdrijf moet hebben gepleegd, wil zij in dit geval voor een minimumstraf in aanmerking komen.

De regering spreekt over een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit en geeft in de memorie van toelichting een aantal voorbeelden. Deze leden begrijpen dat de regering niet uitputtend alle voorbeelden kan noemen maar verzoeken de regering toch in te gaan op een concreet voorbeeld wat vaak zal voorkomen. Bij winkeldiefstal kan het voorkomen dat de verdachte in de vlucht iemand omver duwt waardoor die persoon komt te vallen. Vindt de regering dat in zo'n situatie er ook sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit?

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat het stelselmatig verspreiden van kinderpornografie (artikel 240b Sr) niet onder de werking van dit wetsvoorstel valt omdat dit betreffende artikel

niet impliceert dat de dader zelf ook betrokken is geweest bij gedragingen die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Acht de regering dat wenselijk?

De leden van de PVV-fractie constateren dat indien het recidivedelict het delict omschreven in artikel 240b Sr betreft, dit niet automatisch een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer inhoudt. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de inbreuk niet per se lichamenlijk hoeft te zijn, maar dat die ook geestelijk kan zijn. Bestaat de mogelijkheid voor de rechter om dit delict toch aan te merken als een ernstige inbreuk, ongeacht of de dader zelf betrokken is geweest bij de gedragingen die een ernstige inbreuk van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad, bijvoorbeeld omdat de filmpjes voor heel veel personen zichtbaar zijn geweest en misschien wel voor eeuwig circuleren op het internet? Deze leden achten dit wenselijk.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat het vereiste van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit bij het recidivedelict niet is opgenomen in het regeer-/gedoogakkoord. Duidelijk is dat voor de eerste veroordeling niet is vereist dat het betreffende delict een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad. Dit is slechts vereist voor de tweede veroordeling, het zogenaamde recidivedelict. Het voorgaande houdt in dat er wel een minimumstraf volgt indien een dader eerst veroordeeld wordt voor een in dit voorstel bedoeld misdrijf en binnen tien jaar wordt veroordeeld voor een in dit wetsvoorstel bedoeld misdrijf welke een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad, maar er geen minimumstraf volgt indien dit in omgekeerde volgorde plaatsvindt. Waarom is hiervoor gekozen?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de minimumstraffen gaan gelden voor daders van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, waarbij sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer terwijl tijdens het begaan van dat misdrijf nog geen tien jaren zijn verstreken sedert een onherroepelijke vroegere veroordeling wegens een feit waarop een strafmaximum van twaalf jaren of meer is gesteld. Deze leden hebben een aantal vragen over het eerste delict.

Zij lezen dat voor de toepassing van het stelsel van minimumstraffen is vereist dat voor dat eerste delict een gevangenisstraf is opgelegd. Daarin ziet de regering een adequate drempel die moet voorkomen dat veroordelingen voor minder ernstige feiten mede als grondslag kunnen fungeren voor de toepasselijkheid van het stelsel van minimumstraffen. Even verderop in de memorie van toelichting lezen deze leden echter dat een vroegere veroordeling ook reeds meetelt als deze een (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke straf betreft. Daarmee vallen dus niet alleen delicten onder het bereik van het stelsel van minimumstraffen die zwaar genoeg zijn om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen, maar ook veel lichtere vergrijpen die de rechter tot het oordeel brengen dat een voorwaardelijke gevangenisstraf toereikend is. Wordt hiermee de deur naar minimumstraffen niet te wijd opengezet? Enkele nog maar net meerderjarig geworden personen die uit baldadigheid op een verlaten locatie een bescheiden brandje stichten, maken zich schuldig aan het twaalfjaarsdelict brandstichting (artikel 157, onder 1°, Sr). De NVvR noemt het voorbeeld van een kleptomane huisvrouw die zich, als zij zich op straat losrukt van een beveiligingsbeambte, schuldig maakt aan een twaalfjaarsdelict. Kan de regering aangeven waarom zij van oordeel is dat dit soort relatief lichte vergrijpen, ook wanneer de rechter alleen een voorwaardelijke gevangenisstraf voldoende acht, toch onder het bereik van de minimumstraffen zouden moeten worden gebracht? Vormt een

van de belangrijkste aanleidingen voor onderhavig wetsvoorstel niet de overtuiging dat het herhaaldelijk begaan van zware misdrijven door dezelfde daders de samenleving ernstig schokt? Met welk doel wenst de regering dan dat ook de in de voorbeelden genoemde relatief lichte delicten meetellen? Kan naar het oordeel van de regering in deze voorbeelden redelijkerwijze nog van zware misdrijven worden gesproken, ook als de rechter een voorwaardelijke straf afdoende vindt? Ziet de regering aanleiding om alsnog in het wetsvoorstel op te nemen dat voor het eerste delict ten minste is vereist dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd? Zou daarmee geen adequatere drempel worden opgeworpen om te voorkomen dat veroordelingen voor minder ernstige feiten mede als grondslag kunnen fungeren voor de toepasselijkheid van het stelsel van minimumstraffen?

De leden van de CDA-fractie vragen welke verwachtingen de regering heeft over de straf die rechters zullen opleggen aan daders van eerste relatief lichte delicten waarop nochtans een zware maximumstraf staat, zoals die in de hiervoor genoemde voorbeelden zijn genoemd. Verwacht de regering dat rechters rekening zullen houden met het feit dat bij een tweede veroordeling binnen tien jaren een minimumstraf moet worden opgelegd? Met andere woorden, zal een rechter niet juist eerder afzien van het opleggen van een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf, omdat hij daarmee voorkomt dat, wanneer een recidivedelict wordt gepleegd, hij of zijn collega's dan gebonden zullen zijn aan het stelsel van minimumstraffen?

De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen ook bij het eerste delict in artikel 43c, eerste lid, Sr de eis op te nemen dat dit een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit moet opleveren. Nu kan namelijk een relatief licht twaalfjaarsdelict, zoals een afgedwongen tongzoen, bewerkstelligen dat iemand na het plegen van een tweede ernstig delict binnen tien jaar een minimumstraf krijgt. Wat is er op tegen het criterium van de ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit ook bij het eerste delict op te nemen?

Deze leden vernemen graag van de regering hoeveel daders naar schatting te maken krijgen met deze nieuwe wet. Hoeveel daders zullen jaarlijks ongeveer een minimumstraf opgelegd krijgen?

Ook vragen zij in hoeveel gevallen in het verleden een te lichte straf zou zijn opgelegd, indien dit wetsvoorstel reeds zou zijn aangenomen. Stel dat deze wet al in 2008 in werking was getreden, hoeveel personen zouden dan bijvoorbeeld in 2009, 2010 en 2011 een hogere straf hebben gekregen dan nu het geval is? Deze leden gaan er vanuit dat de regering, nu zij nog niet heeft kunnen aantonen dat er (wetenschappelijk) bewijs bestaat dat een dergelijke wet de door de regering beoogde invloed zal hebben en zij tevens steun vanuit de deskundigenorganisaties voor haar voorstel moet ontberen, toch zeker met statistische onderbouwing zal komen van de in haar ogen bestaande redenen om deze wet in te voeren. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

De leden van de D66-fractie menen dat de regering de groep recidivisten die in aanmerking komen voor minimumstraffen wel erg oprekt indien het ook misdrijven betreft waarbij de inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer niet besloten ligt in de vervulling van de delictomschrijving. Deze leden vragen of een dergelijke constructie met een indirect slachtoffer de discussie in de rechtszaal over de toepassing van het criterium niet juist aanwakkert.

De regering meent dat een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf voldoende waarborgt dat het gaat om een ernstig feit. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering een nadere toelichting te geven. Op welke wijze ziet de regering de ernst af aan een onherroepelijk

oplegde straf indien de gradatie van de ernst juist ook tot uitdrukking komt in de aard en duur van de straf?

## **5. Gevallen van bijzondere hardheid**

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op de opmerking van de Rvdr dat het volgens gedragskundigen medisch zeer problematisch is om een persoon in tbs te behandelen als hij eerst een forse gevangenisstraf heeft uitgezeten. Deze leden begrijpen dat langere incapacitatie-effecten ook leiden tot maatschappelijke veiligheid, maar zij verzoeken de regering op het medische argument nader in te gaan en daarbij het recidiverisico van de betrokkene te betrekken.

De leden van de PvdA-fractie achten het nauwelijks te bevatten dat de regering van mening is dat ook zwakbegaafden minimumstraffen kunnen krijgen. Dat de rechter de verminderde toerekeningsvatbaarheid van de dader kan meewegen door niet meer dan de minimumstraf op te leggen, achten deze leden volstrekt onvoldoende recht door aan mensen die vanwege hun zwakbegaafdheid niet in staat zijn om de gevolgen van hun daden in te schatten. Hoewel deze leden bijna moedeloos worden van het gebrek aan analyse en onderbouwing van vrijwel het gehele wetsvoorstel, proberen zij op het punt van het nut en de noodzaak ten aanzien van minimumstraffen voor zwakbegaafden toch nog een keer de regering aan te sporen om op haar schreden terug te keren dan wel aan te geven waarom dergelijke minimumstraffen echt nodig zijn.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de regering meent dat rechters invulling mogen geven aan de hardheidsclausule. Als de aan het woord zijnde leden het goed begrijpen, is de wens van de regering dat de speelruimte voor rechters ten aanzien van minimumstraffen zeer beperkt wordt. De voorbeelden die in de memorie van toelichting worden gegeven lijken erop te duiden dat naar mening van de regering de rechter van de minimumstraf mag afwijken als de dader zelf op enigerlei wijze zelf ook slachtoffer is geweest. Bijvoorbeeld een slachtoffer van seksueel geweld die haar verkrachter doodt. Is dit juist? In hoeverre mag de rechter rekening houden met verzachtende omstandigheden bij het afwijken van een minimumstraf? Waar ligt de grens? De aan het woord zijnde leden lezen dat de regering van mening is dat het toepassen van de hardheidsclausule een kwestie van rechtsvorming zal zijn waarbij het aan de prudentie en professionaliteit van de rechter wordt overgelaten om te beoordelen of van de minimumstraf dient te worden afgeweken. Hoe verhoudt de gelukkig ook door de regering onderschreven professionaliteit van de rechter zich tot het gestelde dat de rechter alleen maar in zeer uitzonderlijke omstandigheden mag afwijken van de minimumstraf?

Hoe denkt de regering tegen te gaan dat rechters naar eigen inzicht invulling geven aan de wijze waarop zij van de hardheidsclausule gebruik zullen maken? Hoe denkt de regering te voorkomen dat toepassing van de hardheidsclausule niet toch, wat de leden van de PvdA-fractie wel wenselijk achten, een straftoematingsinstrument wordt?

Begrijpen deze leden het goed dat afwijking van de minimumstraf wel is toegestaan in het kader van artikel 44a Sr waarbij een dader door middel van een getuigenis bijdraagt aan het opsporen en vervolgen van andere daders? Zo ja, waarom is het mogelijk dat een geharde crimineel aan wie de criminele feiten volledig kunnen worden toegerekend wel een lagere dan de minimumstraf krijgt en een zwakbegaafde dader niet?

De leden vragen hoe in andere landen met minimumstraffen de hardheidsclausule in de wet is geregeld. Zijn er landen waar de rechter meer mogelijkheden heeft om af te kunnen wijken van de minimumstraffen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 43d Sr het mogelijk maakt dat een rechter wegens uitzonderlijke omstandigheden, die zich tijdens of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, kan afwijken van het opleggen van een minimumstraf. Daaronder begrepen de omstandigheden die betrekking hebben op gedeeltelijke toerekenbaarheid van de dader en die zouden leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Deze leden vragen waarom is gekozen voor uitzonderlijke omstandigheden tijdens of nadien het delict gepleegd is. Zij denken dan aan het «battered-women» syndroom waarbij er tijdens of na het delict vaak geen uitzonderlijke omstandigheden spelen, maar juist vóór het begaan van het delict. Deze leden zijn voornemens met de collega's van de fracties van de VVD en het CDA een amendement in te dienen om artikel 43d Sr zodanig aan te passen dat bijzondere omstandigheden rondom de daad in de beoordeling kunnen worden meegenomen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat aangegeven wordt dat het stelsel van minimumstraffen in beginsel ook geldt als bij de dader tijdens het begaan van het feit een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens bestond en daarom tbs aan hem wordt opgelegd. Wil een dergelijke stoornis in aanmerking komen voor artikel 43d Sr moet het gaan om een ernstige psychische afwijking of geestelijke stoornis, die in het individuele, zeer specifieke geval bestraffing met een minimumstraf onrechtvaardig zou maken. De leden van de PVV-fractie vragen waar zij dan aan moeten denken. Kan een aantal concrete voorbeelden worden genoemd ter verduidelijking?

De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan de hardheidsclausule. Zij zien de voorgestelde rechterlijke bevoegdheid om ingeval van uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van het stelsel van minimumstraffen als een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen over de toerekeningsvatbaarheid van de dader. Zij lezen in de toelichting dat het voorgestelde artikel 43d Sr ziet op uitzonderlijke gevallen van situaties waarin bij de dader sprake is van een verminderde toereken(ingsvat)baarheid, terwijl het misdrijf wel aan hem kan worden toegerekend. Vervolgens staat er in de memorie van toelichting dat, indien uit de forensische rapportages over de persoon van de dader blijkt dat bij hem tijdens het plegen van het feit sprake was van een (enigszins) verminderde toerekeningsvatbaarheid, de toepassing van artikel 43d Sr niet in aanmerking komt. Ondanks dat de regering schrijft dat zulks geen betoog behoeft, hebben de leden van de CDA-fractie nochtans behoefte aan dit betoog. Begrijpen zij het nu goed dat de enkele omstandigheid dat uit forensisch onderzoek blijkt dat een dader zwaar gestoord is, niet voldoende is om de hardheidsclausule toe te passen, maar dat daarvoor meer nodig is, namelijk een rechterlijk oordeel dat deze zware stoornis in dit individuele, specifieke geval bestraffing met een minimumstraf onrechtvaardig zou maken? Met andere woorden, als uit forensisch onderzoek blijkt dat een dader zwaar gestoord is, kan de rechter toch besluiten de hardheidsclausule buiten toepassing te laten? Kan de rechter ook zonder forensisch oordeel besluiten om de hardheidsclausule toe te passen op grond van een geestelijke stoornis? Kan de regering verduidelijken welke ruimte zij nu voor de rechter ziet weggelegd om een ernstige stoornis bij een dader te kwalificeren als een uitzonderlijke omstandigheid als bedoeld in artikel 43d Sr?

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van artikel 43d Sr, waarin is opgenomen dat de rechter uitsluitend een lagere gevangenisstraf kan opleggen dan is voorgeschreven indien deze straf wegens uitzonderlijke omstandigheden zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Enerzijds maakt deze ontsnappingsmogelijkheid de kans op onredelijke uitkomsten kleiner. Anderzijds

benadrukt de regering hoe restrictief deze bepaling toegepast mag worden. Wat gebeurt indien de rechters hier niet zo terughoudend gebruik van gaan maken in de praktijk als de regering wenselijk vindt? Met de voorbeelden die worden gegeven op blz. 33 van de memorie van toelichting, zoals degene die eerst zelf slachtoffer is geweest van geweld en misbruik en daarna in een hevige gemoedstoestand zelf een delict begaat, erkent de regering toch feitelijk dat iedere situatie uniek is en dus maatwerk door de rechter wenselijk en zelfs noodzakelijk is? Waarom wordt het in dergelijke uitzonderlijke gevallen wel aan de prudentie en professionaliteit van de rechter overgelaten om te beoordelen of bestraffing binnen de bandbreedte van de geldende strafminima en strafmaxima in een concrete situatie van recidive tot een onredelijk en disproportioneel resultaat zal leiden? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de beperking is opgenomen dat het moet gaan om een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Kan die passage worden geschrapt? De toepassing van de hardheidsclausule kan toch niet anders dan het doel hebben om iedere onbillijkheid weg te nemen? Waarom wordt dit de rechter niet toevertrouwd?

De leden van de SP-fractie begrijpen ook niet goed waarom in de hardheidsclausule de beperking is opgenomen dat het moet gaan om uitzonderlijke omstandigheden die zich ten tijde of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan. Waarom zijn uitzonderlijke omstandigheden die zich voorafgaand aan het misdrijf hebben voorgedaan geen reden voor toepassing van de hardheidsclausule? Deze leden verwijzen naar het door het College van procureurs-generaal gegeven voorbeeld van de veelvuldig mishandelde echtgenote of de dader die, alvorens hij tot zijn daad kwam, jarenlang seksueel is misbruikt. Waarom kunnen deze omstandigheden geen rol spelen?

Deze leden zijn het eens met de Rvdr, die aandacht vraagt voor de ongelukkige combinatie van lange gevangenisstraf gevolgd door tbs. De behandelbaarheid van deze individuen neemt af door de lengte van de gevangenisstraf. Zou artikel 43d Sr voor deze groep mensen met een psychische stoornis niet ruimer mogen worden ingezet in het belang van de behandelmogelijkheden en uiteindelijk in het belang van de veiligheid van de samenleving? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie zouden het onwenselijk vinden, zoals ook de NVvR constateert, indien dit voorstel ertoe leidt dat ook zwakbegaafden een minimumstraf opgelegd moeten krijgen die eigenlijk te hoog is. Wat bedoelt de regering nu precies met de volgende opmerking: «(i)n de verminderde toerekeningsvatbaarheid van de dader kan de rechter vervolgens aanleiding zien om niet hoger te straffen dan de voorgescreven minimumstraf.» Daarmee erkent de regering toch feitelijk het probleem van de voorgeschreven minimale gevangenisstraffen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de strafrechter alleen in individuele, zeer specifieke omstandigheden van het geval gemotiveerd kan afwijken van de minimumstraf. Kan de regering aan de hand van voorbeelden toelichten welke individuele en zeer specifieke omstandigheden van het geval zij denkbaar acht?

Deze leden vragen de regering of zij van mening is dat zij met de hardheidsclausule voldoende waarborgt dat de rechter niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel van artikel 6 van het EVRM oordeelt. Waar maakt de regering dat uit op?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het voorgestelde artikel 43d Sr staat dat een rechter alleen dan een lagere gevangenisstraf kan voorschrijven indien wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich ten tijde of na het begaan van de misdrijf hebben voorgedaan, dan wel



uitzonderlijke omstandigheden die de persoon van de dader betreffen, de van toepassing zijnde minimumstraf zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Deze leden vragen waarom in het wetsvoorstel niet nader wordt aangegeven wat onder de hierboven genoemde bijzondere uitzonderingen wordt verstaan. In het wetsvoorstel worden die uitzonderlijke omstandigheden op geen enkele manier nader geduid. Dat leidt tot de mogelijkheid dat ofwel de invoering van de minimumstraffen geen effect heeft ofwel dat de vrijheid van de rechter om zelf, alles in aanmerking nemende, de straftoemeting te bepalen, de facto wel degelijk wordt afgeschaft. Waarom is in het bijzonder het begrip uitzonderlijke omstandigheden ingevoegd? Zou niet te allen tijde een onbillijkheid van zwaarwegende aard moeten worden vermeden, of deze nu uitzonderlijk zijn of niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie plaatsen deze vragen mede tegen de omstandigheid dat het wetsvoorstel kennelijk geen onderscheid maakt in de oorspronkelijk daadwerkelijk opgelegde straf. Met andere woorden, of het misdrijf in eerste aanleg nu is bestraft met één jaar of met het daadwerkelijke maximum van (bijvoorbeeld) tien jaar, de minimale op te leggen straf bij recidive is gelijk. Kan hierop een nadere toelichting worden gegeven?

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat er een hardheidsclausule is opgenomen in het wetsvoorstel. Wel vragen zij hoe ver deze clausule precies reikt. Zij krijgen de indruk dat rechters soms zouden willen kiezen voor het niet opleggen van straf, ook al is het misdrijf bewezen verklaard. In hoeverre is aan de uitsluiting van deze mogelijkheid in artikel 43e Sr dat zij van via de hardheidsclausule toch in individuele gevallen tot het niet opleggen van straf over kunnen gaan? Is in strikte zin het niet opleggen van straf ook geen lagere straf dan het wettelijk minimum? Een andere mogelijkheid om te pogen onder de minimumstraf uit te komen, is het bewezen verklaren van een minder zwaar delict om op die manier te voorkomen dat een minimumstraf opgelegd hoeft te worden die te hoog zou zijn. Hoe groot acht de regering het risico dat dit zal gebeuren?

## **6. Financiële en organisatorische gevolgen**

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat de eerste effecten op de penitentiaire celcapaciteit wordt geraamd op 2,5 miljoen in 2015 en dat de kosten in 2016 zullen oplopen tot 7 miljoen euro. De raming van de maximale kosten voor het gevangeniswezen komen op grond van de huidige inzichten neer op circa 42 miljoen euro. Deze leden verzoeken de regering een onderbouwing te geven van deze kosten. Zij vragen uit welk budget deze kosten gedekt zullen worden. Kan de regering daarbij ook de problemen voor wat betreft capaciteit en financiering meenemen die in Engeland na invoering van de minimumstraffen zouden zijn geconstateerd?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de kosten van het invoeren van minimumstraffen op termijn kunnen oplopen tot 42 miljoen euro per jaar en dat deze kosten binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt opgevangen. Dat betekent dus dat de invoering van minimumstraffen plaatsvindt op kosten van de belastingbetaler dan wel ten koste gaat van ander beleid van het ministerie. Nu is het op zich gebruikelijk dat extra kosten van beleid op deze wijze worden gedekt, maar dan gaat het altijd wel op begrotingsposten waarbij duidelijk (vooraf) doelstellingen en daarbij behorende prestatie-indicatoren worden gesteld. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nog geen begin van doelstellingen of prestatie-indicatoren gegeven. Deelt de regering deze mening? Zo ja, kan de regering die doelstellingen en

prestatie-indicatoren dan alsnog geven? Zo nee, waar kunnen de doelstellingen en prestatie-indicatoren concreet worden gevonden? Begrijpen de aan het woord zijnde leden het goed dat met publiekprivate samenstelling bij het uitbreiden van celcapaciteit private partijen dankzij de invoering van minimumstraffen winst kunnen gaan maken? Zo nee, wat begrijpen deze leden dan niet goed?

De leden van de SP-fractie lezen dat de financiële en organisatorische gevolgen van dit voorstel voor het gevangeniswezen op termijn substantieel zullen zijn. Het gaat om 700 extra plaatsen in het gevangeniswezen. Betekent dit dat er ieder willekeurig moment, specifiek door dit wetsvoorstel, 700 mensen meer vast zullen zitten in de gevangenis dan nu het geval is?

Deze leden vragen de regering waar zij de genoemde 42 miljoen euro, die dit wetsvoorstel voor het gevangeniswezen kennelijk met zich mee zal brengen, vandaan haalt. Zijn er niet nu al behoorlijke tekorten bij de Dienst Justitiële Inrichtingen? Hoe kunnen deze kosten uit de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie komen? Ten koste waarvan gaat dit?

De leden van de D66-fractie merken op dat, hoewel de regering niet overtuigd lijkt van een toename in het aantal ingestelde rechtsmiddelen, de rechtsbeoefenaren menen dat deze toename wel het geval zal zijn. Deze leden vinden de verwijzing van de regering naar de huidige praktijk iets te gemakkelijk, nu met de invoering van een minimumstraf er voor de verdediging evident meer mee gemoeid is bij het inzetten van rechtsmiddelen en het pleiten voor de toepassing van de hardheidsclausule. Op welke wijze meent de regering een mogelijke toename van de werklust te ondervangen bij de staande en zittende magistratuur?

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de financiële en organisatorische gevolgen van dit wetsvoorstel voor het gevangeniswezen op termijn substantieel zullen zijn. De capaciteitsbehoefte bij het gevangeniswezen zal met 700 plaatsen toenemen. De aan het woord zijnde leden vragen of deze voorziene capaciteit met de reguliere buffer aan reservecapaciteit afdoende kan worden opgevangen. De regering suggereert een mogelijk structurele uitbreiding van de celcapaciteit. Welke meerkosten ziet zij daarmee gepaard gaan?

De raming van de maximale kosten voor het gevangeniswezen komen op circa 42 miljoen euro. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering deze kosten precies heeft berekend. Tevens willen zij weten op welke concrete wijze de regering de kosten binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie meent te kunnen opvangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke kosten aan dit wetsvoorstel verbonden zijn. Door het opleggen van eventuele zwaardere straffen zijn immers faciliteiten nodig. Deze leden vragen of dit in de overweging is meegenomen.

## **ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel C (artikelen 43c tot en met 43f Sr)*

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot het voorgestelde artikel 43c Sr in hoeverre het daadwerkelijk noodzakelijk is om de verschillende categorieën minimumstraffen afzonderlijk te benoemen. In de memorie van toelichting lezen zij dat daarmee kracht bijgezet wordt aan de signaalwerking van het artikel. Deze leden vragen of diezelfde

signaalwerking niet tevens uit kan gaan van eenvoudige en algemene formulering.

De aan het woord zijnde leden zijn voornemens samen met leden van de fracties van het CDA en de PVV een amendement indienen om artikel 43d Sr zodanig aan te passen dat ook in situaties waarbij de bijzondere omstandigheden rondom de daad en die niet noodzakelijk ten tijde van het begaan van de daad een rol spelen, in ogenschouw kunnen worden genomen. De leden van deze fracties verwijzen daarbij naar de situatie dat een vrouw tot een gruwelijke daad komt na jaren van misbruik. Dat levert geen noodweer of noodweerexcès op als er ten tijde van de daad geen gevaar te duchten was, maar zou naar de mening van deze leden niet (automatisch) tot een minimumstraf moeten leiden. Hoe kijkt de regering tegen dit uitgangspunt en dus het voorgenomen amendement aan?

De leden van de CDA-fractie lezen in het voorgestelde artikel 43d Sr over uitzonderlijke omstandigheden die zich kunnen hebben voorgedaan ten tijde of na het begaan van het misdrijf. Zij merken op dat deze onvolledig is en suggereren het woordje «van» op te nemen tussen «tijd» en «of», zoals wel gedaan is in het voorgestelde artikel 43c, eerste lid, Sr. Een andere mogelijkheid om deze omissie op te heffen, vormt het amendement dat de leden van de CDA-fractie hierbij aankondigen. In artikel 43d Sr wordt de mogelijkheid voor de rechter om gemotiveerd van de minimumstraffen af te wijken, beperkt tot uitzonderlijke omstandigheden die zich hebben voorgedaan ten tijde van of na het misdrijf. Deze leden stellen voor om de zinsnede «die zich ten tijde of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, dan wel die de persoon van de dader betreffen» te schrappen. Daarmee wordt de rechter expliciet de mogelijkheid geboden om ook uitzonderlijke omstandigheden mee te nemen die zich hebben voorgedaan vóór het misdrijf. De regering schrijft dat deze omstandigheden ook nu al heel goed kunnen worden meegevoegd, omdat ze mede bepalend kunnen zijn voor de uitzonderlijke omstandigheden die zich ten tijde van of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan dan wel die de persoon van de dader betreffen. Toch zouden deze leden door middel van bedoeld amendement graag buiten twijfel gebracht zien dat de rechter bijvoorbeeld rekening kan houden met het zogenaamde «battered-women,» die hun belager doden maar in problemen komen door de eisen die aan noodweer(excès) worden gesteld. Waar vrouwen in een opwelling hun belager doden, kunnen zij zich op zelfverdediging (noodweer(excès)) beroepen. Als zij, na bijvoorbeeld jarenlang te zijn bedreigd, mishandeld en verkracht, hun belager in een onbewaakt moment doden, zal een beroep op noodweer(excès) niet slagen omdat dan geen sprake is van een ogenblikkelijke aanranding. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op dit nog in te dienen amendement.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde artikel 43d Sr uitsluit dat het enkele feit dat er sprake is van een concreet delict, dat in verhouding tot het strafmaximum van de delictomschrijving als gering moet worden beoordeeld, voldoende grond kan zijn om gebruik te maken van de hardheidsclausule. Is hun indruk juist dat deze uitzondering alleen betrekking heeft op de persoon van de dader of zijn bijzondere omstandigheden, maar niet op het feit dat de desbetreffende strafbare daad in algemeen als gering vergrijp gezien wordt?

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot het voorstelde artikel 43f Sr of zoveel vertrouwen in buitenlandse vonnissen zonder enige voorbehoud altijd gerechtvaardigd is. De regering gaat daarop in de memorie van toelichting niet nader in. Kan zij daartoe alsnog overgaan? Ziet zij op dit punt geen risico's? Is zij voldoende overtuigd van de

kwaliteit, integriteit en rechtmatigheid van uitspraken van strafrechters in alle lidstaten van de EU? Zo ja, waarom?

De leden van de ChristenUnie constateren dat in artikel 43f Sr wordt gerefereerd aan vroegere veroordelingen binnen een andere lidstaat van de EU. Deze leden vragen waarom alleen uitgesproken veroordelingen binnen de Europese Unie als vroegere veroordelingen worden gezien.

*Onderdelen D en E (artikelen 77a en 77b Sr)*

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet wenselijk is dat minimumstraffen ook gelden voor jeugdigen die een volwassenensanctie opgelegd hebben gekregen.

De leden van de PVV-fractie begrijpen dat het voorgestelde stelsel van minimumstraffen niet in het jeugdstrafrecht zal gelden. Het zal ook niet gelden voor jeugdigen die volgens het volwassenenstrafrecht worden berecht en evenmin in het geval de eerdere veroordeling dateert uit de tijd dat de dader nog geen achttien jaar was en het recidivedelict is gepleegd toen de dader wel volwassen was. De argumentatie hiervoor bestaat uit vier regels. Kan de regering s uitgebreider onderbouwen waarom deze categorieën, vooral die waarbij de minderjarige door middel van het volwassenenstrafrecht wordt berecht, worden uitgesloten van het stelsel van minimumstraffen.

### **ARTIKEL III**

De leden van de PVV-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat het stelsel van de minimumstraffen niet van toepassing is op delicten die zijn gepleegd voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, ongeacht de vraag of sprake is van een al dan niet onherroepelijke uitspraak. Zo ja, dan vragen deze leden met een verwijzing naar het wetsvoorstel betreffende vervolgingsverjaring (Kamerstuk 32 890) waarom nog niet onherroepelijke uitspraken niet meetellen als eerste delict. Artikel 1 Sr (legaliteitsbeginsel) wordt bij dat wetsvoorstel dan blijkbaar anders gehanteerd dan bij onderhavig wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie,  
De Roon

De griffier van de commissie,  
Nava