

Strafverzwaring in samenhang

**De invloed van recente wetgeving op de gevangenisstraf
bezien vanuit de wetssystematiek, rechtsvergelijking en
praktijk**

WODC projectnummer 3550

prof.mr. Sonja Meijer (projectleider)

prof.dr. Masja van Meeteren

dr. Sanne Buisman

mr. Ruben Aksay

mr. Jessie Stam

mr. Noor Al Zamily

mr. Joëlle Hofstee

m.m.v. Jan Winnubst, Bregje Hemmelder en Jordy Kaal

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), ministerie van Justitie & Veiligheid.

© 2026, Vrije Universiteit Amsterdam. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
LIJST VAN AFKORTINGEN	6
VOORWOORD	7
SAMENVATTING	8
SUMMARY	22
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	35
1.1 Aanleiding van het onderzoek	35
1.2 Doelstelling, probleemstelling en deelvragen	36
1.3 Methoden en aanpak van onderzoek	37
1.3.1 Deelonderzoek A. Wettelijk stelsel: ‘law in the books’	37
1.3.2 Deelonderzoek B. Internationale (rechts)vergelijking	52
1.3.3 Deelonderzoek C. Gevolgen: ‘law in action’	54
1.3.4 Synthese	57
HOOFDSTUK 2 DEELONDERZOEK A: WETTELIJK STELSEL	58
2.1 Inleiding	58
2.2 Strafdoelen en straftheorieën	60
2.3 Ordinale en kardinale proportionaliteit	64
2.3.1 Ordinale en kardinale proportionaliteit – de theorie	64
2.3.2 Proportionaliteit van bestraffing in het EVRM, de rechtspraak van het EHRM en het EU-Handvest	66
2.4 Wijzigingen in strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht	67
2.4.1 Wet verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel (Stb. 2016, 240)	67
2.4.2 Wet computercriminaliteit III (Stb. 2018, 322)	68
2.4.3 Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen (Stb. 2019, 311)	69
2.4.4 Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (Stb. 2021, 544)	71
2.4.5 Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag (Stb. 2023, 69)	72
2.4.6 Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59)	75
2.5 Wijzigingen in strafmaxima in bijzondere wetgeving	83
2.5.1 Wet Wapens en Munitie	83
2.5.2 Opiumwet	86
2.6 Analyse OM-strafvorderingsrichtlijnen	88

2.7 De voorwaardelijke invrijheidstelling	92
2.8 Conclusie	93
HOOFDSTUK 3 DEELONDERZOEK B: INTERNATIONALE (RECHTS)VERGELIJKING	100
3.1 Inleiding	100
3.2 Het Belgische sanctiestelsel	101
3.2.1 Het sanctiestelsel van België in vogelvlucht	101
3.2.2 Recente strafverhogingen	105
3.2.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	107
3.3 Het Duitse sanctiestelsel	111
3.3.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht	111
3.3.2 Recente strafverhogingen	117
3.3.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	119
3.4 Het Franse sanctiestelsel	120
3.4.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht	120
3.4.2 Recente strafverhogingen	123
3.4.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	124
3.5 Het Noorse sanctiestelsel	126
3.5.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht	126
3.5.2 Recente strafverhogingen	131
3.5.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	132
3.6 Het Zweedse sanctiestelsel	133
3.6.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht	133
3.6.2 Recente strafverhogingen	136
3.6.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	141
3.7 Het Zwitsers sanctiestelsel	142
3.7.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht	142
3.7.2 Recente strafverhogingen	144
3.7.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	145
3.8 De sanctiestelsels in rechtsvergelijkend perspectief	146
3.8.1 Inleiding	146
3.8.2 Vormgeving sanctiestelsel	146
3.8.3 Recente verhogingen in straffen	147
3.8.4 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling	148
3.9 Conclusie	150
HOOFDSTUK 4 DEELONDERZOEK C: GEVOLGEN, ‘LAW IN ACTION’	152
4.1 Inleiding	152

4.2	Algemeen beeld	152
4.3	Ontwikkelingen voor specifieke strafbare feiten	154
4.3.1	Analyse uitspraken mensensmokkel (art. 197a Sr)	156
4.3.2	Analyse uitspraken Omkoping van een ambtenaar (art. 170 Sr)	162
4.3.3	Analyse van uitspraken Doodslag (art. 287 Sr)	167
4.3.4	Analyse uitspraken Deelname criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr)	172
4.3.5	Analyse uitspraken Mensenhandel (art. 273f Sr)	175
4.3.6	Aanvullende kwalitatieve analyse	178
4.3.7	Tussenconclusie	181
4.4	Ervaringen professioneel betrokkenen	181
4.4.1	Ervaringen met de toepassing van de mogelijkheid van hogere straffen	182
4.4.2	Ervaringen met de gewijzigde v.i.-regeling	184
4.4.3	Tussenconclusie	187
4.5	Conclusie	188
	HOOFDSTUK 5 SYNTHESE	190
	Beantwoording deelvragen Deelonderzoek A	190
	Beantwoording deelvragen Deelonderzoek B	192
	Beantwoording deelvragen Deelonderzoek C	210
	LIJST MET GERAADPLEEGDE LITERATUUR	215
	BIJLAGE I SAMENSTELLING BEGELEIDINGS-COMMISSIE	223
	BIJLAGE II GEÏNTERVIEWDE EXPERTS VOOR DEELONDERZOEK B	224
	BIJLAGE III LIJST MET RESPONDENTEN	225
	BIJLAGE IV LIJST MET WETSWIJZIGINGEN VOOR BIJZONDERE DELICTEN SINDS 2000	226
	BIJLAGE V ANALYSE STRAFVORDERINGSRICHTLIJNEN OM	228

Lijst van afkortingen

bv.	bijvoorbeeld
CVvi	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
dgn	dagen
GS	gevangenisstraf
iwtr.	inwerkingtreding
jr	jaar
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafsectoren
mnd	maanden
o.a.	onder andere
o.m.	onder meer
OM	Openbaar Ministerie
Opw	Opiumwet
ov	onvoorwaardelijk
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
TS	taakstraf
v.i.	voorwaardelijke invrijheidstelling
vw	voorwaardelijk
Wet RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
wkn	weken
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WWM	Wet Wapens en Munitie

Voorwoord

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat van december 2024 tot december 2025 is verricht door onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam en de Radboud Universiteit, naar de invloed van recente wetgeving op vrijheidsstraffen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Aanleiding tot het onderzoek was een motie van het Eerste Kamerlid Veldhoen c.s. waarin de regering werd verzocht ‘een integraal en wetssystematisch onderzoek’ te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetgeving die ‘(materieel) hebben geleid tot een verzwaring van de sancties’ in het sanctiestelsel.

De totstandkoming van dit onderzoeksrapport binnen de beperkte tijd die daarvoor stond was niet mogelijk geweest zonder een groot onderzoeksteam. De projectleiding lag in handen van prof.mr. Sonja Meijer. Zij verrichtte ook deelonderzoek A over het Nederlandse wettelijk sanctiestelsel en nam de interviews af over de ervaringen van professioneel betrokkenen. De rechtsvergelijking in deelonderzoek B is tot stand gekomen onder leiding van mr.dr. Sanne Buisman, waarbij landenrapporten zijn geschreven door mr. Noor Al Zamily (Zweden en Zwitserland), mr. Ruben Aksay (Noorwegen), mr. Joelle Hofstee (België) en mr.dr. Sanne Buisman (Duitsland en Frankrijk). De v.i.-regelingen voor alle landen zijn onderzocht door mr. Jessie Stam. Het empirisch onderzoek in deelonderzoek C is verricht door prof.dr. Masja van Meeteren. Aan deelonderzoek C hebben voorts meegewerkt student-assistenten Jordy Kaal en Bregje Hemmelder. De onderzoekers zijn student-assistent Jan Winnubst erkentelijk voor zijn hulp en bijstand gedurende het gehele onderzoek.

Graag willen we alle respondenten bedanken die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd.

Ten slotte willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun bijstand en adviezen bij het verrichten van het onderzoek.

Het onderzoek is inhoudelijk afgesloten op 1 december 2025.

Sonja Meijer, hoogleraar straf- en strafprocesrecht

Masja van Meeteren, hoogleraar criminologie

Sanne Buisman, universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in een motie van het lid Veldhoen c.s. waarin de regering wordt verzocht ‘een integraal en wetssystematisch onderzoek’ te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetgeving die ‘(materieel) hebben geleid tot een verzwaring van de sancties’ in het sanctiestelsel. In het bijzonder wordt gewezen op de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord van 20 naar 30 jaar, de invoering van de Wet straffen en beschermen als gevolg waarvan de voorwaardelijke invrijheidstelling is beperkt tot maximaal twee jaar en de verhoging van de maximale straf voor doodslag van 15 naar 25 jaar, en eventuele toekomstige wijzigingen. Bovendien wordt gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een relatief zwaar stelsel van strafrechtelijke sancties kent. In het bijzonder wordt verzocht de gevolgen voor de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel te onderzoeken, zowel in Nederland als in een Europees (rechtsvergelijkend) perspectief.

Ten grondslag aan de motie lag een discussie over de verhoging van de maximumstraf voor doodslag van 15 naar 25 jaar. De fracties van GroenLinks en de Partij voor de Dieren waren niet overtuigd van een noodzaak voor, noch van de effectiviteit van dit voorstel vanuit een overtuiging dat alleen zwaarder straffen niet helpt. Ook uitten zij zorgen over de wetssystematiek en de mogelijk punitieve spiraal waarbij straffen steeds opnieuw worden verhoogd. Zij hadden het gevoel dat er sprake was van voornamelijk symboolwetgeving. De wetswijziging was volgens hen onvoldoende onderbouwd, ook wat betreft de effectiviteit. Het wetsvoorstel zou te zeer op incidenten gebaseerd zijn en het Wetboek van Strafrecht dreigde volgens hen een lappendeken te worden met incidentele ingrepen die leiden ‘tot een spiraal naar boven’. Zo bleef onduidelijk waaruit bleek dat de maximale straf van 15 jaar knelde, en waarom er is gekozen voor een verhoging tot 25 en niet tot bijvoorbeeld 20 jaar. Ook wezen zij op onduidelijkheid over de verhouding van de maximumstraf voor doodslag van 25 jaar tot gekwalificeerde doodslag waarop een maximale straf van 30 jaar of levenslang staat en het doorkruisen van het strafmaximum van dertig jaar in geval van meerdaadse samenloop; bij een strafmaximum van 25 jaar is verhoging met een derde immers niet mogelijk, want dan zou de straf uitkomen boven het strafmaximum van 30 jaar. Ook rees de vraag naar de effectiviteit van de wetgeving omdat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) erop wees dat een verhoging tot 25 jaar in de praktijk niet zal leiden tot hogere straffen en het maximum niet in beeld zou komen. De discussie richtte zich bovendien op de gevolgen van de Wet straffen en beschermen, waarbij de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling is teruggebracht tot twee jaar. De vraag rees daar of de netto straf, de tijd dat iemand echt vastzit, hoger zal zijn, en of dat zal leiden tot het opleggen van lagere straffen door rechters die met de gevolgen van de wetswijziging rekening houden. Een integrale en wetssystematische beschouwing over de gevolgen is volgens de indieners van de motie noodzakelijk. Naar hun oordeel ‘zal dit bijdragen aan een meer fundamenteel gesprek over het sanctiestelsel en de hoogte van de straffen in het licht van de strafdoelen’.

Doelstelling, probleemstelling en deelvragen

Het doel van het onderzoek is om, ter uitvoering van de motie Veldhoen c.s., na te gaan wat de gevolgen zijn van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van vrijheidsbenemende sancties voor het wettelijk stelsel (de wetssystematiek: systematiek van de inrichting van de sanctienormen in hun onderlinge verband), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief.

De probleemstelling houdt in:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de maximale gevangenisstraf voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Deze hoofdvraag, gekoppeld aan de doelstelling, wordt in dit onderzoek uiteengezet in onderstaande deelvragen:

A. Wettelijk stelsel: 'law in the books'

1. Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad:

a. dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd, en/of:

b. dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

2. Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

3. Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

B. Internationale (rechts)vergelijking

1. Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?

2. Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?

3. Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?

4. Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

C. Gevolgen: 'law in action'

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?

a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?

- b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?
 - c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?
2. Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?
 3. Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?
 4. Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een combinatie van de onderzoeksmethoden. In deelonderzoek A staat de systematiek van het nationaal wettelijk stelsel centraal. Om de wetgeving te identificeren die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd (deelvraag A1a) en de vraag welke wetgeving in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd (deelvraag 1Ab), is wetgevingsonderzoek en onderzoek naar de wetsgeschiedenis verricht. Voor de vraag welke strafdoelen met de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving worden beoogd en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen (beleidslogica) (deelvraag A2), is ten behoeve van de reconstructie van de beleidslogica onderzoek naar de parlementaire geschiedenis uitgevoerd, een interview met een wetgevingsjurist gehouden en is een reconstructie van de beleidslogica uit een eerder verschenen rapport geraadpleegd. Daarnaast is wets(historisch)-, (internationaal) literatuur-, beleids- en internationaal en Europeesrechtelijk jurisprudentieonderzoek naar de gevolgen van de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving voor de systematiek van het sanctiestelsel (deelvraag A3).

In deelonderzoek B staat de vraag centraal wat de systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband is in een aantal van de ons omringende landen. Door middel van interviews met landenexperts en *desk research* (voornamelijk wet(historisch) en literatuuronderzoek) voor zes ons omringende landen is nagegaan hoe het sanctiestelsel is vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen (deelvraag B1). Ook is onderzocht of in deze periode in de betreffende landen strafmaatverhogingen zijn ingevoerd voor die misdrijven en, zo ja, om welke misdrijven en welke strafmaatverhoging het gaat en welke ontwikkelingen zich in de v.i.-regelingen hebben voorgedaan (deelvragen B2+B3) en wat de belangrijkste wetssystematische overwegingen daarbij waren (deelvraag B4).

In deelonderzoek C wordt tot slot gekeken naar de gevolgen van de wetten die tot gevolg hebben gehad dat de strafmaat is verhoogd en dat de tijd die in detentie kan worden doorgebracht is verruimd. Daarvoor is gebruik gemaakt van kwantitatief en kwalitatief onderzoek op basis van een database met vonnissen (eerste aanleg) die verzameld is via rechtspraak.nl.

De resultaten van de drie deelonderzoeken zijn bijeengebracht in een synthese waarin een beoordeling wordt gegeven van het Nederlandse sanctiestelsel en een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Beantwoording van de deelvragen en probleemstelling

Aan de hand van de conclusies van de deelonderzoeken A-C is een antwoord geformuleerd op de probleemstelling van dit onderzoek:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de gevangenisstraf, voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek A

Deelvraag A1a: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd?

Sinds 2000 hebben zich enkele wetswijzigingen voorgedaan die tot gevolg hebben gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd. Er zijn geen verlagingen van het strafmaximum ingevoerd. Het betreft hoofdzakelijk misdrijven tegen de openbare orde (aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr); misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 139h (oud) Sr); wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr); helen van gegevens (art. 139g lid 1 Sr) en deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr)). Ook voor misdrijven uit enkele andere titels is de maximumstraf verhoogd: mensensmokkel (art. 197a lid 1 Sr, misdrijven tegen het openbaar gezag (Titel VIII)); bedreiging (art. 285 Sr, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (Titel XVIII)); doodslag (art. 287 Sr, misdrijven tegen het leven gericht (Titel XIX)); diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr, diefstal en stroperij (Titel XII)) en diverse seksuele misdrijven (Titel XIV). Daarnaast zijn strafverzwarringsgronden ingevoerd voor kindermishandeling van minderjarigen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd en stelselmatige kindermishandeling (beide art. 304 Sr). Ook zijn enkele wijzigingen van het strafmaximum ingevoerd in de WWM en Opiumwet. De indruk bestaat evenwel dat de grootste wijzigingen in de bijzondere wetgeving zich voordien hebben voorgedaan.

Deelvraag A1b: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

Door de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de v.i.-regeling gewijzigd. Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer van rechtswege wordt verleend; de verlening geschiedt nu op basis van een

individuele beoordeling door het openbaar ministerie aan de hand van een drietal criteria (gedrag, risico's, derdenbelangen). Het is kortom geen gegeven dat de veroordeelde eerder onder voorwaarden vrijkomt. De duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bovendien gemaximeerd op twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer. In geval van een veroordeling tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar bedraagt de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling dus geen tien maar slechts twee jaar (waardoor de veroordeelde dus materieel maximaal acht jaar langer in detentie doorbrengt).

Deelvraag A2: Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig onderbouwd. Er is sprake van vaagheid en overlap tussen de strafdoelen die de wetgever voor ogen zegt te hebben. Preventieve doelen worden het vaakst als argument genoemd, maar zij laten zich moeilijk onderscheiden. Strafdelen als normstelling en norminprenting, de afschrikwekkende werking van de straf voor (potentiële) daders of meer instrumentele overwegingen die een rol kunnen spelen in het kader van een strafmaatverhoging, lopen in de toelichting door elkaar. Ook generaal preventieve en vergeldende argumenten laten zich lastig onderscheiden. De resocialiserende werking van de straf in de zin dat strafbaarstelling bijdraagt aan een positieve gedragsverandering en het strafdoel van herstel worden niet tot nauwelijks genoemd.

Slechts in een zeer beperkt aantal wetsvoorstellen wordt voor de strafmaatverhoging een uitgebreide (wetenschappelijke) onderbouwing gegeven. Dat van een hogere strafbedreiging een preventieve werking uitgaat, wordt echter veelal niet nader onderbouwd met argumenten of verwijzingen naar (criminologische) literatuur ter zake. De preventieve werking wordt soms enkel onderbouwd aan de hand van algemeenheden en de toelichting doet een sterk beroep op het gezond verstand. De gegeven argumentatie is in sommige gevallen zelfs erg summier en doet nogal clichématig aan.

Deelvraag A3: Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

Geconcludeerd kan worden dat de wetgever aandacht heeft voor de onderlinge balans van de strafmaxima van strafbaarstellingen. Op basis van de ordinale proportionaliteit mag verwacht worden dat de wetgever in geval van een strafmaatverhoging voor een bepaald delict een vergelijking maakt met de strafmaxima van soortgelijke delicten. Dat blijkt het geval te zijn, maar de onderbouwing is soms gebrekkig. De wetgever maakt voor wat betreft de onderlinge wetssystematiek veelal een vergelijking met soortgelijke delicten en/of met het absolute strafmaximum (zoals bij doodslag), maar zeker niet altijd. Een vergelijking met niet verwante delicten die verschillende rechtsbelangen beschermen, heeft weinig nut.

De ernst van het misdrijf is een belangrijk ijkpunt bij onderbouwingen van de verhoging van het strafmaximum. Ingevolge het principe van ordinale proportionaliteit dient een straf (bedreiging) proportioneel te zijn aan de ernst van het feit waarvoor deze straf wordt opgelegd. Even zware misdrijven dienen even zwaar te worden bestraft en (veel) zwaardere misdrijven dienen (veel) zwaarder te worden bestraft dan lichtere misdrijven. Ordinale proportionaliteit blijkt uit de strafbepalingen in het Nederlandse commune en bijzondere strafwetgeving waarin naar gelang van de ernst van de feiten en de gradatie van verwijtbaarheid strafmaxima zijn vastgesteld. Een wijziging in de strafbedreiging van het ene misdrijf heeft daarmee in principe gevolgen voor de structuur van de gehele sanctieschaal. De wetgever pleegt in dat verband bij wetwijzigingen waarbij een strafmaximum wordt verhoogd vergelijkingen te maken met soortgelijke misdrijven. Veel meer dan dat lijkt de wetgever ook niet te kunnen doen. De verschillende delicten en delictscategorieën zijn onderling vaak niet eenvoudig te vergelijken. Binnen een bepaalde titel of binnen een bepaalde categorie delicten, zoals bijvoorbeeld bij de seksuele misdrijven is geschied, bestaat die mogelijkheid tot op zekere hoogte. Het onderscheid tussen dodelijke en culpoze delicten kan daar ook meewegen. Een volstrekt beredeneerbare afstemming tussen bepaalde categorieën (bijvoorbeeld tussen vermogensmisdrijven en geweldsmisdrijven) lijkt echter onhaalbaar. Zelfs binnen een bepaalde categorie, zoals de seksuele misdrijven waar een en hetzelfde rechtsbelang wordt beschermd, valt niet goed te beargumenteren waarom bijvoorbeeld de strafbedreiging voor verkrachting de helft hoger ligt dan voor aanranding of dat de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding en verkrachting telkens een derde hoger liggen dan het basisdelict. Van echte 'uitschieters' binnen het systeem van de wet lijkt over het algemeen dan ook geen sprake. Een uitzondering hierop vormt evenwel de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag waarbij de strafbedreiging op dit misdrijf is verhoogd van vijftien naar vijftwintig jaar. Daar speelde zowel het ijkpunt van de maximale tijdelijke gevangenisstraf (voor moord) van dertig jaren een rol als ook de afstemming met bepaalde andere (zeden)misdrijven die de dood ten gevolge hebben. Hoewel de keuze voor een bepaald strafmaximum uiteindelijk een (rechts)politieke keuze blijft, ontbreken valide argumenten waarom in dit concrete geval is gekozen voor een verhoging tot vijftwintig jaar en niet tot bijvoorbeeld twintig jaar.

Tot slot nopen internationale factoren, verplichtingen voortvloeiend uit EU-recht of verdragsverplichtingen, soms tot nationale strafbaarstellingen en verhogingen van de strafmaxima. Ook dan wordt aan de nationale wetgever ruimte gelaten voor een proportionaliteitsafweging binnen het nationale sanctiestelsel. Interessant voor nader onderzoek is na te gaan hoe de EU-wetgever de voorgeschreven strafmaxima vaststelt.

Tot slot volgt uit de analyse van de OM-strafvorderingsrichtlijnen, waarvan mede een normerende werking uitgaat op de door de rechter op te leggen straf, dat er nauwelijks verband is tussen de deze richtlijnen en strafmaxima, tussen de wijziging van richtlijnen en gewijzigde strafmaxima, en dat het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ver onder de strafmaxima (oud zowel als nieuw) blijft.

Deelvraag B1: Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?

Algemeen

In hoofdstuk 4 is onderzoek gedaan naar de vormgeving van het sanctiestelsel en de v.i.-regeling in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Deze landen maken alle deel uit van de *civil law* rechtsfamilie. Bovendien maken deze landen deel uit van Europa, waar sprake is van gedeelde mensenrechtelijke en resocialisatiebeginselen. Zo stimuleert het Europese strafrechtelijk beleid rehabilitatie en re-integratie van veroordeelden, waardoor lidstaten ook vergelijkbare toetsingscriteria in hun v.i.-regelingen hanteren. Verschillen tussen de onderzochte zijn hoofdzakelijk te verklaren aan de hand van de specifieke tak uit de rechtsfamilie waarvan zij deel uitmaken, zoals de Germaanse rechtsfamilie (Duitsland en Zwitserland), de Scandinavische rechtsfamilie (Noorwegen, Zweden), en de Franse rechtsfamilie (België en Frankrijk), die op specifieke onderdelen een eigen rechtscultuur kennen. Ook heeft zich een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de verschillende landen voorgedaan, waardoor de stelsels op punten uiteen gaan lopen.

Vormgeving van de sanctiestelsels

In bijna alle onderzochte landen worden strafbare gedragingen gecategoriseerd op basis van de ernst van het strafbare feit. Deze categorisering is steeds van invloed op de minimum- en/of maximumstraf en de strafprocedure die moet worden doorlopen. In België en Frankrijk worden bijvoorbeeld de strafbare feiten – van zwaar naar licht – onderverdeeld in misdaden, wanbedrijven en overtredingen; in Duitsland en Frankrijk wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Zweden en Noorwegen kennen daarentegen geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, maar hanteren binnen de strafbare feiten zelf wel verschillende gradaties op basis van de ernst van het misdrijf: licht, ernstig en uitzonderlijk ernstig.

De meeste van de door ons onderzochte landen kennen een systeem van een algemeen strafminimum en/of strafmaximum, en hanteren daarnaast bijzondere strafminima en/of strafmaxima per type delict. De duur van deze maximum- en minimumstraffen verschilt echter per land. Een voorbeeld is Duitsland, waar in beginsel een algemeen strafmaximum van 15 jaar geldt, maar ook een groot aantal feiten een eigen bijzonder strafmaximum kent. Bij het bepalen van de hoogte van de straf spelen strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden in alle landen een rol. Daarbij kunnen zowel de feitelijke aspecten van de zaak, alsmede de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol spelen.

Eveneens kunnen in elk land strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de straf, waarbij zowel feitelijke aspecten als de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol kunnen spelen.

De hiervoor geschetste vormgeving van het sanctiestelsel zorgt ervoor dat de rechter steeds een zekere mate van straftoemettingsvrijheid kent binnen de door de wetgever gestelde grenzen. Er is daarbij aandacht voor de proportionaliteit van de straf en de omstandigheden van het geval.

In de onderzochte landen varieert de straftoemingsvrijheid van ruim (België), tot begrensd door een grondwettelijk kader (Duitsland), een strikt proportionaliteitsbeginsel (Noorwegen en Zweden) of andere specifieke criteria voor de straftoemeting (Zwitserland).

Het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling

In de meeste landen is het uitgangspunt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel wordt verleend na het uitzitten van twee derde van de gevangenisstraf (Duitsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland). Frankrijk en België wijken hier echter vanaf: daar is het reeds mogelijk om na de helft respectievelijk na een derde van de straf voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlenen. Ook speelt in Frankrijk en België de categorisering van de veroordeelde als *first offender* of recidivist een rol. Daarnaast kennen meerdere landen afzonderlijke regelingen van voorwaardelijke invrijheidsstelling voor bijzondere omstandigheden, zoals in geval van een levenslange gevangenisstraf (België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland) of bij een zeer slechte gezondheid van de veroordeelde (België, Frankrijk, Zwitserland).

Er is ook een aantal belangrijke verschillen te ontwaren in de verschillende regelingen. Ten eerste schuift Zweden het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling op naar een later moment, waardoor ze afwijken van het uitgangspunt dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend na twee derde van de straf. Ten tweede bestaan er in sommige landen juist mogelijkheden om eerder tot voorwaardelijke invrijheidstelling over te gaan, zoals in Frankrijk (na de helft van de straf) en, in meer specifieke gevallen, in Duitsland, Noorwegen en Zwitserland. Deze uiteenlopende regelingen betekenen dat, hoewel twee derde van de straf in veel jurisdicties als startpunt fungeert, het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen.

Verder wordt in Duitsland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel verleend, waardoor sprake is van een min of meer automatisch toekenning. België lijkt hierin restrictiever, en in de toekomst is zelfs het automatisch verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling in Zweden mogelijk niet langer aan de orde. Ondanks verschillen in de procedurele regels blijven in vrijwel alle systemen dezelfde factoren een rol spelen bij de beoordeling of de veroordeelde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling: persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, de ernst van het delict en de maatschappelijke belangen.

Deelvraag B2: Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?

In de afgelopen periode zijn in alle landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor ernstige geweldsdelicten, zoals seksueel geweld, geweld tegen beschermde groepen (zoals hulpverleners en overheidsfunctionarissen) en terrorisme. Het valt daarbij op dat in België in het nieuwe Strafwetboek kiest voor een systeem van gestandaardiseerde strafniveaus, hetgeen aanleiding heeft gegeven om het sanctiestelsel als geheel te herzien. Voorts is er speciale aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen, waarbij kan worden gedacht aan kinderen, slachtoffers van partnergeweld en personen in publieke of beschermende functies. Om deze groepen beter te beschermen, worden in veel landen hogere straffen op strafbare feiten tegen deze kwetsbare groepen geïntroduceerd. Tot slot hebben landen in de afgelopen periode

een strafrecht aangepast naar hedendaagse normen. Een voorbeeld daarvan is de herijking van de zedenwetgeving. Veel van de onderzochte landen hebben in navolging van de verdragsrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul de zedenwetgeving verruimd door het dwangmodel te vervangen voor een instemmingsmodel, waardoor meer gedragingen onder de reikwijdte van het strafrecht worden gebracht.

Deelvraag B3: Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?

Per land is inzichtelijk gemaakt voor welke strafbare feit een strafmaatverhoging is ingevoerd, wat de oude strafmaat is en de nieuwe strafmaat. Kort gezegd betreft het veelal geweldszaken (tegen personen met een maatschappelijke functie), terrorisme (gerelateerde feiten), seksuele misdrijven, moord en (intrafamiliale) doodslag. Voor de strafmaatverhogingen wordt verwezen naar het overzicht in tabellen 7 tot en met 12.

Deelvraag B4: Wat waren de belangrijkste (wetsystematische) overwegingen daarbij?

Algemeen

In de door ons onderzochte landen verschilt de uitvoerigheid van de toelichting op de strafmaatverhogingen sterk. In Noorwegen en Zweden wordt de meest uitvoerige toelichting door de wetgever gegeven. In België en Duitsland wordt volstaan met een meer summiere toelichting. In Frankrijk ontbreekt daarentegen enige toelichting op de strafmaatverhoging. Dat is opmerkelijk nu de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de redengevende argumenten moeten bevatten voor de voorgestelde wet(swijzigingen). Landen als Noorwegen en Zweden laten juist zien dat het geven van een onderbouwing, waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar hoe de strafmaat voor het misdrijf zich verhoudt tot andere, soortgelijke misdrijven, waarborgt dat de gekozen strafmaat past binnen het sanctiestelsel en aan de innerlijke consistentie geen afbreuk doet. Maar in sommige gevallen is de kwaliteit van de argumentatie gebrekkig. Zo wordt door de wetgever vaak geleund op de ‘magische werking van het strafrecht’, door zonder wetenschappelijke onderbouwing aan te nemen dat afschrikwekkende werking uitgaat van de strafverhoging en daarmee wordt bijgedragen aan de preventieve werking.

Belangrijkste (wetsystematische) overwegingen

Aan de strafmaatverhogingen liggen verschillende (wetsystematische) overwegingen ten grondslag. De belangrijkste overweging ziet op de ordinale proportionaliteit, waarbij de strafmaat wordt onderbouwd in het licht van de ernst van het strafbare feit of de verhouding tot het geschonden rechtsgoed. In Noorwegen en Zweden wordt daarbij expliciet gekeken hoe de straf zich verhoudt tot andere strafbare feiten, bijvoorbeeld de verhouding tussen deelname aan en rekrutering door criminele organisaties en deelname aan een terroristische organisatie en worden in Zweden de straffen voor seksuele misdrijven vergeleken met andere (gewelds)misdrijven. Nauw verbonden met ordinale proportionaliteitsoverwegingen, zijn de overwegingen die zien op het strafrechtelijk verwijt dat de verdachte wordt gemaakt. Daarbij wordt door de wetgever gekeken naar de ernst van het strafbare feit of de kwetsbaarheid van het slachtoffer. Zo is de strafverhogingsgrond voor intrafamiliale doodslag in België ingegeven

door de bijzondere kwetsbaarheid die bestaat binnen een relatie. De ernst van het strafbare feit, de verhouding tot het geschonden rechtsgoed of het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan is in die gevallen leidend voor het onderbouwen van de strafmaat, hetgeen lijkt te duiden op kardinale proportionaliteit. Ook wordt ter onderbouwing aangegeven dat er van de strafmaatverhoging een signaalwerking uitgaat, waarbij het onrechtmatige karakter van het strafbare feit wordt uitgedrukt. Voorts wordt de strafmaat, zoals hiervoor reeds is aangegeven, vaak onderbouwd met het argument dat er een generaal preventieve werking en/of een afschrikwekkend effect uit zou gaan van de strafmaatverhoging. Daarbij wordt volstaan met de enkele opmerking dat de strafmaatverhoging een dergelijk effect zou hebben, maar ontbreekt verdere wetenschappelijke onderbouwing voor die stelling.

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek C

Deelvraag C1: Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?

a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?

b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?

c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?

De eerste onderzoeksvraag (C1) richtte zich op de gevolgen van de bij deelonderzoek A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist en opgelegd. Uit de analyses blijkt dat in slechts een beperkt aantal zaken daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om straffen te eisen of op te leggen die boven het oude strafmaximum uitstijgen. In de meeste gevallen blijven zowel de strafeis van het Openbaar Ministerie als de opgelegde straf door de rechter ruim binnen de bandbreedte die al vóór de wetswijziging gebruikelijk was. Slechts bij enkele delicten, met name bij mensensmokkel (art. 197a Sr) en deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr), is een lichte tot matige stijging van de strafhoogte zichtbaar na de inwerkingtreding van de wet. In de andere onderzochte delictscategorieën, te weten omkoping van een ambtenaar, mensenhandel en doodslag, zijn geen aanwijzingen gevonden dat de rechter structureel zwaarder is gaan straffen of vaker de bovengrens van de strafmaat opzoekt. Wel kiest men vaker voor een andere strafmodaliteit, dat wil zeggen vaker een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan een taakstraf, geldboete of voorwaardelijke gevangenisstraf.

Wanneer er wel boven of in de buurt van het strafmaximum wordt gestraft is er doorgaans sprake van samenloop met andere delicten of strafverzwarende omstandigheden. Daarnaast spelen procedurele en persoonlijke omstandigheden in omgekeerde zin een rol: overschrijding van de redelijke termijn, beperkte betrokkenheid van de verdachte of verzachtende persoonlijke omstandigheden leiden in veel gevallen tot matiging van de straf.

Wanneer de hoogte van de opgelegde straffen wordt uitgedrukt in sanctiepunten (dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf) laat de vergelijking tussen de periode vóór en na de wetswijziging een divers beeld zien. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is sprake van een lichte maar statistisch significante stijging van de gemiddelde strafhoogte, respectievelijk met ongeveer zestig en vijfenzeventig procent. Bij de andere delicten blijft de gemiddelde en mediane straf stabiel of daalt zelfs licht. Over het geheel genomen lijkt er dus geen sprake te zijn van een structurele verhoging van de opgelegde gevangenisstraffen. De punitiviteit is voor de onderzochte strafbare feiten slechts in beperkte mate toegenomen en blijft grotendeels binnen de bandbreedte van de bestaande straftoemtingspraktijk. Dit komt waarschijnlijk doordat rechters en officieren zich in hun strafmaat doorgaans oriënteren op bestaande jurisprudentie en de LOVS-oriëntatiepunten, die niet onmiddellijk na een wetswijziging worden aangepast. De verhoogde strafmaxima worden daardoor niet automatisch als zelfstandige aanleiding gezien om zwaarder te straffen.

Deelvraag C2: Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?

De tweede onderzoeksvraag had betrekking op de gevolgen van de wetswijzigingen voor de duur van de feitelijke detentie. Hoewel de opgelegde strafhoogte grotendeels stabiel is gebleven, kan de feitelijke tijd die in detentie wordt doorgebracht wel zijn toegenomen. Dit hangt vooral samen met de wijziging van de regeling voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Waar veroordeelden voorheen na het uitzitten van twee derde van hun straf in aanmerking kwamen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, geldt nu een maximum van twee jaar. Hierdoor kan de feitelijke vrijheidsbeneming aanzienlijk langer zijn, ook zonder dat de rechter hogere straffen oplegt. De verhoging van de strafmaxima heeft dus indirect bijgedragen aan een stijging van de feitelijke punitiviteit, via de uitvoering van straffen in plaats van via de straftoemeting zelf. Aangezien dit alleen geldt voor veroordeelden met een straf van zes jaar of hoger geldt dit echter slechts voor een beperkt aantal veroordeelden.

Deelvraag C3: Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?

De derde onderzoeksvraag richtte zich op de ervaringen van professioneel betrokkenen (waaronder officieren van justitie, rechters en medewerkers van de reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen. De focusgroepen bevestigen het beeld dat uit de analyse van rechtspraak naar voren kwam, namelijk dat de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt worden gebruikt. Rechters en officieren geven aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt. De deelnemers aan de focusgroepen erkennen dat een wetswijziging een signaal kan zijn van veranderde maatschappelijke opvattingen over de ernst van een delict, maar

benadrukken dat de feitelijke straftoemeting hierdoor zelden wezenlijk verandert. Zij tonen bovendien weinig vertrouwen in de afschrikwekkende werking van hogere maxima. Als belangrijkste strafdoelen noemen zij nog steeds vergelding, proportionaliteit en individuele rechtvaardigheid. Verschillende rechters uitten ook kritiek op de politieke nadruk op strafverzwaring, die volgens hen voorbijgaat aan structurele problemen in de strafrechtketen, zoals capaciteitsgebrek, lage pakkans en vertraging in de executie van straffen.

Deelvraag C4: Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

De vierde onderzoeksvraag richtte zich op de mate waarin met deze wetswijzigingen de onderliggende strafdoelen worden bereikt. Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat de doelstelling het realiseren van hogere straffen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. De verhoging van strafmaxima heeft in de praktijk nauwelijks geleid tot hogere straffen. Wel hebben de wetswijzigingen een zekere symbolische werking: zij drukken maatschappelijke afkeuring uit en legitimeren een strenger strafklimaat, zonder dat dit zich vertaalt in structureel zwaardere bestraffing. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat deze beperkte doorwerking ook de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak onderstreept. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke druk. Daarmee bevestigen de resultaten dat de scheiding tussen wetgevende en rechtsprekende macht in het Nederlandse strafrecht in de praktijk goed functioneert.

Implicaties

De bevinding dat rechters slechts zelden gebruikmaken van de verhoogde strafmaxima wijst op een zekere mate van continuïteit en autonomie in de strafrechtspraktijk. De rechter laat zich bij straftoemeting primair leiden door de zwaarte van het concrete feit, vergelijkbare jurisprudentie, en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, en niet door abstracte beleidswijzigingen in de wet. Dit bevestigt dat de rechterlijke macht haar onafhankelijke beoordelingsruimte behoudt binnen de trias politica. Anders gezegd: de wetgever kan wel de uiterste grenzen van de strafmaat verleggen, maar de rechter bepaalt nog steeds hoe binnen die ruimte gestraft wordt. De law in the books beïnvloedt de law in action dus slechts beperkt.

De verhoging van strafmaxima lijkt vaak vooral symbolisch of politiek-communicatief van aard: ze drukt maatschappelijke afkeuring uit, maar verandert het rechterlijk gedrag nauwelijks. Daarmee roept dit type wetgeving vragen op over de instrumentele rationaliteit van strafverzwarend beleid. Als hogere maxima niet leiden tot zwaardere straffen, draagt dit weinig bij aan vergelding of preventie, en lijkt de wetgever meer te reageren op publieke opinie dan op empirisch onderbouwde noodzaak. Blijkbaar was het voor de rechtspraktijk niet nodig om de strafmaxima te verhogen. Het beperkte effect van hogere maxima onderstreept dat de scheiding der machten in Nederland goed functioneert: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar beoordeelt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders. Dat is positief voor de rechtsstatelijke legitimiteit.

De bevinding dat de rechter nauwelijks gebruikmaakt van de verhoogde strafmaxima kan echter op twee manieren worden gelezen. Aan de ene kant bevestigt dit de

onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: de rechter blijft vasthouden aan het proportionaliteitsbeginsel, de individuele afweging van de zaak en de consistentie met eerdere rechtspraak. Daarmee vormt hij een tegenwicht tegen politieke impulswetgeving en behoudt hij de continuïteit van het strafrechtssysteem. Aan de andere kant kan deze terughoudendheid ook worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging. Wanneer de rechter deze signalen grotendeels negeert, ontstaat er een spanningsveld tussen democratische legitimiteit en rechterlijke autonomie.

Voor de wetgever is dat frustrerend: het parlement beoogt met een wetswijziging de maatschappelijke norm te herijken en de strafpraktijk aan te scherpen, maar ziet vervolgens dat de feitelijke rechtspraak grotendeels ongewijzigd blijft. Dit roept vragen op over de effectiviteit van wetgeving als sturingsinstrument in een systeem waarin de rechter zo sterk autonoom opereert. Toch is het niet eenvoudig te zeggen dat de rechter 'meer zou moeten luisteren' naar de wetgever. De legitimiteit van de rechterlijke macht berust juist op zijn vermogen om tegenwicht te bieden aan kortetermijnpolitiek en populistische druk. Wanneer rechters zich te veel laten leiden door politieke signalen, verliest de strafrechtspleging haar eigen normatieve anker: de individuele, proportionele en op bewijs gebaseerde beoordeling van schuld en straf.

Tegelijkertijd kan van rechters wel worden verwacht dat zij zich bewust verhouden tot maatschappelijke en wetgevende ontwikkelingen. Het volledig negeren van de bedoeling van de wetgever kan niet de bedoeling zijn en leiden tot een kloof tussen rechtspraak en samenleving, en daarmee tot een legitimiteitsprobleem van het strafrecht als geheel. Een meer expliciete motivering waarin rechters toelichten hoe zij de wetgevende intentie hebben gewogen, ook wanneer zij deze niet volgen, zou bijdragen aan transparantie en wederzijds begrip tussen wetgever en rechter.

Kort gezegd: het is positief dat de rechter zijn onafhankelijkheid bewaart, maar een zekere mate van responsiviteit is wenselijk om de democratische legitimiteit van de strafrechtspleging te behouden. De balans tussen autonomie en afstemming is daarmee essentieel voor de geloofwaardigheid van het strafrecht in een veranderende maatschappelijke context.

Dit roept de vraag op wat de wetgever dan wel kan doen om maatschappelijk veranderde normen en waarden vertaald te zien in de strafoplegging. Minimumstraffen beperken onzes inziens de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel. Internationale en nationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigverklaringen zonder straf. De voorbeelden uit onze analyse van mensensmokkel spreken wat dit betreft ook tot de verbeelding.

De doorwerking van strafmaatverhogingen in OM-richtlijnen zou vergroot kunnen worden, maar ook hier geldt dat deze richtlijnen bewust niet normerend zijn: zij codificeren de bestaande praktijk in plaats van haar voor te schrijven. Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie tussen het OM en de Minister is hier bovendien enige distantie gevraagd. Een genuanceerde route zou kunnen zijn dat beter onderbouwde strafvorderingsrichtlijnen worden ontwikkeld door het OM, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

Samenvattend zijn in Nederland in het afgelopen decennium diverse wetswijzigingen ingevoerd die een verhoging van strafmaxima tot gevolg hebben gehad, min of meer gelijk aan de ontwikkelingen in ons omringende landen. Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig (empirisch) onderbouwd. De wetgever heeft oog voor de ordinale proportionaliteit van maximumstraffen in relatie tot de ernst van de feiten waarvoor wordt veroordeeld, maar ook hier laat de onderbouwing te wensen over. De wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft daarnaast tot gevolg gehad dat het eerst mogelijke moment van invrijheidstelling ten opzichte van de oude regeling, maar ook in vergelijking met het moment waarop veroordeelden in andere landen in beginsel voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, later in de tijd ligt. De Nederlandse regeling bevat bovendien geen mogelijkheid van differentiatie in de zin dat in andere landen twee derde van de straf als uitgangspunt fungeert, maar het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen. De resultaten van het empirisch onderzoek laten voorts zien dat de wetswijzigingen slechts een beperkte feitelijke impact hebben gehad op de strafoplegging. De rechterlijke macht blijft binnen haar onafhankelijke beoordelingsruimte, terwijl de wetgever met strafverzwaring voornamelijk een signaalfunctie vervult. Voor toekomstig strafrechtelijk beleid ligt de uitdaging in het ontwikkelen van empirisch onderbouwde en consistent toegepaste straftoemeteringskaders, in plaats van symbolische strafmaximaverhogingen.

Summary

Reason for this study

The reason for this study lies in a motion by member Veldhoen et al. in which the government is requested to have ‘an integral and legislative systematic investigation’ carried out into the effects of the accumulation of legislation that ‘have (substantively) led to an increase in the sanctions’ in the sanction system. In particular, reference is made to the increase in the maximum temporary prison sentence for murder from 20 to 30 years, the introduction of the Penalties and Protection Act, as a result of which conditional release is limited to a maximum of two years, and the increase in the maximum sentence for manslaughter from 15 to 25 years, and any future amendments. In addition, reference is made to research that shows that the Netherlands has a relatively severe system of criminal sanctions compared to other European countries. In particular, it is requested that the consequences for the effectiveness and proportionality of the criminal sanctions system be investigated, both in the Netherlands and from a European (comparative law) perspective.

The motion was based on a discussion about the increase of the maximum sentence for manslaughter from 15 to 25 years. GroenLinks and Partij voor de Dieren political parties were not convinced of the necessity for, nor of the effectiveness of, this proposal from a conviction that heavier punishments alone would not help. They also expressed concerns about the legal system and the possible punitive spiral in which sentences are increased again and again. They felt that this was primarily symbolic legislation. In their view, the legislative amendment was insufficiently substantiated, also in terms of its effectiveness. The bill was said to be based too much on incidents and, according to them, the Criminal Code threatened to become a patchwork quilt with incidental interventions that lead ‘to a spiral upwards’. It remained unclear what evidence there was that the maximum sentence of 15 years was insufficient, and why the decision was made to increase it to 25 years rather than, for example, 20 years. They also pointed to a lack of clarity about the relationship between the maximum sentence for manslaughter of 25 years and qualified manslaughter, which carries a maximum sentence of 30 years or life imprisonment, and the interference with the maximum sentence of thirty years in the case of multiple offences; After all, with a maximum sentence of 25 years, an increase of one third is not possible, because then the sentence would exceed the (absolute) maximum sentence of 30 years. The question of the effectiveness of the legislation also arose because the Dutch Association for the Judiciary (in Dutch: Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, NVvR) pointed out that an increase to 25 years would not lead to higher sentences in practice and the maximum would not be considered. The discussion also focused on the consequences of the Punishment and Protection Act, whereby the term of conditional release has been reduced to two years. The question arose whether the net sentence, the time that someone is really detained, will be higher, and whether that will lead to the imposition of lower sentences by judges who take into account the consequences of the change in the law. According to the submitters of the motion, an integral and systematic consideration of the consequences is necessary. In their opinion, ‘this will contribute to a more fundamental discussion about the sanctions system and the severity of sentences in light of the objectives of punishment’.

Objective, problem definition and sub-questions

The aim of the study is, in implementation of the motion by Veldhoen et al., to examine the consequences of the recent introduction of various laws that have materially led to an increase in custodial sanctions for the legal system (the system of sanctions in context), and for the effectiveness and proportionality of the criminal sanction system, both in the Netherlands and from a European (legal) comparative perspective.

The problem definition is as follows:

What are the consequences of the recent introduction of various laws that have materially led to an increase in the maximum prison sentence for the legal system, and for the effectiveness and proportionality of the criminal sanction system, both in the Netherlands and from a European (legal) comparative perspective?

This main question, linked to the objective, is explained in this research in the following sub-questions:

A. Legal system: 'law in the books'

1. What legislation can be identified that has resulted in recent years in:
 - a. an increase in the maximum prison sentence that can be imposed for crimes, and/or:
 - b. an extension of the time that can be spent in detention for such crimes?
- 2: What are the objectives of the legislation identified under A1 and how is the law expected to contribute to these objectives (policy rationale)?
3. What can be said about the consequences of the legislation identified under A1 for the legal system (system of the sanctions in context)?

B. International (legal) comparison

1. How is the sanctions system structured in Belgium, Germany, France, Norway, Sweden and Switzerland and which conditional release schemes apply in those countries?
2. Have penalties for certain offences been increased or changes to the regulations of conditional release been introduced in those countries in the recent period?
3. If so, which crimes, which increases in penalties and what changes to the early release scheme are involved?
4. What were the main (legislative systematic) considerations in this regard?

C. Consequences: 'law in action'

1. What are the consequences of the introduction of the laws identified in A for the length of the prison sentences that are demanded or imposed?
 - a. Is the possibility of demanding or imposing higher (imprisonment) sentences (than the old maximum sentence) being used?
 - b. If so, which factors (such as the influence of the amended conditional release scheme) play a role in this? And if not, why not?

- c. What are the consequences of the introduction of the laws identified in A for the average and median length of the sentences demanded and imposed, expressed in penalty points?
2. What are the consequences of the laws identified in A (in combination with the sentences imposed for them (see C1)) for the duration of the time spent in detention?
3. What are the experiences of those professionally involved (including public prosecutors, judges, probation services) with the application of the possibility of imposing higher sentences?
4. What is known about the extent to which the sentencing goals are achieved?

Research methods

A combination of the research methods was used to answer the research questions. Sub-study A focuses on the national legal system. In order to identify the legislation that has resulted in an increase in the maximum custodial sentence that can be imposed for offences in recent years (subquestion A1a) and the question of which legislation in recent years has resulted in an increase in the length of time that can be spent in detention for such offences (sub-question 1Ab), legislative research and research into the legislative history were conducted. To answer the question of what sentencing objectives are pursued by the legislation identified under sub-question A1 and how the law is expected to contribute to this (policy logic) (sub-question A2), research into parliamentary history was conducted, an interview was held with a legislative lawyer and a reconstruction of the policy logic from a previously published report was consulted for the purpose of reconstructing the policy logic. In addition, research was conducted into the consequences of the legislation identified under sub-question A1 for the system of sanctions (sub-question A3), based on legal (historical) literature, (international) literature, policy and international and European case law.

Sub-study B focuses on the question of the system of sanction standards in their mutual relationship in a number of neighbouring countries. Through interviews with local experts and desk research (mainly legal (historical) and literature research) for six neighbouring countries it has been examined how the sanction system is designed in Belgium, Germany, France, Norway, Sweden and Switzerland and which early release schemes apply in those countries (sub-question B1). It was also investigated whether penalties for these offences were increased in the countries concerned during this period and, if so, which offences and what increase in penalties were involved, what developments occurred in the early release regulations (sub-questions B2+B3) and what the most important legal considerations were in this regard (sub-question B4).

Finally, sub-study C looks at the consequences of the laws that have resulted in an increase in the sentence and an increase in the time that can be spent in detention. Quantitative and qualitative research based on a database of judgments (first instance) collected through rechtspraak.nl.

The results of the three sub-studies have been brought together in a synthesis that assesses the Dutch sanctions system and answers the main question of this study.

Answering the sub-questions and problem definition

On the basis of the conclusions of the sub-studies A-C, an answer was formulated to the problem definition of this study:

What are the consequences of the recent introduction of various laws that have materially led to an increase in prison sentences, for the legal system (legal system), and for the effectiveness and proportionality of the criminal sanction system, both in the Netherlands and in a European (legal) comparative perspective?

Answering subquestions Substudy A

Subquestion A1a: Which legislation can be identified that has resulted in an increase in the maximum prison sentence that can be imposed for crimes in recent years?

Since 2000, there have been a number of legislative changes which have resulted in an increase in the maximum prison sentence that can be imposed for crimes. No reductions in the maximum sentence have been introduced. These are mainly crimes against public order (incitement to violence, hatred and discrimination (Art. 137d Sr); abuse of sexual images (Art. 139h (old) Sr); unlawful recording of images in a home (Art. 139f Sr); handling data (Art. 139g paragraph 1 Sr) and participation in a criminal organization (Art. 140 Sr)). The maximum penalty has also been increased for crimes from some other titles: human smuggling (Art. 197a paragraph 1 Sr, crimes against public authority (Title VIII)); threat (Art. 285 Sr, crimes against personal liberty (Title XVIII)); manslaughter (Art. 287 Sr, crimes against life (Title XIX)); theft in a home during the day (Art. 311, second paragraph, Sr, theft and poaching (Title XII)) and various sexual crimes (Title XIV). In addition, aggravated grounds have been introduced for child abuse of minors who are entrusted to the care, training or vigilance of another person and systematic child abuse (both Article 304 of the Dutch Criminal Code). Some changes to the maximum sentence have also been introduced in the WWM and Opium Act. However, it seems that the most significant changes in the special legislation have occurred before that.

Subquestion A1b: What legislation can be identified that has resulted in an increase in the length of time that can be spent in detention for such offences in recent years?

Due to the entry into force of the Penalties and Protection Act on 1 July 2021, the conditional release scheme has changed. This change in the law has resulted in the conditional release no longer being granted by operation of law; it is now granted on the basis of an individual assessment by the public prosecutor's office using three criteria (behaviour, risks, third-party interests). In short, it is not a given that the convicted person will be released earlier under conditions. The duration of the conditional release is also capped at two years. This includes a significant change for those sentenced to a prison sentence of six years or more. In the event of a sentence of thirty years, the period of conditional release is therefore not ten but only two years (which means that the convicted person will therefore spend a maximum of eight years longer in detention).

Subquestion A2: What are the objectives of the legislation identified under A1 and how is the law expected to contribute to these objectives (policy rationale)?

The intended effect of a proposed change to the maximum sentence in terms of contributing to the achievement of penal objectives such as retribution, general prevention, special prevention or rehabilitation is not substantiated, or only inadequately so. There is vagueness and overlap between the punishment goals that the legislator claims to have in mind. Preventive goals are most often mentioned as arguments, but they are difficult to distinguish. Criminal objectives such as setting standards and imprinting norms, the deterrent effect of the punishment on (potential) offenders or more instrumental considerations that may play a role in the context of an increase in sentences, are intertwined in the explanatory notes. General preventive and retributive arguments are also difficult to distinguish. The rehabilitative effect of the punishment in the sense that criminalisation contributes to a positive change in behaviour and restoration are hardly mentioned.

Only in a very limited number of bills is an extensive (scientific) substantiation for the increase in penalties provided. However, the fact that a higher threat of punishment has a preventive effect is often not further substantiated with arguments or references to (criminological) literature on the subject. The preventive effect is sometimes only substantiated on the basis of generalities and the explanation makes a strong appeal to common sense. In some cases, the argumentation given is very brief and rather clichéd.

Subquestion A3: What can be said about the consequences of the legislation identified under A1 for the legal system (system of the sanctions in context)?

It can be concluded that the legislator pays attention to the mutual balance of the maximum penalties for criminal offences. Based on ordinal proportionality, it can be expected that, in the event of an increase in the penalty for a particular offence, the legislator will make a comparison with the maximum penalties for similar offences. This appears to be the case, but the substantiation is sometimes flawed. With regard to the legal system, the legislator often makes a comparison with similar offences and/or with the absolute maximum sentence (as in the case of manslaughter), but certainly not always. A comparison with unrelated offences that protect different legal interests is of little use.

The seriousness of the crime is an important benchmark when substantiating the increase in the maximum sentence. In accordance with the principle of ordinal proportionality, a penalty (or threat of punishment) must be proportionate to the seriousness of the offence for which this sentence is imposed. Equally serious crimes should be punished just as severely and (much) more serious crimes should be punished (much) more severely than lighter crimes. Ordinal proportionality is evident from the penal provisions in Dutch general and special criminal law, in which maximum penalties are set according to the seriousness of the offences and the degree of culpability. A change in the threat of punishment for one offence therefore in principle has consequences for the structure of the entire scale of sanctions. In this context, the legislator usually makes comparisons with similar crimes in the case of legislative amendments that increase a maximum sentence. The legislator does not seem to be able to do much more than that. The different offences and categories of offences are often not easy to compare. Within a certain title or within a certain category of offences, as has been done in the case of sexual offences, for example, this is possible to a certain extent. The distinction between intentional and culpable offences may also be taken into account. However, a completely

rational alignment between certain categories (e.g. between property offences and violent offences) seems unfeasible. Even within a certain category, such as sexual crimes where one and the same legal interest is protected, it is difficult to justify why, for example, the penalty for rape is half as high as for sexual assault or that the qualified forms of sexual assault and rape are always one third higher than the basic offence. There does not seem to be any real ‘outliers’ within the system of the law. An exception to this, however, is the Act increasing the maximum statutory penalty for manslaughter, which increased the penalty for this offence from fifteen to twenty-five years. This was influenced both by the benchmark of the maximum temporary prison sentence (for murder) of thirty years and by the alignment with certain other (sexual) offences resulting in death. Although the choice of a particular maximum penalty ultimately remains a (legal) political choice, there are no valid arguments as to why, in this specific case, an increase to twenty-five years was chosen rather than, for example, twenty years.

Finally, international factors, obligations arising from EU law or treaty obligations sometimes necessitate national criminalisation and increases in maximum penalties. Even then, the national legislator is given room to weigh up proportionality within the national sanctions system. It would be interesting to investigate further how the EU legislator determines the prescribed maximum penalties.

Finally, it follows from the analysis of the Public Prosecution Service Criminal Procedure Guidelines, which also have a normative effect on the sentence to be imposed by the court, that there is hardly any connection between these guidelines and maximum sentences, between the amendment of guidelines and amended maximum sentences, and that the prosecution service’s criminal procedure policy remains far below the maximum sentences (both old and new).

Answering sub-questions Substudy B

Subquestion B1: How is the sanctions system structured in Belgium, Germany, France, Norway, Sweden and Switzerland and which conditional release schemes apply in those countries?

General

Chapter 4 examines the structure of the sanction system and the conditional release scheme in Belgium, Germany, France, Norway, Sweden and Switzerland. These countries all belong to the *civil law* law family. Moreover, these countries are part of Europe, where there are shared human rights and resocialisation principles. For example, European criminal policy encourages the rehabilitation and reintegration of convicted persons, which means that Member States also apply similar assessment criteria in their conditional release schemes. Differences between the researchers can mainly be explained by the specific branch of the legal family of which they belong, such as the Germanic legal family (Germany and Switzerland), the Scandinavian legal family (Norway, Sweden), and the French legal family (Belgium and France), each of which has its own legal culture in specific areas. A number of social and political developments have also taken place in the various countries, causing the systems to diverge in certain respects.

Structure of the sanction regimes

In almost all the countries studied, criminal offences are categorised according to their severity. This categorisation always affects the minimum and/or maximum sentence and the criminal procedure that must be followed. In Belgium and France, for example, offences are divided into crimes, misdemeanours and contraventions, from serious to minor; in Germany and France, a distinction is made between crimes and contraventions. Sweden and Norway, on the other hand, do not distinguish between crimes and contraventions, but do apply different degrees within the offences themselves based on the seriousness of the crime: mild, serious and exceptionally serious.

Most of the countries we examined have a system of a general minimum sentence and/or maximum sentence, and also apply special minimum sentences and/or maximum sentences for each type of offence. However, the length of these maximum and minimum sentences varies from country to country. An example is Germany, where in principle a general maximum sentence of 15 years applies, but a large number of offences also have their own special maximum sentence. When determining the severity of the sentence, aggravating and mitigating circumstances play a role in all countries. Both the factual aspects of the case and the personal circumstances of the offender can play a role in this.

Similarly, aggravating and mitigating circumstances may play a role in determining the severity of the sentence in each country, with both factual aspects and the personal circumstances of the offender being taken into account.

The structure of the sanction system outlined above ensures that the judge always has a certain degree of freedom to determine sentences within the limits set by the legislator. Attention is paid to the proportionality of the sentence and the circumstances of the case. In the countries studied, sentencing discretion varies from broad (Belgium) to limited by a constitutional framework (Germany), a strict principle of proportionality (Norway and Sweden) or other specific sentencing criteria (Switzerland).

The system of conditional release

In most countries, the starting point is that conditional release is in principle granted after two thirds of the prison sentence has been served (Germany, Norway, Sweden, Switzerland). France and Belgium, however, deviate from this: it is already possible to grant conditional release after half and a third respectively of the sentence. In France and Belgium, the categorization of the convicted person as *a first offender* or repeat offender also plays a role. In addition, several countries have separate conditional release schemes for special circumstances, such as in the case of life imprisonment (Belgium, Germany, France, Switzerland) or in the event of very poor health of the convicted person (Belgium, France, Switzerland).

There are also a number of important differences in the various regulations. Firstly, Sweden is postponing the moment of conditional release to a later date, thus deviating from the principle that conditional release is granted after two-thirds of the sentence. Secondly, in some countries there are possibilities for earlier conditional release, such as in France (after half of the sentence) and, in more specific cases, in Germany, Norway and Switzerland. These differing regulations mean that, although two-thirds of the sentence serves as the starting point in many

jurisdictions, the actual moment of conditional release can vary considerably from one prisoner to another.

Furthermore, in Germany, Norway, Sweden and Switzerland, conditional release is granted in principle, which means that it is more or less automatic. Belgium appears to be more restrictive in this respect, and in the future even the automatic granting of conditional release may no longer be an issue in Sweden. Despite differences in the procedural rules, the same factors continue to play a role in assessing whether the convicted person is eligible for conditional release in almost all systems: personal circumstances of the convicted person, the seriousness of the offence and the interests of society.

Subquestion B2: Have penalties been introduced in those countries for certain crimes in the past period?

In the past period, penalties have been introduced in all countries for serious violent crimes, such as sexual violence, violence against protected groups (such as aid workers and government officials) and terrorism. It is noteworthy that Belgium has opted for a system of standardised penalty levels in its new Criminal Code, which has led to a review of the penalty system as a whole. In addition, special attention is paid to the protection of vulnerable groups, such as children, victims of intimate partner violence and persons in public or protective functions. In order to better protect these groups, higher penalties for criminal offences against these vulnerable groups are being introduced in many countries. Finally, countries have recently adapted their criminal law to contemporary standards. One example of this is the recalibration of sexual offences legislation. In line with the treaty obligations arising from the Istanbul Convention, many of the countries surveyed have broadened their sexual offences legislation by replacing the coercion model with a consent model, thereby bringing more types of behaviour within the scope of criminal law.

Subquestion B3: If so, which offences, which increases in penalties and which changes to the conditional release scheme are involved?

For each country, it has been made clear for which offence an increase in penalties has been introduced, what the old penalty is and the new penalty. In short, these mainly concern violent crimes (against persons with a social function), terrorism or terrorism related offences, sexual offences, murder and (intrafamilial) manslaughter. For the increased penalties, please refer to the overview in Tables 7 to 12.

Subquestion B4: What were the most important (legislative systematic) considerations in this regard?

General

In the countries we examined, the detailed explanation of the penalties varies greatly. In Norway and Sweden, the most detailed explanation is provided by the legislator. In Belgium and Germany, a more concise explanation suffices. In France, on the other hand, there is no explanation of the increase in penalties. This is remarkable, given that the explanatory

memorandum to the bill must contain the reasons for the proposed legislative changes. Countries such as Norway and Sweden, on the other hand, show that providing a substantiation, for example by looking at how the punishment for the crime relates to other, similar crimes, ensures that the chosen punishment fits within the sanction system and does not detract from internal consistency. But, in some cases, the quality of the argumentation is flawed. For example, the legislator often relies on the ‘magical effect of criminal law’, by assuming, without scientific substantiation, that the increase in sentence has a deterrent effect and thus contributes to the preventive effect.

Main (legislative systematic) considerations

The increases in penalties are based on various (legal systematic) considerations. The most important consideration concerns ordinal proportionality, whereby the penalty is substantiated in the light of the seriousness of the offence or the relationship to the legal interest violated. In Norway and Sweden, the sentence is explicitly examined in relation to other criminal offences, for example the ratio between participation in and recruitment by criminal organisations and participation in a terrorist organisation, and in Sweden the penalties for sexual offences are compared with other (violent) crimes. Closely related to ordinal proportionality considerations are the considerations relating to the criminal accusation that the suspect is made. In doing so, the legislator looks at the seriousness of the offence or the vulnerability of the victim. For example, the ground for increasing the sentence for intra-family manslaughter in Belgium is motivated by the special vulnerability that exists within a relationship. In such cases, the seriousness of the offence, the relationship to the violated legal interest or the injustice done to the victim is decisive in determining the severity of the penalty, which seems to indicate cardinal proportionality. It is also argued that the increased sentence sends a signal, expressing the unlawful nature of the offence. Furthermore, as already indicated above, the sentence is often substantiated with the argument that the increase in the sentence would have a general preventive effect and/or a deterrent effect. In this regard, the mere observation that the increase in the sentence would have such an effect is sufficient, but there is no further scientific substantiation for this assertion.

Answering subquestions Substudy C

Subquestion C1. What are the consequences of the introduction of the laws identified in A for the level of the prison sentences that are demanded or imposed?

- a. Is the possibility of demanding or imposing higher (imprisonment) sentences (than the old maximum sentence) being used?**
- b. If so, which factors (such as the influence of the amended conditional release scheme) play a role in this? And if not, why not?**
- c. What are the consequences of the introduction of the laws identified in A for the average and median level of the staff that is demanded or imposed, expressed in penalty points?**

The first research question (C1) focused on the consequences of the laws identified in sub-study A for the length of prison sentences demanded and imposed. The analyses show that only in a limited number of cases is actual use made of the possibility to demand or impose sentences

that exceed the old maximum sentence. In most cases, both the sentence demanded by the Public Prosecution Service and the sentence imposed by the court remain well within the range that was customary before the amendment to the law. Only for a few offences, in particular human smuggling (Section 197a of the Criminal Code) and participation in a criminal organisation (Section 140(3) of the Criminal Code), has there been a slight to moderate increase in the severity of sentences since the law came into force. In the other categories of offences examined, namely bribery of a public official, human trafficking and manslaughter, no indications were found that the judge has structurally started to impose heavier sentences or is more often seeking the upper limit of the sentence. However, judges are more likely to opt for a different type of punishment, i.e. an unconditional prison sentence rather than community service, a fine or a suspended prison sentence.

When sentences are imposed at or near the maximum, this is usually due to concurrent offences or aggravating circumstances. In addition, procedural and personal circumstances play a role in the opposite sense: exceeding the reasonable time limit, limited involvement of the suspect or mitigating personal circumstances often lead to a reduction in the sentence.

When the amount of the sentences imposed is expressed in penalty points (days of unconditional imprisonment), the comparison between the period before and after the amendment of the law shows a diverse picture. In the case of human smuggling and participation in a criminal organisation, there is a slight but statistically significant increase in the average penalty amount, by about sixty and seventy-five percent respectively. For the other offences, the average and median sentence remains stable or even decreases slightly. Overall, therefore, there does not appear to be a structural increase in the prison sentences imposed. Punitivity has increased only to a limited extent for the offences examined and remains largely within the range of existing sentencing practice. This is probably because judges and public prosecutors generally base their sentences on existing case law and the LOVS guidelines, which are not immediately adjusted after a change in the law. As a result, the increased maximum sentences are therefore not automatically seen as an independent reason to impose heavier sentences.

Subquestion C2: What are the consequences of the laws identified in A (in combination with the penalties imposed for them (see C1)) for the length of time actually spent in detention?

The second research question concerned the consequences of the legislative changes for the length of actual detention. Although the severity of sentences imposed has remained largely stable, the actual time spent in detention may have increased. This is mainly due to the change in the rules governing conditional release. Whereas previously convicts were eligible for parole after serving two-thirds of their sentence, a maximum of two years now applies. As a result, the actual deprivation of liberty can be considerably longer, even without the judge imposing higher sentences. The increase in maximum sentences has therefore indirectly contributed to an increase in actual punitiveness, through the enforcement of sentences rather than through the sentencing itself. However, as this only applies to convicts with a sentence of six years or more, it only affects a limited number of convicts.

Subquestion C3. What are the experiences of those professionally involved (including public prosecutors, judges, probation services) with the application of the possibility of imposing higher sentences?

The third research question focused on the experiences of professionals involved (including public prosecutors, judges and probation officers) with the application of the possibility of imposing higher penalties. The focus groups confirm the picture that emerged from the analysis of case law, namely that the higher maximum penalties are only used to a limited extent in practice. Judges and public prosecutors indicate that when determining the sentence, they primarily focus on the seriousness of the specific offence, the circumstances of the case and the sentences imposed in similar cases. The maximum sentence serves primarily as an upper limit, not as a guiding point of reference. The participants in the focus groups acknowledge that a change in the law can signal a shift in society's views on the seriousness of an offence but emphasise that this rarely leads to any significant change in the actual sentencing. Moreover, they show little confidence in the deterrent effect of higher maximum penalties. They still cite retribution, proportionality and individual justice as the most important objectives of punishment. Several judges also criticised the political emphasis on tougher penalties, which they believe ignores structural problems in the criminal justice system, such as lack of capacity, low detection rates and delays in the enforcement of sentences.

Subquestion C4. What is known about the extent to which the sentencing goals are achieved?

The fourth research question focused on the extent to which these legislative changes achieve the underlying sentencing goals. Based on the available data, it can be concluded that the objective of achieving higher sentences is only achieved to a limited extent. In practice, the increase in maximum sentences has hardly led to higher sentences. However, the legislative changes do have a certain symbolic effect: they express social disapproval and legitimize a stricter penal climate, without this translating into structurally heavier punishment. At the same time, it can be said that this limited impact also underlines the independence and stability of the judiciary. The judiciary continues to operate within its own professional discretion and is not directly controlled by political or public pressure. The results thus confirm that the separation between legislative and judicial powers in Dutch criminal law works well in practice.

Implications

The finding that judges rarely make use of the increased maximum penalties indicates a certain degree of continuity and autonomy in criminal law practice. When determining the sentence, judges are primarily guided by the seriousness of the specific offence, comparable case law and the personal circumstances of the defendant, rather than by abstract policy changes in the law. This confirms that the judiciary retains its independent discretion within the *trias politica*. In other words, the legislature may shift the outer limits of sentencing, but the judge still determines how punishment is meted out within that range. The law in the books therefore has only a limited influence on the law in action.

Increasing maximum penalties often seems to be primarily symbolic or politically communicative in nature: it expresses social disapproval, but hardly changes judicial behaviour. This type of legislation therefore raises questions about the instrumental rationality of policies aimed at increasing penalties. If higher maximum penalties do not lead to heavier sentences, this contributes little to retribution or prevention, and the legislator appears to be responding more to public opinion than to empirically substantiated necessity. Apparently, it was not necessary for legal practice to increase the maximum penalties. The limited effect of higher maximum penalties underlines that the separation of powers in the Netherlands functions well: the judge is not an executive body of the legislator, but assesses independently within his own professional standards and jurisprudential frameworks. This is positive for the legitimacy of the rule of law.

However, the finding that judges hardly ever make use of the increased maximum penalties can be interpreted in two ways. On the one hand, it confirms the independence of the judiciary: judges continue to adhere to the principle of proportionality, the individual assessment of each case and consistency with previous case law. In doing so, they act as a counterweight to politically motivated legislation and maintain the continuity of the criminal justice system. On the other hand, this restraint can also be seen as a sign of limited responsiveness of the judiciary to social and political signals. After all, the legislator does not increase maximum penalties without reason: such legislative changes reflect changing social attitudes about the seriousness of certain behaviours, the need for retribution or the desire to reinforce norms. When judges largely ignore these signals, a tension arises between democratic legitimacy and judicial autonomy.

This is frustrating for the legislator: parliament aims to recalibrate social norms and tighten sentencing practices by amending the law, but then sees that actual case law remains largely unchanged. This raises questions about the effectiveness of legislation as a steering instrument in a system in which judges operate with such a high degree of autonomy. Nevertheless, it is not easy to say that judges “should listen more” to legislators. The legitimacy of the judiciary rests precisely on its ability to counterbalance short-term politics and populist pressure. When judges allow themselves to be guided too much by political signals, the criminal justice system loses its own normative anchor: the individual, proportional and evidence-based assessment of guilt and punishment.

At the same time, judges can be expected to be aware of social and legislative developments. Completely ignoring the intention of the legislator cannot be the intention and will lead to a gap between the judiciary and society, and thus to a legitimacy problem for criminal law as a whole. A more explicit statement of reasons in which judges explain how they have weighed up the legislative intention, even when they do not follow it, would contribute to transparency and mutual understanding between the legislator and the judge.

In short: it is positive that judges retain their independence, but a certain degree of responsiveness is desirable in order to maintain the democratic legitimacy of criminal justice. The balance between autonomy and coordination is therefore essential for the credibility of criminal law in a changing social context.

This raises the question of what the legislator can do to ensure that socially changed norms and values are reflected in the imposition of penalties. In our view, minimum penalties

limit the judicial discretion and conflict with the principle of proportionality. International and national experience shows that minimum sentences can lead to unfair outcomes and even to more convictions without punishment. The examples from our analysis of human smuggling also illustrate this point.

The impact of increased penalties in Public Prosecution Service guidelines could be increased, but here too, these guidelines are deliberately non-prescriptive: they codify existing practice rather than prescribing it. In view of the special constitutional position between the Public Prosecution Service and the Minister, a certain degree of distance is also required here. A nuanced approach could be for the Public Prosecution Service to develop better substantiated sentencing guidelines based on legal and empirical research into sentencing objectives, recidivism and contextual factors.

In summary, various legislative changes have been introduced in the Netherlands over the past decade that have resulted in an increase in maximum penalties, more or less in line with developments in neighboring countries. The intended effect of a proposed change to the maximum penalty in terms of contributing to the achievement of penal objectives such as retribution, general prevention, special prevention, or restitution is not or only inadequately substantiated (empirically). The legislator is mindful of the ordinal proportionality of maximum penalties in relation to the seriousness of the offenses for which convictions are handed down, but here too, the substantiation leaves something to be desired. The amendment to the conditional release scheme has also resulted in the earliest possible date of release being later than under the old scheme, but also later than the date on which convicted persons in other countries are in principle eligible for conditional release. Furthermore, the Dutch system does not allow for differentiation in the sense that in other countries two-thirds of the sentence serves as a starting point, but the actual moment of conditional release can vary considerably from one prisoner to another. The results of the empirical research also show that the legislative changes have had only a limited actual impact on sentencing. The judiciary remains within its independent scope of discretion, while the legislature mainly fulfills a signaling function by increasing penalties. For future criminal justice policy, the challenge lies in developing empirically based and consistently applied sentencing frameworks, rather than symbolic increases in maximum penalties.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in een motie van het lid Veldhoen c.s. waarin de regering wordt verzocht ‘een integraal en wetssystematisch onderzoek’ te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetgeving die ‘(materieel) hebben geleid tot een verzwarening van de sancties’ in het sanctiestelsel.¹ In het bijzonder wordt gewezen op de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord van 20 naar 30 jaar,² de invoering van de Wet straffen en beschermen als gevolg waarvan de voorwaardelijke invrijheidstelling is beperkt tot maximaal twee jaar³ en de verhoging van de maximale straf voor doodslag van 15 naar 25 jaar.⁴ Door de indieners van de motie wordt niet uitgesloten dat meer wijzigingen zullen volgen. Bovendien wordt gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een relatief zwaar stelsel van strafrechtelijke sancties kent.⁵ In het bijzonder wordt verzocht de gevolgen voor de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel te onderzoeken, zowel in Nederland als in een Europees (rechtsvergelijkend) perspectief.

Ten grondslag aan de motie lag een discussie over de verhoging van de maximumstraf voor doodslag van 15 naar 25 jaar. De fracties van GroenLinks en de Partij voor de Dieren waren niet overtuigd van een noodzaak voor, noch van de effectiviteit van dit voorstel vanuit een overtuiging dat alleen zwaarder straffen niet helpt. Ook uitten zij zorgen over de wetssystematiek en de mogelijk punitieve spiraal waarbij straffen steeds opnieuw worden verhoogd. Zij hadden het gevoel dat er sprake was van voornamelijk symboolwetgeving. De wetswijziging was volgens hen onvoldoende onderbouwd, ook wat betreft de effectiviteit. Het wetsvoorstel zou te zeer op incidenten gebaseerd zijn en het Wetboek van Strafrecht dreigde volgens hen een lappendeken te worden met incidentele ingrepen die leiden ‘tot een spiraal naar boven’. Zo bleef onduidelijk waaruit bleek dat de maximale straf van 15 jaar knelde, en waarom er is gekozen voor een verhoging tot 25 en niet tot bijvoorbeeld 20 jaar. Ook wezen zij op onduidelijkheid over de verhouding van de maximumstraf voor doodslag van 25 jaar tot gekwalificeerde doodslag waarop een maximale straf van 30 jaar of levenslang staat en het doorkruisen van het strafmaximum van dertig jaar in geval van meerdaadse samenloop; bij een strafmaximum van 25 jaar is verhoging met een derde immers niet mogelijk, want dan zou de straf uitkomen boven het strafmaximum van 30 jaar. Ook rees de vraag naar de effectiviteit van de wetgeving omdat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) erop wees

¹ *Kamerstukken I 2022/23*, 35 871, D (motie lid Veldhoen d.d. 14 februari 2023).

² Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, *Stb.* 2006, 11 (i.wtr. 1 februari 2006).

³ Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake de detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen), *Stb.* 2020, 224 (i.wtr. 1 juni 2020).

⁴ Wet van 22 februari 2023 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag), *Stb.* 2023, 69 (i.wtr. 1 juli 2023).

⁵ J.S. Nan e.a., *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?* Den Haag: WODC/EUR 2019.

dat een verhoging tot 25 jaar in de praktijk niet zal leiden tot hogere straffen en het maximum niet in beeld zou komen. De discussie richtte zich bovendien op de gevolgen van de Wet straffen en beschermen, waarbij de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling is teruggebracht tot twee jaar. De vraag rees daar of de netto straf, de tijd dat iemand echt vastzit, hoger zal zijn, en of dat zal leiden tot het opleggen van lagere straffen door rechters die met de gevolgen van de wetwijziging rekening houden. Een integrale en wetssystematische beschouwing over de gevolgen is volgens de indieners van de motie noodzakelijk. Naar hun oordeel ‘zal dit bijdragen aan een meer fundamenteel gesprek over het sanctiestelsel en de hoogte van de straffen in het licht van de strafdoelen’.⁶ De motie is op 7 maart 2023 aangenomen met 35 stemmen voor en 34 stemmen tegen.⁷

1.2 Doelstelling, probleemstelling en deelvragen

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om, ter uitvoering van de motie Veldhoen c.s., na te gaan wat de gevolgen zijn van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van vrijheidsbenemende sancties voor het wettelijk stelsel (de wetssystematiek: systematiek van de inrichting van de sanctienormen in hun onderlinge verband), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief.

Probleemstelling

De probleemstelling houdt in:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de maximale gevangenisstraf voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Deelvragen

Deze hoofdvraag, gekoppeld aan de doelstelling, wordt in dit onderzoek uiteengezet in onderstaande deelvragen:

A. Wettelijk stelsel: ‘law in the books’

1. Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad:

a. dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd, en/of:

b. dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

2. Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

⁶ *Handelingen I 2022/23*, 19-8, p. 1-2 en 31 en advies Raad van State op het wetsvoorstel d.d. 12 mei 2021.

⁷ *Handelingen I 2022/23*, 21-8.

3. Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

B. Internationale (rechts)vergelijking

1. Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?

2. Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?

3. Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?

4. Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

C. Gevolgen: 'law in action'

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?

a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?

b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?

c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?

2. Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?

3. Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?

4. Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

1.3 Methoden en aanpak van onderzoek

In dit onderzoek worden verschillende onderzoeksmethoden toegepast die hier worden beschreven.

1.3.1 Deelonderzoek A. Wettelijk stelsel: 'law in the books'

Onderzoek naar wet- en regelgeving en wetsgeschiedenis

De wetgeving die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd, vormt de basis van dit onderzoek.

Om deze wetgeving te identificeren (deelvraag A1a), is een wetssystematische analyse verricht ten aanzien van alle misdrijven in Boek 2 WvSr. Daarvoor is gebruik gemaakt van de mogelijkheid van de historische overzichten die InView geeft ten aanzien van de wetsversies sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Via de mogelijkheid om wetsversies te vergelijken is bezien welke wijzigingen zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

Voorbeeld wethistorische vergelijking via InView:



Nu vergelijken

Wetboek van Strafrecht

Artikel 287 [Doodslag]

Geldend ~~van 01-05-1984 tot~~ vanaf 01-07-2023

Hij die opzettelijk een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan doodslag, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste ~~vijftien~~ vijftientwintig jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Voor het onderzoek is teruggekeken naar wijzigingen vanaf ongeveer 2000. Eerder onderzoek naar de systematiek van strafmaxima van De Hullu, Koopmans & De Roos is namelijk in 1999 gepubliceerd. Sindsdien zijn er belangwekkende wetswijzigingen geweest die gevolgen hebben gehad voor de systematiek van het sanctiestelsel, o.a. de Wet herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11), die expliciet worden genoemd in de motie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek (zie schema 2). Deze wijzigingen vanaf 2000 zijn daarom mede van belang voor de beoordeling van de systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband (deelvraag A3).

Tabel 1: Wetgeving die tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd is verruimd (vanaf 2000)

Stb. 2000, 616	Wet herziening corruptiewetgeving
Stb. 2001, 234	Wet eurovalsemunterij
Stb. 2004, 180	Wet fraude niet-chartaal geldverkeer
Stb. 2004, 290	Wet terroristische misdrijven
Stb. 2006, 11	Wet herijking van een aantal wettelijke strafmaxima
Stb. 2006, 300	Wet computercriminaliteit II
Stb. 2006, 580	Wet verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven
Stb. 2010, 320	Wet kraken en leegstand
Stb. 2013, 84	Wet aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen
Stb. 2013, 95	Wet verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking

Stb. 2014, 445	Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit
Stb. 2015, 165	Wet tot implementatie van de richtlijn 2013/40/EU van het Europees parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (PbEU L 218/8)
Stb. 2015, 280	Wet tot implementatie van de richtlijn 2014/62/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad (PbEU L 151/1)
Stb. 2016, 240	Wet verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel
Stb. 2018, 322	Wet computercriminaliteit III
Stb. 2019, 311	Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen
Stb. 2019, 257	Wet houdende de implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198)
Stb. 2021, 310	Wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen
Stb. 2021, 544	Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit
Stb. 2023, 69	Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag

Voor deelonderzoek C is deze periode evenwel te ruim. Het denken over de ernst van de straf verschilt namelijk van tijd tot tijd. Dat maakt dat een onderzoek naar wijzigingen die bijvoorbeeld zijn ingevoerd in 2006 weinigzeggend is. Het zou kunnen aantonen dat rechters na de wijziging (steeds) zwaarder zijn gaan straffen, maar dat zou ook deels te verklaren zijn doordat de ernst van het feit in de loop der tijd anders wordt gewaardeerd. Daarom wordt voor de selectie van misdrijven (deelvraag A1) gekozen voor een termijn van 8 tot 10 jaar. Dat betekent dat wetwijzigingen vanaf ongeveer 2014 worden meegenomen in de selectie van zaken.

In het onderzoek worden ook wijzigingen betrokken ten aanzien van de strafmaximumverhogende en -verminderende omstandigheden. Tezamen met de strafbedreigingen vormen deze omstandigheden het (tot op zekere hoogte samenhangend) geheel van regels en uitgangspunten van ons sanctiestelsel.

Misdrijven zijn bovendien niet enkel te vinden in het commune strafrecht, maar ook in bijzondere wetgeving. In het bijzonder strafrecht hebben zich de afgelopen jaren enkele wijzigingen voorgedaan die tot gevolg hebben gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor de daarin geregelde misdrijven is verhoogd. Artikel 91 Sr verklaart alle

bepalingen omtrent (onder meer) de straffen van toepassing op het bijzonder strafrecht, dus ook artikel 9 en 10 Sr. Vanuit wetssystematisch perspectief pleit dat voor het betrekken van strafverhogingen in het bijzonder strafrecht in het onderzoek. Ook het maatschappelijk belang van deze strafbaarstellingen pleit daarvoor en het feit dat soortgelijke delicten in deelonderzoek C voorkomen. Met name de Wet Wapens en Munitie heeft de afgelopen jaren enige strafverhogingen gekend vanwege de toenemende ernst en overlast van drugsgerelateerde criminaliteit (liquidaties/conflicten in de onderwereld en ‘ondermijnende criminaliteit’). Deze verhogingen zijn sterk ingegeven door het risico van automatische vuurwapens en explosieven. Deze delicten worden veelal gecombineerd ten laste gelegd met gewelds- en levensdelicten. Dat het betrekken van bijzondere wetten van meerwaarde is, blijkt bovendien uit het feit dat deze delicten ook zijn betrokken in het onderzoek van De Hullu, Koopmans & De Roos naar het wettelijk stelsel van strafmaxima uit 1999.⁸

In de loop der jaren zijn bovendien enkele strafbaarstellingen ingevoerd. Deze hebben weliswaar niet tot gevolg gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor dat misdrijf is verhoogd, maar deze strafbaarstellingen en bijbehorende strafmaxima ten aanzien van de vrijheidsstraf zijn wel ingepast in de bestaande wetssystematiek. Ook nieuwe strafbaarstellingen zijn om die reden meegenomen in het onderzoek.

Voornoemde inventarisatie is samengebracht in onderstaande tabel 1, waarbij per misdrijf is aangegeven, onder vermelding van het betreffende Staatsblad, welke wetgeving tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor dat misdrijf is verhoogd (of een strafmaximumverhogende omstandigheid is ingevoerd – in kleur aangegeven), wat de wijziging inhoudt, in welke titel het misdrijf is geregeld en per wanneer de wijziging is ingevoerd.⁹

Tabel 2: Strafmaatverhogingen per delict (vanaf 2000)

Artikel WvSr	Wijziging strafmaat	Publicatie	Inwerkingtreding
Titel I Misdrijven tegen de veiligheid van de Staat			
92	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
93	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
94	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006

⁸ J. de Hullu, I.M. Koopmans & Th. A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum. Een onderzoek naar het patroon van strafmaxima in het commune en het bijzondere strafrecht*, Gouda: Gouda Quint 1999 en de belangwekkende beleidsreactie daarop in *Kamerstukken II 1998/99*, 26 564, nr. 1.

⁹ De oranje kleur wijst op het meermaals aangepast zijn van de strafbedreiging. Overal waar ‘0 j.’ voor of na de verhoging of verlaging staat betekent dat er een strafbaarstelling is geschrapt of bij is gekomen. Dit betekent daarmee niet dat de strafbaar gestelde gedraging daarbij per definitie niet (ook) eerder onder een andere bepaling viel, maar enkel dat er een (nadere) bepaling bij is gekomen of is geschrapt. Bij enkele wijzigingen is ook het artikelnummer gewijzigd. Dit wordt aangegeven met een ‘>’ bij het artikelnummer links in de tabel. De tabel is gesorteerd op de nieuwe artikelnummers. Met de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven is titel XIV ingrijpend gewijzigd, waarbij een nieuwe structuur is ontstaan. Om deze reden komen de artikelnummerwijzigingen daar veel voor.

95	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
95a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
97 lid 1	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
97a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
98a lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
102	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel II Misdrijven tegen de koninklijke waardigheid			
108 lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
114a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
114a	0 j. > 20 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
114b lid 1 114b lid 2	0 j. > 10 j. 0 j. > 10 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
120b lid 1 120b lid 2	0 j. > 10 j. 0 j. > 10 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
Titel III Misdrijven tegen hoofden van bevriende Staten en andere internationaal beschermde personen			
115 lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
117 lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
117b	7 j. > 8 j.	Stb. 2001, 675	01-01-2002
120a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel IV Misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten			
121	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
121a	0 j. > 9 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
123a	0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
124a	0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
130a	0 j. > + 1/2	Stb. 2004, 290	10-08-2004
Titel V Misdrijven tegen de openbare orde			
131	0 j. > + 1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010
132 lid 3	0 j. > +1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010
134a	0 j. > 8 j.	Stb. 2009, 245	01-04-2010
135	1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 580	01-02-2007

136 lid 1 136 lid 2	6 m. > 1 j. 6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 580	01-02-2007
137c lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2024, 207	01-10-2024
137c lid 2	0 j. > 2 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004
137d lid 1 137d lid 2	1 j. > 2 j. 2 j. > 4 j.	Stb. 2019, 311	01-01-2020
137d lid 2	0 j. > 2 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004
137e lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004
137g lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004
138 lid 1 138 lid 3	6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2010, 320	01-10-2010
138a lid 1 138a lid 2 138a lid 3	0 j. > 1 j. 0 j. > 2 j. 0 j. > +1/3	Stb. 2010, 320	01-10-2010
138b lid 1 138b lid 2 138b lid 3	0 j. > 1 j. 0 j. > 2 j. 0 j. > +1/3	Stb. 2021, 544	01-01-2022
138ab lid 4	0 j. > + 1/3	Stb. 2025, 76	15-05-2025
138ab lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015
138a > 138ab lid 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 300	01-09-2006
138b lid 4 138b lid 5	0 j. > + 1/3 0 j. > + 1/2	Stb. 2018, 338	16-10-2018
138b lid 1 138b lid 2 138b lid 3	1 j. > 2 j. 0 j. > 3 j. 0 j. > 5 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015
138c lid 2 138c lid 3	0 > 2 j. 0 > 3 j.	Stb. 2021, 203	01-05-2021
139c lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015
139d lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015
139d lid 1 139d lid 2 139d lid 3	6 m. > 1 j. 0 j. > 1 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 300	01-09-2006
139f	6 m. > 1 j.	Stb. 2018, 322	01-03-2019
139g lid 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2018, 322	01-03-2019
140 lid 2	1 j. > 2 j.	Stb. 2021, 310	01-01-2022

140 lid 3 140 lid 4	0 j. > 10 j. 0 j. > + 1/3	Stb. 2019, 311	01-01-2020
140a lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
142 lid 1 142 lid 2	2 w. > 1 j. 2 w. > 3 m.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel VII Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen wordt in gevaar gebracht			
157 sub 3	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
158 sub 1 158 sub 2 158 sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
161 sub 2 161 sub 3	0 j. > 9 j. 0 j. > 15 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
161bis sub 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
161ter sub 1 161ter sub 2 161ter sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
161quater sub 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
161sexies lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2006, 300	01-09-2006
161sexies sub 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
161septies lid 1 161septies lid 2 161septies lid 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
163 sub 1 163 sub 2	3 m. > 6 m. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
164 lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
165 lid 1 165 lid 2	6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
166 sub 3	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
167 sub 1 167 sub 2 167 sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
168 sub 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
169 sub 1 169 sub 2	6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
170 sub 3	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006

171 sub 1 171 sub 2 171 sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
172 lid 2	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
173 lid 2	3 m. > 6 m.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
174 lid 2	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
175 lid 1 175 lid 2	6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
175b sub 1 175b sub 2 175b sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
176a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel VIII Misdrijven tegen het openbaar gezag			
177 lid 1	4 j. > 6 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
177 lid 1 177 lid 2	2 j. > 4 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2000, 616	01-02-2001
178 lid 1 178 lid 2	6 j. > 9 j. 9 j. > 12 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
179	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
181 sub 1	4 j. > 5 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
184a lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2021, 310	01-01-2022
189 lid 2	0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 580	01-02-2007
192 lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2005, 255	01-04-2006
194 lid 3	0 j. > 1 j.	Stb. 2016, 154	01-07-2016
197a lid 7	0 j. > + 1/3	Stb. 2018, 338	16-10-2018
197a lid 1 197a lid 2 197a lid 3 197a lid 4 197a lid 5 197a lid 6	4 j. > 6 j. 4 j. > 6 j. 6 j. > 8 j. 8 j. > 10 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j.	Stb. 2016, 240	1-07-2016
197a lid 5	0 j. > 12 j.	Stb. 2006, 24	01-02-2006
197a lid 2 197a lid 6 197a lid 7	0 j. > 4 j. 0 j. > 12 j. 0 j. > 15 j.	Stb. 2004, 645	01-01-2005

205 lid 3	0 j. > + 1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010
205	1 j. > 4 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
Titel X Valsheid in muntspeciën en munt- en bankbiljetten			
210	4 j. > 5 j.	Stb. 2015, 280	01-01-2016
210	8 j. > 4 j.	Stb. 2001, 234	23-05-2001
213	3 m. > 4 j.	Stb. 2001, 234	23-05-2001
Titel XII Valsheid met geschriften, gegevens en biometrische kenmerken			
225 lid 3	0 j. > + 1/3	Stb. 2004, 290	10-08-2004
227b lid 2	0 j. > 4 j.	Stb. 2024, 207	01-10-2024
231 lid 3	0 j. > + 1/3	Stb. 2014, 125	01-05-2014
231 lid 1 231 lid 2	4 j. > 6 j. 4 j. > 6 j.	Stb. 2004, 180	16-06-2004
234 lid 2	0 j. > + 1/3	Stb. 2014, 125	01-05-2014
234	6 m. > 4 j.	Stb. 2004, 180	16-06-2004
Titel XIV Seksuele misdrijven			
240	0 j. > 2 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
241 lid 1	0 j. > 6 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
242	0 j. > 4 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
243 lid 1	0 j. > 9 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
243 > 243 lid 1 jo. 244	8 j. > 9 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
245 lid 1 245 lid 2	0 j. > 6 j. 0 j. > 8 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
246 lid 1 ¹ 246 lid 2	0 j. > 9 j. 0 j. > 12 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
247 > 247 lid 1 247 lid 2	6 j. > 8 j. 0 j. > 10 j. 8 m.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
245 > 248 lid 1 ² 248 lid 2	8 j. > 12 j. 0 j. > 15 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
248 lid 4 248 lid 5 248 lid 6	0 j. > +1/3 0 j. > +1/3 0 j. > +1/3	Stb. 2014, 74	01-03-2014
248 lid 1 248 lid 2	0 j. > +1/3 0 j. > +1/3	Stb. 2009, 544	01-01-2010

248 lid 1 248 lid 2	12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j.	Stb. 2009, 245	01-07-2009
248a	4 j. > 0 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
248f	10 j. > 0 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
249	6 j. > 0 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
247 > 249 lid 1 249 lid 2	6 j. > 10 j. 0 j. > 13 j. 4 m.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
250 lid 1 sub 1° 250 lid 1 sub 2° 250 lid 2	4 j. > 0 j. 3 j. > 0 j. + 1/3 > 0 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
244 > 250 lid 1 250 lid 2	12 j. > 15 j. 0 j. > 18 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
251 lid 1 sub a	0 j. > 2 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
239 > 251 lid 1 sub b	3 m. > 2 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
240b lid 1 > 252	4 j. > 6 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
248c > 253	4 j. > 6 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
253 (oud)	3j. > 0 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
253a	0 j. > 4 j.	Stb. 2024, 162	01-01-2025
240b lid 2 > 254 lid 1 sub c	8 j. > + 3 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
248 lid 1, 2, 3 en 4 > 254 lid 1 248 lid 7 > 254 lid 2 248 lid 8 > 254 lid 3	+ 1/3 > + 3 j. 15 j. > + 3 j. 18 j. > 30 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
254	0 j. > 1 j. 6 m.	Stb. 2010, 111	01-07-2010
239 > 254b	3 m. > 6 m.	Stb. 2024, 59	01-07-2024
Titel XVIII Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid			
273f lid 1 273f lid 3 273f lid 4 273f lid 5	8 j. > 12 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j. 18 j. > 30 j.	Stb. 2013, 84	01-04-2013
273f lid 1 273f lid 3 273f lid 4 (oud) 273f lid 4 273f lid 5	6 j. > 8 j. 8 j. > 12 j. 10 j. > 0 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j.	Stb. 2009, 245	01-07-2009

282a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
282b	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
283 lid 1 283 lid 2 283 lid 3	3 m. > 6 m. 9 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
284	9 m. > 2 j.	Stb. 2013, 95	01-07-2013
285 lid 1 285 lid 5	2 j. > 3 j. 0 j. > +1/3	Stb. 2021, 544	01-03-2022
285 lid 4	0 j. > +1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010
285 lid 3	0 j. > 6 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
Titel XIX Misdrijven tegen het leven gericht			
287	15 j. > 25 j.	Stb. 2023, 69	01-07-2023
288	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
288a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
289	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
294	0 j. > 3 j.	Stb. 2001, 194	01-04-2002
Titel XX Mishandeling			
300	2j. > 3 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
301	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
304a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel XXI Veroorzaken van de dood of van lichamelijk letsel door schuld			
307 lid 1 307 lid 2	9 m. > 2 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
308 lid 1 308 lid 2	6 m. > 1 j. 0 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel XXIII Afpersing en afdreiging			
318 lid 2	0 j. > + 1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010
318 lid 1	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
Titel XXIV Verduistering			
323a	3 j. > 4 j.	Stb. 2019, 257	01-08-2019
Titel XXV Bedrog			
326 lid 2	0 j. > +1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010

326	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
326a	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
326c lid 1 326c lid 2 326c lid 3	3 j. > 4 j. 1 j. > 2 j. 3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
328ter lid 1 328ter lid 4 328ter lid 5	2 j. > 4 j. 0 j. > 4 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
328ter lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2009, 525	01-04-2010
336	1 j. > 6 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
337 lid 3	0 j. > 4 j.	Stb. 2000, 530	01-02-2001
Titel XXVI Benadeling van schuldeisers of rechthebbenden			
340	1 j. > 2 j.	Stb. 2016, 154	01-07-2016
342	1 j. > 2 j.	Stb. 2016, 154	01-07-2016
347 lid 1 347 lid 2	0 j. > 2 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2016, 154	01-07-2016
Titel XXVII Vernieling of beschadiging			
350 lid 2	3 j. > 5 j.	Stb. 2023, 242	01-01-2024
350 lid 2	2 j. > 3 j.	Stb. 2012, 392	01-10-2012
350a lid 2	4 j. > 3 j. & 5 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015
354a lid 2	0 j. > + 1/2	Stb. 2013, 292	01-09-2013
Titel XXVIII Ambtsmisdrijven			
363 lid 1 363 lid 3	4 j. > 6 j. 6 j. > 8 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
363 lid 2 363 lid 3	0 j. > 4 j. 0 j. > 6 j.	Stb. 2000, 616	01-02-2001
364 lid 2 364 lid 4	0 j. > 9 j. 0 j. > 12 j.	Stb. 2000, 616	01-02-2001
372	0 j. > 1 j. 0 j. > 2 j. 0 j. > 3 j.	Stb. 2021, 233	01-07-2022
Titel XXIX Scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven			
385a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
415a	20 j. > 30 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006

Titel XXXA Witwassen			
420bis	4 j. > 6 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
420ter	6 j. > 8 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
420quater	1 j. > 2 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015
Titel XXXI Financieringen van terrorisme			
421	0 j. > 8 j.	Stb. 2013, 292	01-09-2013

Ten behoeve van deelvraag A1b wordt vervolgens geïdentificeerd welke wetgeving in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd. De Wet straffen en beschermen heeft tot gevolg gehad dat de tijd die veroordeelden in detentie doorbrengen, is verruimd.¹⁰ Het moment van voorwaardelijke invrijheidsstelling is nog altijd op twee derde van de straf, maar de duur van de voorwaardelijke invrijheidsstelling is gemaximeerd op twee jaar. Deze wijziging heeft gevolgen voor veroordeelden die op of na de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2021 zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer.¹¹

Onderzoek parlementaire geschiedenis

Voor de vraag welke strafdoelen met de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving worden beoogd en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen (beleidslogica) (deelvraag A2), zijn de relevante parlementaire stukken waarin informatie te vinden is over de totstandkoming van de betreffende wet verzameld en bestudeerd.

Om de beleidslogica in kaart te brengen is in de eerste plaats gekeken welke beoogde effecten of doelstellingen met de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving werden beoogd.¹² Hoewel de wetgever veel verschillende doelen met een wetwijziging kan nastreven, ligt de nadruk in dit onderzoek op (de klassieke) strafdoelen. Onderscheiden is in vergelding, generale en speciale preventie en diverse subdoelen zoals genoegdoening, afschrikking, normbevestiging, incapacitatie, etc. Vervolgens is gekeken via welke mechanismen een bepaalde verandering tot stand wordt gebracht. Daarmee kunnen de mogelijke processen worden beschreven waarlangs een specifieke interventie (i.c. de verhoging van het strafmaximum) verwacht wordt te leiden tot de gewenste uitkomst (de doelstelling of het beoogde effect). Deze mechanismen berusten vaak op theoretische aannames die expliciet gemaakt moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn dat door een verhoging van het

¹⁰ Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidsstelling, *Stb.* 2020, 224 (Wet straffen en beschermen), in werking getreden voor wat betreft de wijziging van de v.i.-regeling op 1 juli 2021, *Stb.* 2021, 251.

¹¹ De Wet straffen en beschermen heeft daarnaast gevolgen gehad voor het penitentiair programma en de verlofregeling, maar deze wijzigingen worden niet meegenomen in het onderzoek aangezien dit onderdeel vormt van de tenuitvoerlegging van de straf (zie art. 2 lid 1 Pbw).

¹² R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen: Sage 1997; C.H. Weiss, *Evaluation: methods for studying programs and policies* (2nd ed.), New Jersey: Prentice Hall 1998.

strafmaximum meer gewicht wordt toegekend aan de ernst van het feit (verging),¹³ dat van een hogere strafbedreiging een afschrikwekkende werking uitgaat (generale preventie) of dat verhoging van de strafmaat een versterkte strafrechtelijke aanpak mogelijk maakt (speciale preventie). Verder is het relevant om de context in kaart te brengen, dat wil zeggen het geheel van randvoorwaarden die invloed kunnen hebben op de interventie (i.c. de verhoging van het strafmaximum), de mechanismen die hierdoor in werking treden en de uitkomsten daarvan.

Interview

Beleidslogica is veelal impliciet. Het te verwachten effect van bepaalde interventies wordt vaak als vanzelfsprekend neergezet (bv. 'van een hogere strafbedreiging gaat een afschrikwekkende werking uit'). Niet alle relevante informatie zal daarom teruggevonden kunnen worden in de parlementaire geschiedenis, beleidsbrieven, adviezen van adviesorganen of andere organisaties. Het is om die reden ook belangrijk om degene die betrokken waren bij het opstellen van de wetgeving te betrekken om na te gaan of de door ons gereconstrueerde beleidslogica volledig en correct is. Op basis van deze gesprekken wordt de beleidslogica verder aangevuld en verfijnd.

Zo heeft bijvoorbeeld ten aanzien van de wijziging van de maximumstraf op doodslag in de aanloop naar de motie-Veldhoen die ten grondslag ligt aan dit onderzoek als gezegd veel discussie plaatsgevonden. Voor de reconstructie van de beleidslogica is dan ook een interview afgenomen met de betrokken wetgevingsjurist. Voor wat betreft de Wet seksuele misdrijven baseren wij ons op een in eerder onderzoek neergelegde uitvoerige reconstructie van de beleidslogica.¹⁴

Het interview heeft om efficiëntieredenen digitaal plaatsgevonden. Aan de start van het interview is toestemming gevraagd aan de geïnterviewde om het gesprek op te nemen. Vervolgens zijn zo snel mogelijk na de afname grondige samenvattingen gemaakt waarna de opnames zijn verwijderd. Uit de interviews zijn we de volgende elementen meegenomen:

- De achterliggende visie achter de invoering van de wet en meer specifiek de verhoging van de strafmaxima door de wet.
- De beoogde doelstelling die men met de verhoging van de strafmaxima voor ogen had.
- De aannames over de manier waarop de verhoging van de strafmaxima zal bijdragen aan het bereiken van de beoogde strafdoelen.
- Eventuele wetenschappelijk onderbouwde argumentatie of ervaringen uit de praktijk ter bevestiging van of bedenking bij bepaalde assumpties of veronderstelde verbanden.
- Mogelijke randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn om met de verhoging van de strafmaxima de beoogde strafdoelen te bereiken.
- Potentiële risico's die ertoe kunnen leiden dat de beoogde doelstellingen niet bereikt zouden kunnen worden.

¹³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 20-21. De veronderstelling hier is dat de – in vergelijking met andere misdrijven – hogere wettelijke strafmaxima voor seksuele misdrijven uitdrukking geven aan de ernstige schade die slachtoffers van seksuele misdrijven wordt aangedaan.

¹⁴ W. Buysse, N. Piepers & A. Petersen, *Wet seksuele misdrijven. Voorbereiding evaluatie en nulmeting*, Den Haag: WODC 2025.

- Mogelijk onverwachte positieve of negatieve effecten die de verhoging van de strafmaxima met zich zouden kunnen brengen.
- Welke databronnen volgens de geïnterviewden nog meer relevant zouden kunnen zijn.

De informatie uit het interview is gebruikt om de beleidslogica die is geabstraherd uit het onderzoek naar de parlementaire geschiedenis en de literatuur verder aan te vullen, aan te passen en te verfijnen.

Wets(historisch)-, (internationaal) literatuur-, beleids- en internationaal en Europeesrechtelijk jurisprudentieonderzoek naar systematiek sanctiestelsel

De beantwoording van deelvraag A3 (naar de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband) vergt een bestudering van de wetssystematiek van ons sanctiestelsel ten aanzien van de maximum vrijheidsstraf.¹⁵ Daartoe is wet(historisch) onderzoek, (internationaal) literatuuronderzoek en internationaalrechtelijk en Europeesrechtelijk jurisprudentieonderzoek gedaan. Ook is onderzoek gedaan naar de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie aangezien daarvan een normerende werking uitgaat op de op te leggen straf en deze tot stand komen onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal. Van een onderzoek naar de LOVS-oriëntatiepunten is afgezien. Oriëntatiepunten zijn, anders dan de OM-strafvorderingsrichtlijnen, geen recht in de zin van artikel 79 Wet RO, omdat ze niet afkomstig zijn van een instantie die de bevoegdheid heeft om rechters te binden aan hoe zij gebruik dienen te maken van de hen door de wetgever gelaten ruimte. Oriëntatiepunten komen tot stand in een overlegstructuur binnen de rechtspraak¹⁶ en vormen een weergave van wat rechters doorgaans opleggen voor een bepaald delict in de daaraan voorafgegane periode. Wijzigingen in strafmaxima zullen om die reden dus ook pas op een later moment doorwerking kunnen hebben in oriëntatiepunten.¹⁷

Ter beantwoording van deze deelvraag wordt allereerst bekeken hoe de strafmaxima in Boek 1 en 2 van het WvSr zijn ingericht in 1886 en welke belangrijke wijzigingen zich in deze systematiek hebben voorgedaan. Het uit de eind negentiende-eeuw stammende sanctiestelsel berust op een redelijk gesloten geheel van onderling samenhangende uitgangspunten. De wetgever hanteerde een systeem waarin de strafbedreiging bij de misdrijven en de strafmaximumverhogende en -verminderende omstandigheden op elkaar betrokken zijn en bijeen zijn gebracht in een tot op zekere hoogte samenhangend geheel van regels en uitgangspunten in Boek 1 en 2 van het Wetboek van Strafrecht. Deze algemene systematiek is tot op zekere hoogte ook tegenwoordig nog bepalend voor de inrichting van het wettelijk sanctiestelsel.¹⁸ Artikel 10 Sr zorgt daarbij voor een bepaalde systematische samenhang in (het bepalen van) het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf voor de misdrijven in Boek 2 WvSr

¹⁵ Voorbeelden van eerdere wetssystematische analyses betreffen De Hullu, Koopmans & De Roos 1999; Nan e.a. 2019. Zie voor een onderzoek naar de systematiek van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boetestelsel H. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Den Haag/ Groningen: WODC/ RUG 2012.

¹⁶ Zie voor een nadere uitleg hierover par. 4.4.1.

¹⁷ Te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf>

¹⁸ Nan e.a. 2019.

en via de schakelbepaling van artikel 91 Sr voor alle misdrijven in bijzondere wetgeving, maar ook voor de strafverhogende omstandigheden in commune (Boek 2 WvSr) en bijzondere wetgeving. Deze bepaling heeft diverse wijzigingen ondergaan waarmee bewust is afgeweken van de uitgangspunten die de wetgever uit 1886 ten grondslag aan deze systematiek heeft gelegd. Op basis van een onderzoek naar de wet(s)historie en literatuur wordt deze ontwikkeling beknopt geschetst. Voor een goed begrip van bepaalde ontwikkelingen in de wetgeving (bijvoorbeeld bij de verhoging van de maximumstraf voor doodslag naar 25 jaar) is bovendien begrip nodig van ontwikkelingen in de rechtspraak (bv. de invloed van de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot voorbedachte raad op verhoging van voornoemde maximumstraf voor doodslag).

De systematiek van de sanctienormen in ons Wetboek van Strafrecht kan bovendien niet meer los worden gezien van de invloed die daarop vanuit het internationale en Europese recht wordt uitgeoefend.

1.3.2 Deelonderzoek B. Internationale (rechts)vergelijking

In deelonderzoek B staat de vraag centraal wat de systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband is in een aantal van de ons omringende landen. Door middel van interviews met landenexperts (zie bijlage II voor een lijst met geïnterviewde experts) en *desk research* (voornamelijk wet(s)historisch) en literatuuronderzoek) voor zes ons omringende landen is nagegaan hoe het sanctiestelsel is vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i. regelingen gelden in die landen (deelvraag B1). Ook is onderzocht of in deze periode in de betreffende landen strafmaatverhogingen zijn ingevoerd voor die misdrijven en, zo ja, om welke misdrijven en welke strafmaatverhoging het gaat en welke ontwikkelingen zich in de v.i.-regelingen hebben voorgedaan (deelvragen B2+B3) en wat de belangrijkste wetssystematische overwegingen daarbij waren (deelvraag B4).

Er is in deelonderzoek B voor gekozen om te kijken welke algemene tendensen kunnen worden waargenomen in een aantal van de ons omringende landen. Op basis daarvan kan vervolgens worden beoordeeld hoe het Nederlandse sanctiestelsel in dat beeld past en wat dat betekent voor de recente verhogingen die in Nederland zijn ingevoerd. We hebben ons daarbij minder op cijfermatige vergelijkingen gefocust, maar meer op de overwegingen die de wetgever aan de vormgeving van het sanctiestelsel, de v.i.-regeling en recente strafverhogingen ten grondslag heeft gelegd. Juist die overwegingen maken inzichtelijk hoe de proportionaliteit en effectiviteit van het sanctiestelsel moet worden beoordeeld.

Methode van rechtsvergelijking

Deelonderzoek B wordt beantwoord door middel van de rechtsvergelijkende methode van Gorré e.a.¹⁹, waarbij de buitenlandse regelingen zowel in micro-perspectief – op het niveau van onder meer de strafmaxima voor de verschillende geweldsdelicten en de v.i.-regeling – als in

¹⁹ F. Gorré e.a., *Rechtsvergelijking*, Brussel: E. Story-Scientia 2007.

macroperspectief – op het niveau van de wetssystematiek van de sanctienormen – wordt onderzocht.²⁰

De rechtsvergelijkende methode van Gorlé e.a. bestaat uit vier opeenvolgende fasen: beschrijven, vergelijken, verklaren en waarderen.²¹ De eerste stap – beschrijven – geeft inzicht in het te onderzoeken rechtsobject in de geselecteerde landen, door onderzoek te doen naar de rechtsbronnen, middelen, en uitgangspunten in die rechtsordes.²² Voor dit onderzoek staat in die beschrijving in het bijzonder centraal (1) of recentelijk de strafmaxima voor de onder A geïdentificeerde misdrijven zijn verhoogd, (2) welke v.i.-regeling geldt en (3) welke overwegingen aan de systematiek van de sanctienormen ten grondslag liggen.

Bij de tweede stap – vergelijken – worden de resultaten uit het onderzoek naar de buitenlandse rechtsordes met elkaar vergeleken en de verschillen en overeenkomsten (schematisch) in kaart gebracht.²³ Bij de derde stap – verklaren – wordt een verklaring gegeven voor de geconstateerde verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte landen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de historische achtergrond en/of economische, politieke, maatschappelijke of culturele ontwikkelingen.²⁴ Bij de laatste stap – waarderen – wordt op basis van de resultaten uit het rechtsvergelijkend onderzoek een waarderend oordeel gegeven over de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel in Nederland.²⁵

Selectie van de landen

Om tot een selectie te komen van landen die worden meegenomen in dit onderzoek is gebruik gemaakt van ‘*purposeful sampling*’.²⁶ Voor het huidige onderzoek houdt dat in dat landen op basis van een aantal criteria zijn geselecteerd met als doel om een gevarieerde sample samen te stellen. Dat is in de eerste plaats de juridische traditie van een land. Vanwege de vergelijkbaarheid van de landen zijn alleen *civil law* landen geselecteerd. In de tweede plaats zijn landen geselecteerd waarin de afgelopen jaren de strafmaxima voor soortgelijke delicten als in Nederland zijn verhoogd. Beoogd is om, binnen de grenzen van de selectie, een grote variëteit aan sanctiestelsels vertegenwoordigd te hebben. Dit sluit aan bij wat Patton ‘*maximum variation sampling*’ noemt. Ten derde zijn landen geselecteerd ‘*that seem to offer the best opportunity to learn*’.²⁷ Dit veronderstelt dat ook praktische overwegingen een rol hebben gespeeld in de selectie, bijvoorbeeld dat de informatie of wetteksten beschikbaar zijn in een taal die voor de onderzoekers te lezen is of dat het onderzoeksteam contacten heeft in het betreffende land. Op basis van voorgaande criteria zijn België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland onderzocht.

²⁰ Vgl. M.D. Dubber, ‘Comparative Criminal law’, in: M. Reimann & R. Zimmermann (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press 2019 en voorts C. Brants, ‘Strafrechtsvergelijking’, *DD* 2008/16 en P. Verrest, ‘Een traditie van strafrechtsvergelijking?’, in: Y. Buruma e.a. (red.), *Op het rechte pad; liber amicorum Peter J.P. Tak*, Nijmegen: WLP 2008, p. 105-116.

²¹ Gorlé e.a. 2007, nr. 38 e.v.

²² Gorlé e.a. 2007, nr. 56 e.v.

²³ Gorlé e.a. 2007, nr. 102 e.v.

²⁴ Gorlé e.a. 2007, nr. 106 e.v.

²⁵ Gorlé e.a. 2007, nr. 108 e.v.

²⁶ M.Q. Patton, *Qualitative evaluation and research methods*, Beverly Hills, CA: Sage 2002.

²⁷ R.E. Stake, ‘Qualitative Case Studies’, in: N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (red.) *Strategies of Qualitative Inquiry*, Thousand Oaks, CA: Sage 2008.

Naast deze landen is ook gekeken naar andere landen, die in het rapport van Nan e.a. uit 2019 zijn onderzocht (Spanje), maar ook andere landen waar de onderzoekers uit eerder rechtsvergelijkend onderzoek mee bekend waren (Denemarken, Engeland en Wales, en Italië). Deze landen zijn evenwel niet meegenomen in het onderzoek. Hoewel in Denemarken verschillende strafverhogende trends waar te nemen zijn in onder meer de verhoging van de strafmaxima en de v.i.-regeling, is er voor gekozen Denemarken niet te betrekken in het onderzoek vanuit het oogpunt van een goede verdeling van landen, nu ook al Zweden en Noorwegen tot onze selectie behoren.²⁸ Engeland en Wales behoren tot een andere rechtstraditie dan Nederland, wat de vergelijking tussen de twee landen kan bemoeilijken. Bovendien zijn er in de afgelopen jaren in Engeland en Wales geen grote wijzigingen doorgevoerd in de strafmaxima. Italië heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd in strafmaxima in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (anti-maffia wetgeving).²⁹ Dit betreft echter wetgeving met een bijzonder karakter, waardoor het zich niet goed leent voor rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het volledige sanctienormensysteem. In Spanje is vooral een trend in de uitbreiding van strafrechtelijke aansprakelijkheid waar te nemen. De wijzigingen in Spanje zien veelal niet op de verhoging van strafmaxima, waardoor het land in vergelijking tot de geselecteerde landen, een minder interessant object van onderzoek is.³⁰

1.3.3 Deelonderzoek C. Gevolgen: ‘law in action’

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek op basis van rechtspraak

Voor deelonderzoek C is gebruik gemaakt van een grote database met vonnissen (eerste aanleg) die verzameld is via rechtspraak.nl. Deze database hebben wij ten behoeve van dit onderzoek aangelegd en bevat niet alleen gegevens over opgelegde straffen, maar ook over de strafeisen van het openbaar ministerie. Wij hebben ervoor gekozen om te werken met door ons zelf te verzamelen rechtspraak, omdat we zo kunnen inzoomen op specifieke strafbare feiten en de rechtspraak daarover contextinformatie bevat die we met kwalitatieve analyse inzichtelijk kunnen maken. Voor zover we kwantitatieve analyses doen zullen deze met name beschrijvende statistiek opleveren die we zoveel mogelijk met een kwalitatieve analyse zullen duiden. We hebben 6 delicten geselecteerd waarvan het strafmaximum sinds 2013 is verhoogd. Hoe deze selectie heeft plaatsgevonden en hoe de uitspraken zijn verzameld wordt verder toegelicht in deelonderzoek C.

²⁸ F. Balvig, ‘When law and order returned to Denmark’, *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention* (5) 2005, afl. 2, p. 167-187; A. Storgaard, ‘Prison leave in Denmark: how a tradition of combining rehabilitation with discipline developed into putting access to justice at risk’, *European Journal on Criminal Policy and Research* (26) 2020, afl. 2, p. 213-229.

²⁹ Zie o.a. Codice delle leggi Antimafia e misure di prevenzione.

³⁰ Zie o.a. Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril, para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, p. 2-3.

Kwantitatieve analyse

Voor elk van de 6 geselecteerde delicten is nagegaan of er sinds de inwerkingtreding van de strafverhoging hoger wordt geëist en gestraft dan het oude strafmaximum (deelvraag C1a). Zo is het strafmaximum voor mensensmokkel (197a lid 1) per 1-07-2016 verhoogd van 4 jaar naar 6 jaar. Wij zijn dus nagegaan of en hoe vaak er sinds die datum voor mensensmokkel 197a lid 1, hogere straffen dan 4 jaar worden geëist en opgelegd. Daarnaast gaan wij na wat de gevolgen zijn voor de gemiddelde strafhoogte (C1c). Hiervoor hebben we uitspraken verzameld met een pleegperiode van zowel voor de wetwijziging als erna. Hierbij hebben we ernaar gestreefd om voor elk delict minimaal 30 vonnissen ervoor en 30 vonnissen erna te bestuderen. Het is bovendien ook mogelijk dat rechters in geval van de door ons onderzochte misdrijven vóór de verhoging van het strafmaximum een andere dan een vrijheidsbenemende straf oplegden (zoals een taakstraf), terwijl zij na de verhoging vaker kiezen voor een vrijheidsbenemende straf, zeker wanneer de verhoging gepaard is gegaan met een taakstrafverbod (art. 22b Sr). Voor dit onderzoek is het daarom belangrijk om ook te kijken naar eventuele verschillen in het type opgelegde hoofdstraffen.

Straffen worden uitgedrukt in dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Omdat niet altijd (enkel) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd is het belangrijk om andersoortige straffen naar een onvoorwaardelijke gevangenisstraf te kunnen omrekenen. Een aanknopingspunt voor het omrekenen van de verschillende straffen kan worden gevonden in de omrekenleutel van de artikelen 22d lid 3, 24c lid 3 en 36c lid 11 Sr en de LOVS-oriëntatiepunten.³¹ Bij de berekening van de vervangende hechtenis wordt in artikel 22d Sr gerekend met een omrekenleutel van ‘twee uur taakstraf is niet meer dan een dag gevangenisstraf’. In de LOVS-oriëntatiepunten is dit uitgangspunt overgenomen, zodat we ook in dit onderzoek voor de vergelijking van de taakstraf ten opzichte van de gevangenisstraf aansluiten bij de in de wet en praktijk gebruikelijke omrekenleutel van ‘twee uur taakstraf is een dag gevangenisstraf’. Voor de berekening van de vervangende hechtenis bij de geldboete en gijzeling bij de schadevergoedingsmaatregel is in de wettelijke regeling bepaald dat voor elke volle 25 euro niet meer dan een dag wordt opgelegd. De wet geeft de rechter hier dus ruimte om te bepalen dat een dag vervangende hechtenis of gijzeling gelijk staat aan meer dan 25 euro. Van die ruimte is in de LOVS-oriëntatiepunten gebruik gemaakt door daarin te bepalen dat in voornoemde gevallen als uitgangspunt een omrekenleutel van ‘50 euro is 1 dag gevangenisstraf’ wordt genomen. Deze laatste omrekenleutel nemen wij daarom als uitgangspunt voor de vergelijking van geldboeten ten opzichte van gevangenisstraffen. Voor de voorwaardelijke gevangenisstraf nemen we het aantal voorwaardelijke dagen gevangenisstraf, en vermenigvuldigen we deze met de kans dat een dader binnen twee jaar recidiveert. Dat is voor volwassen daders volgens het laatste recidivebericht 0,25.³² Dezelfde logica kan worden toegepast op de voorwaardelijke taakstraf en de voorwaardelijke geldboete,

³¹ Zie voor eerder onderzoek waarin gebruik gemaakt is van deze omrekenleutels B. Velthoven, ‘Straffen in soorten en maten – de ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012’, *Proces* 2014/3 en B. Velthoven, ‘Hoe effectief straft de keten eigenlijk? – De ontwikkeling van het strafrisico in de periode 1995-2012’, *Proces* 2014/4, S. Meijer, M. Van Meeteren, I. Achten & C. Immink, *Langdurige(r) detentie na recidive van ernstige geweldsdelicten*, Den Haag: WODC 2023.

³² Recidivebericht 2015

maar deze bleken niet aan de orde in dit onderzoek. De omreken sleutel waar mee gewerkt is, kan als volgt worden geformuleerd:

$$\text{Dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf} + \text{dagen voorwaardelijke gevangenisstraf} * 0,25 + \text{uren onvoorwaardelijke taakstraf}/2 + \text{onvoorwaardelijke geldboete}/50 = \text{Dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf.}$$

Voor een levenslange gevangenisstraf rekenen we met 40 jaar, ofwel 14.600 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Sanctiepunten geven niet weer hoe lang veroordeelden daadwerkelijk doorbrengen in detentie (C2). Nu de voorwaardelijke invrijheidsstelling is verkort tot twee jaar heeft dit wellicht ook gevolgen. Echter, niet voor alle opgelegde straffen maar alleen voor onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan 6 jaar. Voorheen kwam men immers in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidsstelling wanneer men twee derde van de straf had uitgezeten. Dus in de praktijk heeft dit alleen gevolgen voor personen die een straf van 6 jaar of meer uitzitten. Wat de daadwerkelijke gevolgen zijn is echter op basis van gegevens over strafoplegging (zoals rechtspraak) niet na te gaan, omdat het in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling en daadwerkelijke invrijheidsstelling niet hetzelfde zijn. Het openbaar ministerie (de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling) kan immers besluiten om geen voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlenen. De Wet straffen en beschermen waardoor de v.i.-regeling is gewijzigd is bovendien op 1 juli 2021 in werking getreden waardoor er op dit moment ook geen veroordeelden zijn die al gevolgen van de wet ondervinden voor hun v.i.-datum. Daarom kan deelvraag C2 met het rechtspraakonderzoek niet worden beantwoord. Om daadwerkelijk te analyseren wat de gevolgen zijn in de praktijk hebben we in de focusgroepen aandacht besteed aan de veranderingen in de praktijk van de voorlopige invrijheidsstelling.

Kwalitatieve analyse

Voor de kwalitatieve interpretatieslag hebben we gebruik gemaakt van de vonnissen die we voor het kwantitatieve deel van het onderzoek hebben geïdentificeerd. Zo konden we bijvoorbeeld vonnissen waarin ook daadwerkelijk boven het oude strafmaximum uit werd geëist dan wel gestraft nader analyseren en nagaan hoe strafrechters en officieren van justitie deze hoge straf motiveren, en welke contextfactoren hierbij een rol spelen. Op deze manier kunnen we niet alleen vaststellen of er verschillen zijn tussen strafeisen en opgelegde straffen voor en na wetswijziging(en), maar kunnen we ook iets zeggen over de mate waarin deze verschillen daadwerkelijk kunnen worden toegeschreven aan beslissingen van rechters om een zwaardere straf op te leggen en openbaar aanklagers om een zwaardere straf te eisen. Voor wat betreft de contextuele factoren kijken we o.a. naar de ernst van de onderliggende feiten, de aanwezigheid van strafverzwarende omstandigheden en samenloop met andere strafbare feiten. Bij de beoordeling van de ernst van de onderliggende feiten is allereerst de wettelijke kwalificatie van belang. Voor wat betreft de ernst van het feit wordt in de LOVS-oriëntatiepunten bovendien gedifferentieerd naar de omstandigheden van het geval (bijvoorbeeld wel of geen wapengebruik, zie schema 1), zodat ook daar rekening mee wordt gehouden. Daarnaast kijken we naar de achtergrond- en omgevingskenmerken van de daders.

Te denken valt aan gender, psychische gesteldheid, sociaaleconomische factoren (bijv. het hebben van een baan), verslavingsproblematiek, recidiverisico en familiesituatie. Bovendien kijken we naar de strafmotivering in de vonnissen waarmee een bepaalde straf wordt onderbouwd. Speciale aandacht zal hierbij uitgaan naar de vraag of rechters aandacht besteden aan de wijziging in de v.i-regeling in hun strafmotiveringen. Daarnaast hebben we geanalyseerd of en hoe rechters in hun vonnissen schrijven over de verhoging van het strafmaximum.

1.3.4 Synthese

De resultaten van de drie deelonderzoeken zijn bijeengebracht in een synthese (hoofdstuk 5) waarin een beoordeling wordt gegeven van het Nederlandse sanctiestelsel en een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Deelonderzoek A: Wettelijk stelsel

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat deelonderzoek A naar de systematiek van het nationaal wettelijk stelsel van strafmaxima en voorwaardelijke invrijheidstelling. De volgende deelvragen staan hierin centraal:

1. Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad:
 - a. dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd, en/of:
 - b. dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?
2. Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?
3. Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

De wetgeving die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd (deelvraag A1a), welke strafdoelen daarmee worden beoogd en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen (deelvraag A2), worden voor zowel commune misdrijven (paragraaf 2.4) als misdrijven in bijzondere wetgeving (paragraaf 2.5) geïdentificeerd. Hiertoe is een wetssystematische analyse verricht ten aanzien van alle misdrijven in Boek 2 WvSr, alsmede misdrijven in twee bijzondere wetten (WWM en Opiumwet) (zie bijlage IV). Voor deze analyse zijn alle wetswijzigingen vanaf 2000 onderzocht die tot gevolg hebben gehad dat het strafmaximum op een misdrijf is verhoogd, strafmaximumverhogende omstandigheden zijn toegevoegd, de maximumstraf als gevolg van de strafmaximumverhogende omstandigheden is verhoogd of nieuwe strafbaarstellingen en bijbehorende strafmaxima zijn ingevoerd. Relevant om op te merken in dit verband is dat het strafmaximum in de praktijk slechts voor de meest ernstige gevallen van het betreffende delict wordt opgelegd. Doorgaans blijven rechters bij de strafoplegging ver onder dit maximum, zoals ook zal blijken uit de focusgroepen die zijn gehouden voor deelonderzoek C.

Het jaar 2000 is als ijkpunt genomen, omdat eerder onderzoek naar de systematiek van strafmaxima van De Hullu, Koopmans & De Roos in 1999 is gepubliceerd.³³ Sindsdien zijn er belangwekkende wetswijzigingen geweest die gevolgen hebben gehad voor de systematiek van het wettelijk sanctiestelsel, o.a. de Wet herijking van een aantal wettelijke strafmaxima.³⁴ Deelonderzoek A is dan ook in belangrijke mate wetshistorisch van aard.

Per wetswijziging is aan de hand van de wetsgeschiedenis gepoogd na te gaan welke strafdoelen daarmee worden beoogd en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen

³³ De Hullu, Koopmans & De Roos 1999.

³⁴ Wet herijking van een aantal wettelijke strafmaxima van 22 december 2005 (*Stb.* 2006, 11).

(deelvraag A2). De beleidslogica van de verhogingen van het strafmaximum bij voornoemde misdrijven, althans een deel daarvan, wordt daarmee inzichtelijk gemaakt. De nadruk ligt daarbij op geschreven stukken, zoals de memorie van toelichting, het (voorlopig) verslag en de memorie van antwoord. Voor de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag is aanvullend onderzoek gedaan door het houden van een interview met een wetgevingsjurist die was betrokken bij het opstellen van de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag. Voor de beleidsreconstructie van de Wet seksuele misdrijven is te rade gegaan bij een in opdracht van het WODC verschenen rapport naar de voorbereiding van de evaluatie en de nulmeting voor de Wet seksuele misdrijven.³⁵

Van belang te realiseren is dat de strafdoelen niet de enige criteria zijn die een rol spelen bij de bepaling van het strafmaximum. De Hullu, Koopmans & De Roos onderscheiden een set 'hypothetische ijkpunten voor de bepaling van strafmaxima': de ernst van het feit,³⁶ consistentie van wetgeving,³⁷ systematische overwegingen,³⁸ het differentiatie criterium,³⁹ wetstechnische overwegingen,⁴⁰ internationale overwegingen,⁴¹ strafprocessuele overwegingen,⁴² instrumentele overwegingen,⁴³ andere, resterende overwegingen⁴⁴ en het ontbreken van overwegingen.⁴⁵ De afgelopen twintig jaar zijn daaraan bovendien andere overwegingen

³⁵ Buysse, Piepers & Petersen 2025, p. 18-43.

³⁶ Onderscheiden wordt in de objectieve ernst van het feit blijkend uit de bijvoorbeeld de ernst van het feit of de bijzondere positie/ kwetsbaarheid van het slachtoffer, de subjectieve ernst van het feit (specifieke oogmerk vormen en het onderscheid tussen doleuze, culpoze en delicten zonder opzet of schuldvereiste), alsmede de reactie op het incident.

³⁷ De onderzoekers beschrijven dit als een vergelijking met andere strafmaxima die in de wet zijn voorzien waardoor 'evenwichtigheid, een soort 'gelijkheid' of onderlinge vergelijkbaarheid wordt nagestreefd'.

³⁸ Met systematische overwegingen wordt meer specifiek bedoeld op onderlinge afstemming van strafmaxima voor delicten die een zekere samenhang met elkaar vertonen.

³⁹ Het differentiatie criterium hangt samen met de inrichting van delictomschrijvingen waarbij kan worden gekozen voor een algemene, brede bepaling of een differentiatie naar mogelijke kwalificerende of privilegeerende omstandigheden.

⁴⁰ Te denken valt aan een streven naar eenvoud en overzichtelijkheid met een beperkte variatie aan verschillende maxima of aan een centralisatie- of harmonisatiestreven. Ook een technisch-systematische overweging als overeenstemming met strafmaxima in lagere regelgeving kan hierbij voorkomen.

⁴¹ Onderscheiden wordt in i) een internationale rechtsbron die een bindende aanwijzing geeft voor een rechtsbron, ii) overwegingen van rechtsvergelijking waarbij in een ander, buitenlands stelsel een ijkpunt wordt gezocht en iii) overwegingen die met internationale rechtshulp samenhangen, zoals het vaststellen van een strafmaximum waardoor aan een basisvereiste voor de mogelijkheid van bepaalde rechtsvormen wordt voldaan.

⁴² Onderscheiden wordt in i) overwegingen die met de toepasbaarheid van dwangmiddelen verband houden, ii) effecten van strafmaxima op de verjaringstermijn en iii) andere overwegingen, zoals met betrekking tot de absolute competentie van de rechter.

⁴³ Onderscheiden wordt in i) overwegingen die met strafdoelen samenhangen, waarin bijvoorbeeld op preventie of op waardenexpressie van strafbaarstellingen wordt gewezen en ii) executie- of penitentiairrechtelijke overwegingen, bijvoorbeeld het terugdringen van vrijheidsstraffen.

⁴⁴ Overwegingen die slechts incidenteel als ijkpunt fungeren.

⁴⁵ Bij het ontbreken van overwegingen hebben de onderzoekers oog gehad voor wetswijzigingen waarbij wel het strafmaximum substantieel is gewijzigd of voor het eerst vastgesteld waaraan geen substantiële, expliciete overwegingen zijn gewijd door de wetgever. De Hullu, Koopmans & De Roos 1999, p. 5-7.

toegevoegd, bijvoorbeeld de belangen van het slachtoffer.⁴⁶ Het onderhavige onderzoek richt zich evenwel uitsluitend op de vraag welke strafdoelen werden beoogd met het verhogen van de strafmaxima. Het doel dat de wetgever voor ogen heeft gehad met een verhoging van een strafmaximum volgt evenwel niet zonder meer klip en klaar uit de wetsgeschiedenis. Het onderscheid tussen de diverse strafdoelen is bovendien niet altijd helder. Sommige strafdoelen zijn vaag omschreven en de strafdoelen tonen een bepaalde overlap met elkaar. Zo is het onderscheid tussen vergelding en generale preventie niet altijd goed te maken. Preventie kan bovendien als strafdoel worden gepresenteerd, maar ook als instrumentele overweging in de zin dat door het verhogen van de maximumstraf meer opsporingsbevoegdheden mogen worden ingezet.

De nadruk die in dit onderzoek wordt gelegd op de strafdoelen en de gevolgen voor de wetssystematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband maakt dat in paragraaf 2.2 een korte schets wordt gegeven van de diverse strafdoelen en straftheorieën en in paragraaf 2.3 een theoretische uiteenzetting wordt gegeven over de ordinale en kardinale proportionaliteit.

Aangezien van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie een normerende werking uitgaat op de op te leggen straf, is in paragraaf 2.6 een onderzoek gedaan naar deze strafvorderingsrichtlijnen. Wijzigingen in de tenuitvoerlegging kunnen eveneens leiden tot een materiële verzwaring van de sanctie. In paragraaf 2.7 wordt om die reden ingegaan op de wijziging van de v.i.-regeling als gevolg van de Wet straffen en beschermen die tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij voornoemde misdrijven in detentie kan worden doorgebracht, is verruimd.⁴⁷ Tot slot volgt in paragraaf 2.8 een antwoord op de deelvragen.

2.2 Strafdelen en straftheorieën

Voor de vraag welke strafdoelen werden beoogd met de wetwijzigingen die een verhoging van de strafmaat tot gevolg hebben gehad en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen, is het zaak helder te krijgen op welke strafdoelen de wetgever zich kan richten. Straffen is het opzettelijk als zodanig beoogd toevoegen van leed.⁴⁸ Er zijn verschillende theorieën over de doelen en zin van de straf. Twee hoofdstromingen worden gevormd door het retributivisme en het utilitarisme.

Volgens de retributieve straftheorieën of absolute vergeldingstheorieën is de rechtvaardiging van de straf (of: opzettelijke leedtoevoeging) gelegen in de normoverschrijding door een individu. De straf richt zich derhalve op het verleden. Het misdrijf vormt de grondslag van de op te leggen straf.⁴⁹ De straf vindt zijn rechtvaardiging (of grondslag) in het vergelden van schuld, geheel los van het (beoogde) effect of het doel dat met straffen kan worden bereikt. Er wordt gestraft – en in de opvatting van de categorische imperatief: er moet worden gestraft

⁴⁶ De zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal is bijvoorbeeld ingegeven door de wens een herkenbare erkenning van leed dat slachtoffers wordt aangedaan en tijdige slachtofferhulp te willen bieden. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 10.

⁴⁷ Wet straffen en beschermen van 24 juni 2020 (*Stb.* 2020, 224).

⁴⁸ G. Knigge, *Het irrationele van de straf* (oratie RUG), Arnhem: Gouda Quint 1988.

⁴⁹ J. Rummelink, *Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 893; J. de Keijser, *Punishment and Purpose. From moral theory to punishment in action* (diss. Leiden), Amsterdam: Thela Thesis 2000.

– , omdat er een strafbaar feit is begaan.⁵⁰ Volgens het retributivisme kan vergelding worden bereikt door met een straf een hoeveelheid leed toe te voegen die proportioneel is aan de ernst van het feit en de schuld van de dader. Door proportionele leedtoevoeging wordt de boodschap overgedragen dat (crimineel) handelen afkeurenswaardig is.⁵¹ Kenmerkend voor de absolute vergeldingstheorieën is bovendien dat met de rechtvaardiging of de rechtsgrond van de straf tevens het doel is gegeven, namelijk de vergelding. Met andere woorden: er wordt gestraft om te vergelden.⁵² Vergelding vormt dus zowel de rechtvaardiging voor de straf als het doel van de straf: er wordt gestraft omdat er een strafbaar feit is begaan (rechtsgrond) en er wordt gestraft om te vergelden (doel). Dat betekent overigens niet dat naast de vergelding ook niet nog andere doelen met de straf kunnen worden beoogd. Die doelen zijn dan echter wel ondergeschikt aan de vergelding en mogen die vergelding ook niet ondermijnen.

Utilistische straftheorieën of relatieve straftheorieën zoeken de grondslag (of: rechtvaardiging van de straf (de opzettelijke leedtoevoeging) in het veronderstelde nut dat een straf dient te hebben. Het opleggen en in het verlengde daarvan de tenuitvoerlegging van een straf hebben een bepaald doel voor ogen. Volgens de utilistische straftheorie kunnen twee (hoofd)doelen van elkaar worden onderscheiden, te weten de *generale preventie* en de *speciale preventie*.

Generale preventie richt zich tot de maatschappij: de oplegging van een straf wordt verondersteld een afschrikkende werking te hebben. Generale *afschrikking* houdt in dat zij die in verleiding zijn om een misdrijf te begaan hiervan af kunnen zien uit angst voor de straf die zij opgelegd zien aan anderen die het misdrijf begaan hebben.⁵³ Bovendien heeft de straf een *normstellende* en *normbevestigende* functie. Doordat feiten strafbaar worden gesteld wordt een norm gesteld. Zo worden mensen bevestigd in het idee dat iets afkeurenswaardig is. Daardoor zullen minder mensen deze norm overschrijden.⁵⁴ Dit klassieke denken van de straf is gebaseerd op het uitgangspunt dat een straf een middel kan zijn tot beïnvloeding van het gedrag van burgers. Het mensbeeld dat bij de Klassieke Richting past is dat van de '*homo economicus*': de mens maakt in deze opvatting een rationele afweging tussen de voordelen die een straf oplevert en het nadeel dat voortvloeit uit de bestraffing. Het nadeel van de straf dient in deze benadering groter te zijn dan het voordeel dat het delict meebrengt.

Het strafdoel speciale preventie richt zich op de dader. Anders dan de retributieve straftheorie is de rechtvaardiging van de straf niet gelegen in de vergelding van het aangedane onrecht of leed. Dat neemt overigens niet weg dat de straf wel vergeldend werkt, dit wordt door

⁵⁰ Jonkers 1999, p. 163-176, i.h.b. p. 165; F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, derde herziene druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022, par. 1.5.

⁵¹ R.A. Duff, *Punishment, Communication, and Community*, Oxford: Oxford University Press 2001; A. von Hirsch, 'Proportionality in the philosophy of punishment', *Crime and Justice* (16) 1992, p. 55-98; A. Von Hirsch & A. Ashworth, *Proportionate Sentencing: Exploring the Principles*, Oxford: Oxford University Press 2005.

⁵² P.C. Vegter, *Vormen van detentie* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 158-171 i.h.b. p. 159.

⁵³ Boschman, Verweij & Weijters, *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen* (WODC Cahier 2023-7), Den Haag: WODC 2023, p. 19-21 onder verwijzing naar A. Ashworth, *Sentencing and Criminal Justice*, New York: Cambridge University Press 2010.

⁵⁴ A. Berghuis, 'De olifant in de kamer; generale preventie en criminaliteitstrends', *Justitiële verkenningen*, (34) 2008, afl. 2, p. 11-26.

de utilistische straftheorie ook erkend, maar dit gevolg wordt uitdrukkelijk niet beoogd.⁵⁵ De rechtvaardiging of grondslag voor de straf wordt bepaald door het doel van de straf. Er wordt bijvoorbeeld gestraft, omdat daarvan een speciaal-preventieve werking wordt verwacht (de dader moet in de toekomst worden weerhouden van de plegen van strafbare feiten) of er wordt een generaal-preventieve werking van verwacht (andere potentiële daders moeten door de straf worden weerhouden van het plegen van strafbare feiten). De grondslag van en de rechtvaardiging voor het straffen wordt dus gezocht in het te verwachten toekomstig effect ervan. Op grond van de speciale preventie kan een rechter er ook voor kiezen om juist lager te straffen.⁵⁶

Speciale preventie kan worden onderverdeeld in onderscheidenlijk drie functies, te weten *individuele afschrikking*, *resocialisatie* en *onschadelijkmaking* of *incapacitatie*.⁵⁷ Individuele afschrikking houdt in dat een veroordeelde dader afziet van het plegen van een nieuw delict, omdat hij de onaangename gevolgen heeft ondervonden van het eerder gepleegde delict.⁵⁸ Resocialisatie ziet op het verbeteren of herstellen van de positie van de dader in de maatschappij en het veranderen van gewoontes of persoonlijkheid van de dader waardoor deze minder geneigd is om delicten te plegen.⁵⁹ Vrijheidsstraffen zorgen bovendien voor onschadelijkmaking of incapacitatie, omdat personen die een vrijheidsstraf uitzitten minder mogelijkheden hebben om delicten te plegen.

Herstel als relatief nieuw strafdoel ten opzichte van de ‘klassieke’ strafdoelen vergelding, generale preventie en speciale preventie kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Voor dit onderzoek is met name herstel van de rechtsorde relevant, dat wil zeggen het herstellen van de balans in de samenleving na een misdrijf.⁶⁰ Dat kan bijvoorbeeld worden bereikt door daders een straf te laten ondergaan of te verplichten om schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer.

Door te straffen wordt ook tegemoetgekomen aan de door het onrecht ontstane gevoelens van ongenoegen en wellicht ook wraakgevoelens van zowel slachtoffers als de samenleving.⁶¹ Vergelding kan leiden tot *genoegdoening in enge zin*, waarmee wordt bedoeld dat personen die zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf worden gestraft en hiermee recht wordt gedaan aan slachtoffers en de samenleving. Bij *genoegdoening in ruime zin* wordt ook belang gehecht aan herstel van de relatie tussen slachtoffer en dader.⁶² In de literatuur

⁵⁵ R Emmelink 1996, p. 900.

⁵⁶ Meijer e.a. 2023.

⁵⁷ De Keijser 2000; Dirkzwager e.a., ‘Na detentie: De gevolgen van rechtspraak’, *Rechtstreeks* 2009, nr. 1, p. 6-34; J. ten Voorde, *Recht tot straffen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, p. 72-73.

⁵⁸ Boschman, Verweij & Weijters 2023 onder verwijzing naar De Keijser 2000.

⁵⁹ Boschman, Verweij & Weijters 2023. Zie over de veelzijdigheid van het begrip resocialisatie S. Meijer, *In al zijn facetten. Over de betekenis van resocialisatie* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Radboud Universiteit 2022.

⁶⁰ Andere vormen van herstel betreffen herstel met het sociale netwerk (bv. werkgever), het gezin en zelfherstel.

⁶¹ C.P.M. Cleiren, ‘Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht’, in: A.C. Zijderveld & C.E. du Perron, *Het opstandige slachtoffer: genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht (preadvies Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging)*, Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.

⁶² Cleiren 2003

bestaat discussie over de vraag of genoegdoening een strafdoel is.⁶³ In kamerstukken wordt genoegdoening evenwel steeds vaker als strafdoel van wetgeving genoemd.⁶⁴ Om die reden wordt genoegdoening in dit onderzoek tevens meegenomen als strafdoel.

De dominante strafrechtstheorie (sinds WOII) in Nederland is de verenigingstheorie. Er zijn twee soorten verenigingstheorieën te onderscheiden.⁶⁵ De eerste vorm van de verenigingstheorie stelt de utiliteit als algemene rechtvaardiging voor het straffen, maar aanvaardt daarbij ook het negatief retributieve principe. De straf dient in de eerste plaats een bepaald doel, waarbij het bevorderen van het algemeen welzijn centraal staat. In de tweede plaats mogen alleen diegenen worden bestraft die ook schuldig zijn, waarbij de straf niet zwaarder mag zijn dan evenredig aan de schuld en de ernst van het delict.

De tweede vorm van de verenigingstheorie is tevens de heersende straftheorie in Nederland, waarbij de redenering het tegenovergestelde is. Volgens deze verenigingstheorie wordt de straf in de eerste plaats ingegeven door vergelding (retributivisme). Voor wat betreft de keuze van de straf en de zwaarte van de straf spelen hoofdzakelijk utilistische overwegingen een rol. Dit kan betekenen dat in bepaalde gevallen lichter wordt gestraft dan de mate van schuld of zelfs helemaal wordt afgezien van de oplegging van een straf of maatregel (vgl. artikel 9a Sr). Vergelding vormt mitsdien slechts de ondergrens van de op te leggen straf; alleen diegenen kunnen worden bestraft die ook daadwerkelijk schuld hebben.⁶⁶

In de verenigingstheorie wordt kortom een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de grondslag (of rechtvaardiging) van de straf en anderzijds het doel van de straf. De grondslag van de straf (rechtvaardiging van de straf) is vergelding. Vergelding wordt ook wel het ‘wezen van de straf’ genoemd.⁶⁷ Vergelding is geen doel van de straf, maar een kenmerk daarvan.⁶⁸ Straffen is kortom vergelden. De vergelding biedt in zekere zin ook bescherming, want de vergelding moet proportioneel zijn in relatie tot de ernst van het feit en het verwijt dat de dader kan worden gemaakt. Als eenmaal de concrete vergeldingsmaatstaf is vastgesteld, dan zullen het de specifieke strafdoelen zijn die binnen de gegeven sanctieruimte tot het uiteindelijke straftoemingsresultaat leiden.

⁶³ Cleiren 2003; Y. Buruma, ‘Een mentaliteitsgeschiedenis van slachtofferemancipatie’, *NTS* 2020/2, afl. 1, p. 3-10, i.h.b. p. 9.

⁶⁴ B. Kos, ‘De betekenis en begrenzing van genoegdoening als strafdoel’, *Nederlands Juristenblad* 2025/2294, p. 2534-2541.

⁶⁵ Vegter 1989

⁶⁶ De Keijser, ‘Doelen van straf: Morele theorieën als grondslag voor een legitime strafrechtspiegeling’, in: B. van Stokkom, (red.), *Strafen herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2004, p. 55. In dit kader verdient opmerking dat in het Wetboek van Strafrecht niet expliciet wordt gesproken van een bepaalde heersende straftheorie of de doelen van straf. Van de tweede type verenigingstheorie wordt over het algemeen gesteld de heersende straftheorie is.

⁶⁷ W.P.J. Pompe, *Handboek van het Nederlandse strafrecht*, 5^e druk, Zwolle 1959, p. 7. Zie in soortgelijke zin N. Jörg & C. Kelk, *Strafrecht met mate*, 4^e druk, Alphen aan den Rijn 1984, p. 241.

⁶⁸ Knigge 1988, p. 2

2.3 Ordinale en kardinale proportionaliteit

2.3.1 Ordinale en kardinale proportionaliteit – de theorie

De vraag welke straf – of welke hoeveelheid leedtoevoeging – proportioneel is hangt af van de ernst van het misdrijf en de verwijtbaarheid van de dader. Bij de bepaling van de strafbedreiging op een bepaald misdrijf speelt met name de proportionaliteit tussen de ernst van het misdrijf en de strafbedreiging.⁶⁹ De begrippen ordinale en kardinale proportionaliteit zijn hierbij van belang.⁷⁰

Ordinale (of: relatieve) proportionaliteit houdt in dat een straf (bedreiging) proportioneel dient te zijn aan de ernst van het feit waarvoor deze straf wordt opgelegd. Even zware misdrijven dienen even zwaar te worden bestraft en (veel) zwaardere misdrijven dienen (veel) zwaarder te worden bestraft dan lichtere misdrijven. Ordinale proportionaliteit is kortom een relatief begrip. Ordinale proportionaliteit blijkt uit de strafbepalingen in het Nederlandse *commune* en bijzondere strafwetgeving waarin naar gelang van de ernst van de feiten en de gradatie van verwijtbaarheid strafmaxima zijn vastgesteld.

Kardinale (of absolute) proportionaliteit is anders dan ordinale proportionaliteit geen relatief begrip. De kardinale proportionaliteit van straffen betreft de absolute hoogte van de verschillende straffen.

De ordinale proportionaliteit kan in het geding zijn wanneer even zware misdrijven niet even zwaar worden bestraft. Een strafrechtelijk systeem kan bovendien kardinaal disproportioneel zijn wanneer de straffen die daarin worden opgelegd te hoog zijn, zelfs wanneer zwaardere misdrijven zwaarder worden bestraft dan lichtere misdrijven.

De vraag is evenwel hoe de kardinale proportionaliteit dient te worden bepaald. Een andere vraag is hoe moet worden beoordeeld welke misdrijven ‘zwaarder’ dan wel ‘lichter’ zijn dan andere misdrijven en hoe zich dat moet vertalen in de onderlinge verhouding van strafbedreigingen in het Wetboek van Strafrecht.

Hoe strafbedreigingen zich ten opzichte van elkaar verhouden ziet op de ordinale proportionaliteit. Het gaat hier om de interne structuur van een sanctieschaal. Veroordeelden voor misdrijven van vergelijkbare ernst moeten straffen krijgen van vergelijkbare ernst. Veroordeelden voor misdrijven van verschillende ernst moeten een straf krijgen die correspondeert met de zwaarte van het misdrijf.

De ordinale proportionaliteit roept een aantal theoretische vragen op. De eerste vraag is hoe de onderlinge zwaarte van misdrijven moet worden gemeten. Hoe dienen misdrijven te worden gerangschikt naar hun onderlinge zwaarte? En welke criteria dienen daarvoor te worden gebruikt? Er lijkt consensus over het feit dat schade (van het misdrijf) een belangrijk, maar niet het enige element is. Von Hirsch stelt in dat verband de vraag hoe een diefstal van een auto

⁶⁹ De schuld van de dader speelt ook een rol bij het onderscheid tussen *doleuze* en *culpoze* delicten. Vgl. De Hullu, Koopmans & De Roos 1999, p. 120-121.

⁷⁰ Von Hirsch 1992, p. 75-79; A. von Hirsch, *Censure and Sanctions*, Oxford: Oxford University Press 1993, p. 17-18; Von Hirsch & Ashworth 2005, p. 137-147. Van belang hierbij op te merken is dat Von Hirsch' theorie niet uitgaat van de proportionaliteit van maximumstraffen in relatie tot de ernst van de delicten, maar van de proportionaliteit van opgelegde straffen in relatie tot de ernst van de feiten waarvoor wordt veroordeeld.

moet worden vergeleken met een inbraak in een woning. Het laatstgenoemde misdrijf houdt doorgaans een minder grote financiële tegenslag in, maar maakt wel inbreuk op de privacy.⁷¹ In de literatuur is ook wel voorgesteld dat de belangen die een rol spelen kunnen worden vergeleken ingevolge de mate waarin zij de keuzevrijheid inperken. Bovendien is gesuggereerd dat belangen kunnen worden gerangschikt naar de mate waarin ze de levensstandaard beïnvloeden. Het voert te ver een en ander in het kader van dit onderzoek nader uit te diepen, maar het is van belang te beseffen dat aan het vaststellen van ordinale proportionaliteit dit soort theoretische vragen ten grondslag liggen.

De tweede (theoretische) vraag betreft de onderlinge afstand van misdrijven ('spacing'). Von Hirsch formuleert dit probleem als volgt:

*'Stel dat misdrijven X, Y en Z in oplopende volgorde van ernst zijn gerangschikt, maar dat Y aanzienlijk erger is dan X en slechts iets minder ernstig dan Z. Om de relatieve ernst van het gedrag weer te geven, moet er dan een groter verschil zijn tussen de straffen voor X en Y dan tussen die voor Y en Z.(onze vertaling, SM)'*⁷²

De afstand zou echter afhangen van hoe nauwkeurig de relatieve ernst kan worden bepaald, aangezien ernstige gradaties waarschijnlijk een kwestie van onnauwkeurige beoordelingen zijn.⁷³

In theorie zou de straf (bedreiging) voor een bepaald misdrijf dus kunnen worden bepaald door de ernst van het misdrijf te vergelijken met andere misdrijven. Of een straf van X maanden of Y maanden, of ergens daartussen, de meest passende straf is voor een bepaald misdrijf hangt echter ook af van de vraag hoe de schaal is 'verankerd', dat wil zeggen welke straffen zijn gesteld op ernstiger en minder ernstiger misdrijven (de kardinale proportionaliteit). Het probleem hierbij is dat er geen strafmaat bestaat die kan worden aangemerkt als de enige gepaste straf voor het misdrijf of de misdrijven waarmee men de schaal begint op te stellen. De mate van afkeuring die door middel van strafrechtelijke sancties wordt uitgedrukt wordt is ook wel een gebruik⁷⁴ of een (rechtspolitieke) keuze⁷⁵ genoemd. Het is kortom niet objectief vast te stellen hoe hoog een straf moet zijn voor een bepaald misdrijf en of de (maximale) strafbedreiging proportioneel is. Wel duidelijk is dat niet alle gebruiken acceptabel zijn. Er behoren grenzen te zitten waarmee een bepaalde afkeuring wordt uitgedrukt. Dit betreft de grenzen van de kardinale (niet-relatieve) proportionaliteit.

Volgens Von Hirsch bestaan er kortom ten eerste geen 'unieke verdiende straffen'. Of X een geschikte en proportionele strafbedreiging is voor een bepaald misdrijf, hangt af van hoe de sanctieschaal is verankerd en hoe andere delicten worden bestraft. Ten tweede kan, bij het 'verankeren' van de schaal en het bepalen van het algemene strafniveau, het proportionaliteitsprincipe hooguit de uiterste grenzen bepalen. De schaal mag niet uitkomen boven bepaalde niveaus van bestraffing en mogelijk (maar daar is volgens Von Hirsch meer

⁷¹ Von Hirsch 1992, p. 82.

⁷² Von Hirsch 1992, p. 82.

⁷³ A. von Hirsch & N. Jareborg, 'Gauging Criminal Harm: A Living Standard Analysis', *Oxford Journal of Legal Studies*, (11) 1991, p. 1-38.

⁷⁴ Von Hirsch 1992, p. 77.

⁷⁵ Boschman, Verweij & Weijters 2023, p. 8.

discussie over mogelijk⁷⁶) mag het ook niet uitkomen onder een bepaald laag niveau. In termen van kardinale of absolute proportionaliteit bestaan er dus onnauwkeurige uiterste grenzen. Ten derde, wanneer de ankerpunten eenmaal zijn verankerd, zijn de (striktere) eisen van ordinale proportionaliteit van toepassing. De relatieve zwaarte van de straf zou moeten worden bepaald op basis van de relatieve ernst van het strafbare feit.

2.3.2 Proportionaliteit van bestraffing in het EVRM, de rechtspraak van het EHRM en het EU-Handvest

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bepaalde eisen stelt voor wat betreft de proportionaliteit van bestraffing. De systematiek van de sanctienormen in ons Wetboek van Strafrecht kan immers niet meer los worden gezien van de invloed die daarop vanuit het internationale en Europese recht wordt uitgeoefend. Het EVRM en de Straatsburgse jurisprudentie kennen in het kader van de straftoemeting door de strafrechter evenwel geen algemeen proportionaliteitsvereiste voor bestraffing, niet als proportionaliteitsgebod en evenmin als disproportionaliteitsverbod.⁷⁷

Voor wat betreft de kardinale proportionaliteit, dat wil zeggen de ankerpunten van de sanctieschaal, kan evenwel worden opgemerkt dat het EVRM het opleggen van de doodstraf uitsluit.⁷⁸ Het opleggen van een levenslange gevangenisstraf is daarentegen op zichzelf genomen niet in strijd met het artikel 3 of enige andere bepaling van het EVRM.⁷⁹ Een flagrant disproportioneel zware bestraffing, zoals het opleggen van een onverkortbare levenslange gevangenisstraf, kan echter strijd opleveren met artikel 3 EVRM.⁸⁰

Voor wat betreft de onderkant van de sanctieschaal bepaalt het EVRM noch het EHRM iets. In het kader van de straftoemeting door de strafrechter is evenwel duidelijk dat een manifest disproportioneel lichte sanctionering in strijd kan komen met de positieve verplichtingen die uit de diverse bepalingen van het EVRM voortvloeien. Zo kan in voorkomende gevallen strijd ontstaan met de positieve verplichtingen om met het strafrecht het leven en de fysieke integriteit als bedoeld in artikel 2 EVRM effectief te beschermen⁸¹ of met artikelen 3 en 8 EVRM.⁸²

⁷⁶ A. Von Hirsch 1990, 'Proportionality in the Philosophy of Punishment: From "Why punish?" to "How Much?"', *Criminal Law Forum. The Official Journal of the International Society for the Reform of Criminal Law*, Vol. 1, 1990, p. 259-290, i.h.b. p. 285 en Von Hirsch 1993, hoofdstuk 4. Zie ook hierna: Dit is te relateren aan de eisen die het EHRM hieraan stelt. Lagere bestraffing is niet altijd toegestaan.

⁷⁷ Vgl. Van Kempen, 'Legaliteit van straftoemeting: consistente individualisering via proportionaliteit, schuld en gelijkheid', *DD* 2023/1, p. 1-17.

⁷⁸ Dit is het resultaat van specifieke protocollen die later aan het EVRM zijn toegevoegd. Protocol nr. 6 (*Trb.* 1983, 86) verbiedt de doodstraf in vredetijd en protocol nr. 13 (*Trb.* 2002, 119) verbiedt deze in alle omstandigheden.

⁷⁹ EHRM 12 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris t. Cyprus*), par. 97; EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 102.

⁸⁰ EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*) par. 102.

⁸¹ EHRM 30 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0330JUD000587808 (*Armani da Silva t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 238 en 285.

⁸² Zie in dit verband eerder EHRM 12 december 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1212JUD001579820, *EHRC Updates* 2024/31, m.nt. S. Meijer (*Vuckovic t. Kroatië*) waarin het EHRM het opleggen van een taakstraf wegens

In dezelfde lijn komt ook betekenis toe aan artikel 49 lid 3 van het EU-Handvest dat de norm bevat dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit. Het artikel richt zich zowel tot de rechter als de wetgever en bevat een waarborg tegen onevenredige bestraffing bij de toepassing van EU-recht.⁸³

2.4 Wijzigingen in strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht

2.4.1 Wet verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel (Stb. 2016, 240)

Als gevolg van de Wet verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel is het strafmaximum van het basisdelict van zes naar acht jaar verhoogd (art. 197a lid 1 Sr). Ook de strafbaarstellingen in de andere leden zijn verhoogd tot een maximum van achttien respectievelijk eenentwintig jaar gevangenisstraf. Door het wijzigingsvoorstel zijn de voorbereidingshandelingen van mensensmokkel over de gehele breedte strafbaar geworden (art. 197a jo. 46 Sr).

De verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel lijkt in de eerste plaats een *preventieve* grondslag te hebben. Het wetsvoorstel gaat uit van de vooronderstelling dat verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel het mogelijk maakt om dit delict daadkrachtiger te voorkomen en te bestrijden.⁸⁴ Strafbaarstelling van mensensmokkel is nauw verbonden met het migratiebeleid. Een van de pijlers van dat beleid is het voorkomen van irreguliere migratie en het daarmee onlosmakelijk verknoopte menselijk leed. De aantrekkelijkheid van het plegen van dit delict was volgens de minister gelegen in de combinatie van een hoge opbrengst, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen. Om die reden zijn onder andere de strafmaxima voor mensensmokkel verhoogd.⁸⁵

De grondslag voor verhoging van de strafmaxima lijkt daarnaast te zijn gelegen in de behoefte aan *vergelding*. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat georganiseerde mensensmokkel in de loop der jaren is veranderd van een delict vooral gericht tegen de staat naar een delict waarbij steeds meer personen onder zeer erbarmelijke omstandigheden worden gesmokkeld. De praktijk van mensensmokkel geeft blijk van gebrek aan respect voor het menselijk leven en de menselijke waardigheid. Kwetsbare groepen migranten worden vaak in levensbedreigende situaties gebracht uit louter cynisch winstbejag. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd het massale gebruik van ontoereikende en niet-zeewaardige bootjes waarin migranten de Middellandse Zee mee moeten oversteken en waarmee zij het risico lopen om tijdens hun

een veroordeling voor, kort gezegd, ontucht als een disproportioneel lichte bestraffing aanmerkte (doch niet 'manifest' disproportioneel). In eerdere rechtspraak, *Sabalić t. Kroatië*, merkte het EHRM het opleggen van een boete van veertig euro wegens een homofobe daad van geweld tussen burgers onderling aan als een *manifest* disproportioneel lichte bestraffing, hetgeen in strijd werd geacht met artikel 3 in relatie tot artikel 14 EVRM. En in *Identoba e.a. t. Georgië* werd een veroordeling wegens verstoring van de openbare orde (een overtreding) tot een lichte bestuurlijke geldboete van 45 euro in strijd geacht met de positieve procedurele verplichting die voortvloeit uit artikel 3 EVRM. Zie EHRM 14 januari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0114JUD005023113 (*Sabalić t. Kroatië*), par. 110 en EHRM 12 mei 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0512JUD007323512 (*Identoba e.a. t. Georgië*), par. 75.

⁸³ Waardoor overigens de praktische betekenis van deze norm beperkt zal zijn.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 1.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 2.

reis om het leven te komen of anderszins schade op te lopen. Mensensmokkel ondermijnt daarnaast de migratiedoelstellingen van de EU en Nederland. De verder verharde praktijk achter het mensensmokkeldelict maakt volgens de minister dan ook dat de strafmaxima daarbij passend moeten zijn.⁸⁶

Ook wordt gewezen op een zekere proportionaliteit tussen de ernst van het delict en de hoogte van de straf: een hogere strafbedreiging doet meer recht aan de ernst van het delict.⁸⁷ Of de verhoging van strafmaxima daadwerkelijk doelmatig is, is eveneens expliciet aan de orde gekomen. Door een eerdere wetswijziging waren namelijk de strafmaxima voor mensensmokkel al verhoogd. De effecten van die strafmaatverhoging zouden vijf jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging in kaart worden geëvalueerd, maar omdat er geen nulmeting was uitgevoerd ten tijde van de inwerkingtreding van de wet, bleek het niet mogelijk om de doelmatigheid van de strafmaatverzwaring inzichtelijk te maken.⁸⁸

In het wetsvoorstel wordt voorts expliciet aandacht besteed aan de onderlinge balans van de strafbaarstellingen mensensmokkel en mensenhandel (art. 273f Sr). Door verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel worden deze volgens de wetgever in balans gebracht met de strafmaxima van mensenhandel.⁸⁹

2.4.2 Wet computercriminaliteit III (Stb. 2018, 322)

De Wet computercriminaliteit heeft een verhoging van de strafmaat tot gevolg gehad voor het wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr) en het helen van gegevens (art. 139g lid 1 Sr); in beide gevallen van zes maanden naar een jaar.

De wetgever wijdt geen overwegingen aan de strafdoelen in relatie tot voornoemde strafmaatverhogingen. Aan de verhoging van de strafmaxima liggen systematische overwegingen ten grondslag, omdat onderlinge afstemming is gezocht met de strafmaxima voor delicten die een zekere samenhang met elkaar vertonen.

De maximale gevangenisstraf voor het wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr) wordt gelijk aan die van het wederrechtelijk aftappen van of opnemen van gegevens die via telecommunicatie of een geautomatiseerd werk worden verwerkt of overgedragen (art. 139c Sr).⁹⁰

Met de verhoging van het strafmaximum voor heling van gegevens (art. 139g lid 1 Sr) wordt de maximale gevangenisstraf gelijk aan die van het wederrechtelijk aftappen of opnemen van gegevens die via telecommunicatie of een geautomatiseerd werk worden verwerkt of overgedragen (art. 139c Sr).⁹¹ Daarnaast wijst de wetgever er ten aanzien van beide strafmaatverhogingen op dat het verhoogde strafmaximum voor het helen van gegevens in evenwicht is met de strafbepalingen betreffende heling van een goed; op schuldheling is een

⁸⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 7-8.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 9.

⁸⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 8.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 414, p. 9.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 372, p. 87.

⁹¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 372, p. 89.

maximale gevangenisstraf van een jaar gesteld (art. 417bis) en op opzetheling vier jaar (art. 416 Sr).⁹²

2.4.3 Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen (Stb. 2019, 311)

Als gevolg van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn de strafmaxima voor een aantal delicten verhoogd. Daarnaast zijn twee nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd. Hieronder wordt per delict aangegeven welke overwegingen de wetgever daarbij heeft gewijd aan de strafdoelen in relatie tot de verhoogde strafmaxima.

Verhoging van de strafmaxima voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr).

De verhoging van het strafmaximum voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr) vloeit voort uit het Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ 2017-2021 waarin staat dat in verband met de ernst van het delict haatzaaien de straf dient te worden verdubbeld. Discriminerende uitingen zorgen volgens de wetgever voor een gevoel van onveiligheid bij slachtoffers en, wanneer ook wordt aangezet tot haat of geweld, leiden deze uitingen tot daadwerkelijke verstoring van de openbare orde, tot gewelddadigheden en vergaande conflicten die de samenleving kunnen ontwrichten. De grondslag voor de strafmaatverhoging van een jaar naar twee jaren gevangenisstraf lijkt met name te zijn gelegen in de preventie nu in de memorie van toelichting wordt gesteld, maar niet nader onderbouwd, dat ‘van de hogere strafbedreiging een afschrikwekkende werking uit(gaat)’.⁹³ Ook wordt een wetssystematisch argument genoemd als reden om het strafmaximum te verhogen: het strafmaximum voor opruiing, dat onder bepaalde omstandigheden verwant is aan het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie, is gesteld op vijf jaren gevangenisstraf.⁹⁴

Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal, waaronder wraakporno (art. 139h (oud) Sr)

De zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 139h (oud) Sr) lijkt te zijn gelegen in de speciale en generale preventie, zo blijkt uit de volgende, niet nader onderbouwde stelling uit de memorie van toelichting: ‘Van specifieke strafbaarstelling gaat tevens het duidelijke signaal uit aan (potentiële) daders dat dit type gedrag niet acceptabel is en ernstig wordt afgekeurd.’⁹⁵ De zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal lijkt voorts normstellend te zijn, omdat daarmee ‘een duidelijk signaal (wordt) afgegeven dat bij elke vervaardiging of openbaarmaking zonder instemming van de afgebeelde sprake is van laakbaar en strafwaardig handelen’.⁹⁶

Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie (art. 140 Sr)

⁹² Kamerstukken II 2015/16, 34 372, p. 87 en 89.

⁹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 3.

⁹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 22.

⁹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 4.

⁹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 10.

De wetwijziging introduceerde een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie. Het wettelijk strafmaximum is verhoogd van zes jaren naar tien jaren indien de criminele organisatie tot oogmerk heeft zeer ernstige misdrijven (moord, ontvoering en andere zeer gewelddadige handelingen of ernstig ondermijnende activiteiten zoals de handel in drugs) te plegen.

Norminprenting/normstelling lijkt met name ten grondslag te liggen aan het gedifferentieerd wettelijk strafmaximum. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat hiermee een signaal wordt afgegeven ‘van de sterke maatschappelijke afkeuring van criminele organisaties met een crimineel oogmerk’.⁹⁷

Het gedifferentieerde strafmaximum maakt het bovendien mogelijk om het verband tussen de ernst van het misdrijf en de ernst van het deelnemen aan een criminele organisatie die het plegen van deze misdrijven tot oogmerk heeft beter tot uitdrukking te brengen in de strafeis van het OM en de strafoplegging door de rechter.⁹⁸

Preventie lijkt ook een belangrijk doel te zijn: bij de aanpak van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk is er een maatschappelijk belang om zo vroegtijdig mogelijk de organisatie te ontmantelen ter voorkoming van ernstig geweld in de openbare ruimte, zoals schietpartijen op straat.⁹⁹ Vanuit dit preventieve doel bezien is van belang dat door de verhoging van het wettelijk strafmaximum voorbereidingshandelingen eveneens strafbaar zijn geworden.

Tot slot wordt een wetssystematisch argument genoemd: het voorgestelde gedifferentieerde wettelijke strafmaximum van een gevangenisstraf van tien jaren bevindt zich tussen het strafmaximum voor deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (art. 140, eerste lid, Sr, ten hoogste zes jaren) en deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (art. 140a Sr, ten hoogste vijftien jaren).¹⁰⁰

Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling

De strafverzwarringsgronden bij mishandeling (art. 304 Sr) zijn op twee punten gewijzigd. Ten eerste heeft een uitbreiding plaatsgevonden van de strafverzwarringsgrond voor kindermishandeling tot minderjarigen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd (art. 304 Sr). Deze wijziging heeft tot gevolg dat niet alleen bij mishandeling van een minderjarige in familiale afhankelijkheidsrelaties, maar ook in geval van andere afhankelijkheidsrelaties de maximum gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd. Ten tweede wordt stelselmatige kindermishandeling als strafverzwarringsgrond aangemerkt (art. 304 Sr).¹⁰¹

Over de strafmaatverhoging in relatie tot de strafdoelen wordt enkel op de preventieve werking gewezen. Opgemerkt wordt dat kindermishandeling vaak een stelselmatig karakter heeft en het risico op herhaling groot is, omdat de dader zich doorgaans in de directe omgeving van het slachtoffer bevindt.¹⁰²

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 6.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 14.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 14.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 24.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 2 en 24.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 6.

Verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr)

Het wettelijk strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de dag is verhoogd en gelijkgetrokken met het strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de nacht, zodat dit delict in alle gevallen wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van negen jaren.¹⁰³ De verhoging van het strafmaximum lijkt met name een preventieve grondslag te hebben. Door de verhoging van het strafmaximum zijn voorbereidingshandelingen in de context van woninginbraak gedurende de dag eveneens strafbaar ingevolge art. 46 Sr. Ter onderbouwing van deze preventieve werking wordt gewezen op onderzoek waaruit blijkt politie en openbaar ministerie in de mogelijkheid om te vervolgen voor voorbereiding van woninginbraak in vereniging gedurende de dag een toegevoegde waarde zien om woninginbraken tegen te gaan.¹⁰⁴

2.4.4 Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (Stb. 2021, 544)

De Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit heeft tot gevolg gehad dat bij bedreiging (art. 285 Sr) een hoger strafmaximum wordt toegepast. Overwogen wordt dat het huidige strafmaximum niet meer volstaat voor ‘ernstige, buitensporige dreigementen’ (vergelding). Het verhogen zou ook een afschrikwekkend effect moeten hebben op potentiële toekomstige daders (generale preventie). De strafmaat zou bovendien meer in evenwicht moeten worden gebracht met het leed dat wordt toegebracht aan de betrokkene. Tot slot wordt gewezen op de normerende werking die van de straf uitgaat.¹⁰⁵

Daarnaast is door de wetswijziging een strafverhogende omstandigheid geïntroduceerd, boven op de verhoging van de maximumstraf voor bedreiging. Deze omstandigheid ziet op de gevallen waarin specifieke groep ambts- en gezagsdragers zoals vermeld in artikel 285, vijfde lid, Sr wordt bedreigd. Het strafmaximum wordt in deze gevallen met een derde verhoogd. De voorgestelde strafverhogende omstandigheid is gericht op het beschermen van de ambts- en gezagsdragers (generale preventie). Met deze extra strafverzwaringsgrond wordt bovendien benadrukt dat deze ambts- en gezagsdragers in vrijheid en veiligheid hun functie moeten kunnen uitoefenen en poging tot beïnvloeding van het openbaar bestuur of de rechtspleging door middel van intimidatie en bedreiging geenszins acceptabel is (norminprenting). Met de voorgestelde verhogingen wordt tot slot ruimte gecreëerd om in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van het feit passende straf op te leggen, wat lijkt te duiden op vergelding.¹⁰⁶

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 15 en 24-25.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 15; P. Kruize & P. Gruter, *Op inbrekerspad? Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen*, Den Haag: WODC 2015; bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29 628, nr. 589.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 564, nr. 3, p. 3.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 564, nr. 3, p. 4-5.

2.4.5 Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag (Stb. 2023, 69)

De wijziging betreft het verhogen van het strafmaximum van doodslag van vijftien naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf. Aanleiding voor de wetwijziging waren signalen uit de rechtspraak dat het strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend werd ervaren en het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord te groot werd bevonden.¹⁰⁷ Naar aanleiding van deze signalen is door het lid Van Wijngaarden een motie ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt verzocht ‘om de maximale straf voor doodslag te verhogen van 10 naar 25 jaar’.¹⁰⁸ Daarnaast lag er reeds een toezegging aan de Kamer om een wetsvoorstel voor te bereiden ter verhoging van het strafmaximum voor doodslag.¹⁰⁹

Bij de verhoging heeft de wetgever voornamelijk aandacht gehad voor drie met elkaar samenhangende argumenten, te weten de i) wetssystematiek, ii) de relatieve ernst van het delict (vergelding) en iii) het voorzien in een behoefte uit de rechtspraak.¹¹⁰

Het eerste (wetssystematische) argument houdt in dat de wetwijziging ertoe strekt om het strafmaximum van doodslag te verhogen en daarmee het ontstane ‘strafgat’ met de maximumstraf voor moord te verkleinen.¹¹¹ De strafbedreiging van doodslag viel ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht samen met de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf van vijftien jaar die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kon worden opgelegd. Voor misdrijven waarop levenslange en tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter was gesteld, zoals bij moord, voorzagen artikel 10, derde en vierde lid, Sr in een bijzonder, hoger maximum van twintig jaar gevangenisstraf. Dit maximum is verhoogd van

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 1 onder verwijzing naar o.m. gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907 en rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745 (*Hümeyra*); het interview met toenmalig voorzitter van het College van procureurs-generaal, Gerrit van den Burg, die in een interview met Trouw een hogere maximumstraf op doodslag bepleit: ‘De maximale straf voor doodslag moet omhoog, vindt OM-topman’, *Trouw.nl*, d.d. 16 januari 2020, <https://www.trouw.nl/cs-b4a85b374/> (laatstelijk geraadpleegd op 1 september 2025); J. Hoekman, ‘Het strafgat tussen doodslag en moord’, *Strafblad* 2017/4. Zie ook de uitleg van de persrechter op het eerdergenoemd vonnis van de rechtbank Rotterdam in de zaak Hümeyra: ‘Rechter in zaak Hümeyra roept politiek op om naar wet te kijken’, nos.nl, d.d. 13 december 2019, <https://nos.nl/artikel/2314608-rechter-in-zaak-humeyra-roept-politiek-op-om-naar-wet-te-kijken> (laatstelijk geraadpleegd op 1 september 2025).

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 569 (motie van het lid Wijngaarden c.s.).

¹⁰⁹ Deze toezegging is gedaan in een brief aan de kamer van de toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waarin hij aankondigt een onderzoek te laten verrichten naar de verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf bij moord. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 325 (brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016). Op basis van de bevindingen uit het WODC-onderzoek uit 2019 is in de beleidsreactie aangegeven dat een verdere verhoging van het strafmaximum van moord niet wenselijk is, maar dat het wel wenselijk is om door middel van een verhoging van het strafmaximum van doodslag met moord ontstane ‘strafgat’ te verkleinen. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 539 (brief van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming d.d. 30 september 2019).

¹¹⁰ Interview wetgevingsjurist.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 2, nr. 4, p. 3; *Kamerstukken I* 2022/23, 35 871, B, p. 4; *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 325 (brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016) en *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 539 (brief van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming d.d. 30 september 2019).

twintig naar dertig jaar door de inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima in 2006.¹¹² Het doel van die verhoging was om het ‘strafgat’ met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen, en de rechter zodoende meer armslag te geven om recht te doen aan de ernst van het voorliggende geval. De maximale gevangenisstraf voor doodslag bleef bij deze wijziging evenwel vijftien jaar waardoor het verschil met de maximumstraf voor moord groter werd (van vijf naar vijftien jaar). Dit verschil is in de loop der tijd meer gaan klemmen doordat – sinds de Hoge Raad in 2012 hogere eisen is gaan stellen aan voorbedachte raad – doodslag ook gevallen omvat die voorheen als moord werden gekwalificeerd.¹¹³ Daarnaast bleek uit onderzoek dat sinds de uitspraak van de Hoge Raad in 2012 gemiddeld gezien zwaarder wordt gestraft voor levensdelicten en dat voor doodslag relatief vaak een straf wordt opgelegd die het destijds geldende strafmaximum van vijftien jaar naderde.¹¹⁴ Het strafmaximum voor doodslag van vijftien jaar verhield zich bovendien niet goed meer tot enkele andere delicten waarbij de maximumstraf was verhoogd en het algemeen strafmaximum van artikel 10, tweede lid, Sr daarmee in overeenstemming was gebracht en verhoogd naar achttien jaar. Zo werd de maximumstraf op bepaalde zedenmisdrijven die de dood van een ander ten gevolge hebben (art. 248, achtste lid, Sr (oud)), mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (art. 273f, vierde lid, Sr) en mensensmokkel met dodelijk gevolg (art. 197a Sr, zesde lid, Sr) verhoogd naar achttien jaar gevangenisstraf.¹¹⁵ Het strafmaximum voor doodslag was daarmee lager dan de strafbedreiging voor voormelde misdrijven, terwijl bij die misdrijven – anders dan bij doodslag – niet is vereist dat een ander (opzettelijk) van het leven is beroofd. In relatie tot deze misdrijven maakt het verhoogde strafmaximum zichtbaar dat doodslag een verschijningsvorm is van de meest ernstige onomkeerbare aantasting van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven.¹¹⁶

Het tweede argument hangt samen met de relatieve ernst van het delict. Uit het eerdergenoemde WODC-onderzoek blijkt, als gezegd, dat rechters moord en doodslag als groep, maar ook doodslag afzonderlijk zwaarder zijn gaan bestraffen.¹¹⁷ Met de wijziging van het strafmaximum heeft de wetgever de zwaardere bestraffing door de rechter als het ware bekrachtigd. Beoogd wordt het openbaar ministerie en de rechter meer ruimte te geven bij het eisen respectievelijk opleggen van een gevangenisstraf die recht doet aan de ernst van de gepleegde doodslag.¹¹⁸ Deze argumenten geven aan dat de wetgever meer ruimte heeft willen bieden voor proportionele vergelding van het strafbare feit, hoewel de wetgever ook benadrukt dat

¹¹² Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, *Stb.* 2006, 11 (i.wtr. 1 februari 2006, *Stb.* 2006, 23).

¹¹³ IIR 28 februari 2012, ECLI:NL:IIR:2012:BR2342, nader toegelicht in IIR 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 4 onder verwijzing naar Nan e.a. 2019, p. 110-111.

¹¹⁵ Wet van 12 juni 2009, *Stb.* 2009, 245 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nrs. 2 en 3 resp. Wet van 25 mei 2016, *Stb.* 2016, 240 en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 345, nrs. 2 en 3.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 1-5.

¹¹⁷ Voor een cijfermatige onderbouwing wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 4 (onder verwijzing naar Nan 2019, p. 110-111).

¹¹⁸ *Kamerstukken I* 2022/23, 35 871, B, p. 11.

vergelding niet het belangrijkste doel was van de verhoging van het strafmaximum.¹¹⁹ Beoogd is ook dat de verhoging van het strafmaximum – met een verhoging van twee derde van het strafmaximum – zal leiden tot een verzwaring van de strafeis door het openbaar ministerie en de strafoplegging door de rechter. De hoogte van het strafmaximum vormt namelijk een belangrijk ijkpunt voor de rechter voor wat betreft de (relatieve) ernst van een delict, en daarmee voor het bepalen van de straf.¹²⁰ In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat de strafbedreiging van doodslag recht moet doen aan de ernst van het feit en dat de rechter ‘voldoende armslag’ moet worden gegeven om een ‘passende’ straf (vergelding) op te leggen.¹²¹ Ook wordt volgens de memorie van toelichting recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten, die tot uiting komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan.¹²² En (op het niveau van de systematiek van de strafmaxima) wordt recht gedaan aan de relatieve ernst van doodslag.¹²³ Daarnaast wordt erop gewezen dat verscheidene respondenten van het WODC-onderzoek – waaronder rechters en officieren van justitie – hebben aangegeven dat zij eerder een ‘strafgat’ ervaren tussen doodslag en moord, dan ten aanzien van het verschil tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf en de levenslange gevangenisstraf in het kader van moord.¹²⁴

In de derde plaats beoogt de wetgever te voorzien in een behoefte uit de praktijk om in bijzondere gevallen een hoger strafmaximum op te kunnen leggen, zodat ook de ernstigste doodslagzaken passend kunnen worden bestraft.¹²⁵ In de memorie van toelichting wordt in dat verband gewezen op het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden uit 2016 waarin dit expliciet wordt overwogen en op het instemmende advies van het openbaar ministerie op het conceptwetsvoorstel.¹²⁶

Volgens de wetgever maken genoemde ontwikkelingen dat het historisch bepaalde strafmaximum van doodslag – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het strafmaximum van moord – onvoldoende recht deed aan de ernst van het feit en bijgesteld moest worden. Het gewijzigde strafmaximum voor doodslag (vijfentwintig jaar) positioneert zich tussen de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf van achttien jaar die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kan worden opgelegd en de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord van dertig jaar. Daarmee wordt volgens de wetgever ‘op het niveau van de systematiek van strafmaxima recht gedaan aan de relatieve ernst van doodslag’.¹²⁷ Tot slot wordt er nog op gewezen dat recht wordt gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvatting over de

¹¹⁹ *Kamerstukken I 2022/23*, 35 871, B, p. 11.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 10 onder verwijzing naar P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2009, p. 35-39 en nr. 4, p. 3; *Kamerstukken I 2022/23*, 35 871, B, p. 3 en 4; interview wetgevingsjurist.

¹²¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 1.

¹²² *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 5.

¹²³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 5.

¹²⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 4.

¹²⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 5; interview wetgevingsjurist.

¹²⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 1, 4 en 6-7 en bijlage bij nr. 3 (advies OM); gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907;

¹²⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 871, nr. 3, p. 5.

strafwaardigheid van levensdelicten die tot uiting komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan.

Met het verhogen van de maximumstraf op doodslag wordt eveneens het strafdoel van generale preventie nagestreefd. Volgens de memorie van antwoord speelt dit strafdoel ook een rol bij misdrijven waarvan voorbedachte raad geen deel uitmaakt van de delictsomschrijving. In het geval van doodslag zou een hoger strafmaximum potentiële daders kunnen afschrikken, in die zin dat zij zich eerder zullen terugtrekken uit een situatie die mogelijk tot een doodslag leidt of dat zij zich bij een begin van uitvoering zullen bedenken.¹²⁸

2.4.6 Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59)

Inleiding

De Wet seksuele misdrijven vindt zijn aanleiding in gewijzigde opvattingen in onze samenleving over wat strafwaardig is met betrekking tot seksuele grensoverschrijding. De norm is dat het onacceptabel is wanneer seksueel contact niet berust op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid, ook als er geen dwang aan te pas komt. De wet behelst een modernisering van de zedenwetgeving in de zin dat de delictsomschrijvingen van verschillende (reeds bestaande) seksuele misdrijven ‘online proof’ worden gemaakt. De strafwet schoot volgens de wetgever tekort in de strafrechtelijke bescherming tegen (online) seksueel geweld, seksueel kindermisbruik en seksueel getint overlastgevend gedrag. Daartoe bevat de wet nieuwe strafbaarstellingen en strafverzwaringsgronden. Met de Wet seksuele misdrijven wordt tevens uitvoering gegeven aan internationale verdragen die bescherming bieden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag (Verdrag van Istanbul, Verdrag van Lanzarote en het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind). Tevens wordt met deze wetswijziging uitvoering gegeven aan de Richtlijn 2011/93/EU waarin voor diverse delicten minimale maximale gevangenisstraffen zijn bepaald. De nieuwe Titel XIV Seksuele misdrijven vervangt daartoe Titel XIV Misdrijven tegen de zeden in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

Voor een uitgebreide reconstructie van de beleidslogica wordt verwezen naar de voorbereiding van de evaluatie en de nulmeting van de Wet Seksuele Misdrijven.¹²⁹ Voor wat betreft de strafmaxima in relatie tot de strafdoelen heeft de wetgever blijkens de kamerstukken het oog gehad op de strafdoelen van generale preventie (afschrikking potentiële daders, bescherming van slachtoffers en de maatschappij, normstelling en normbevestiging), speciale preventie (voorkomen van herhaling) en vergelding. Ook besteedt de wetgever veel aandacht aan de wetssystematiek. In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de wetssystematiek en wetswijzigingen ten aanzien van het strafmaximum. Vervolgens volgt een analyse van de strafdoelen die met deze wetgeving werden nagestreefd.

¹²⁸ *Kamerstukken I 2022/23*, 35 871, B, p. 8.

¹²⁹ Buysse, Piepers & Petersen 2025, p. 18-43.

Systematiek

De nieuwe titel Seksuele misdrijven introduceert verschillende nieuwe strafbaarstellingen.¹³⁰ In onderstaande bespreking van de systematiek van de wetgeving wordt enkel ingegaan op nieuwe strafbaarstellingen en nieuwe strafverzwaringsgronden en verhogingen van het strafmaximum in reeds bestaande strafbaarstellingen en/of strafverzwaringsgronden.

Nieuwe strafbaarstellingen (deels overlappend met bestaande strafbaarstellingen):

- Schuldaanranding (art. 240 Sr), opzetaanranding (art. 241, eerste lid, Sr), (gekwalficeerde opzetaanranding (art. 241, tweede lid, Sr)) (zie hieronder);
- Schuldverkrachting (art. 242 Sr), opzetverkrachting (art. 243, eerste lid, Sr), (gekwalficeerde opzetverkrachting (art. 243, tweede lid, Sr)) (zie hieronder);
- Seksuele benadering van kinderen op een wijze die schadelijk te achten is voor kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren (art. 251, eerste lid, onder a, Sr). Het betreft de nieuwe strafbaarstelling van sexchatting – het indringend mondeling of schriftelijk communiceren met kinderen op een wijze die schadelijk is te achten voor kinderen –¹³¹, het seksueel corrumperen van kinderen (eerste lid, onder b) en grooming (eerste lid, onder c).¹³² Het wettelijk strafmaximum van het delict seksueel benaderen van kinderen is gesteld op twee jaren gevangenisstraf. Dit strafmaximum correspondeert met de strafmaxima voor de delicten seksueel corrumperen en grooming die reeds strafbaar waren onder de oude zedenwetgeving.¹³³ Het strafmaximum lijkt mede te zijn bepaald door onder deel b van het eerste lid waarin het seksueel corrumperen van kinderen strafbaar is gesteld. Ingevolge artikel 3, eerste en tweede lid, van de Richtlijn 2011/93/EU zijn lidstaten verplicht dit gedrag strafbaar te stellen en daarop, afhankelijk van de aard van de handeling, een minimale maximumstraf te stellen van ten minste een of twee jaren.¹³⁴
- Het in het openbaar seksueel intimideren van een ander (art. 429ter Sr) vormt een nieuwe strafbaarstelling. De wettelijke strafbedreiging is drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Het ligt volgens de wetgever in de rede, gelet op de aard en de ernst van de strafbare gedraging, dat in de praktijk vooral een boete zal worden opgelegd.¹³⁵ Het strafmaximum is hoger dan de strafmaxima voor andere overtredingen die betrekking hebben op overlastgevend gedrag in de publieke ruimte, zoals straatschenderij (art. 424 Sr), hinderlijk volgen (426bis Sr) en openbare dronkenschap (art. 453 (oud) Sr) en 430b Sr). De extra strafwaardigheid van seksuele intimidatie ten opzichte van deze strafbare feiten wordt hiermee volgens de wetgever tot uitdrukking gebracht.

Reeds bestaande strafbepalingen waarbij het wettelijk strafmaximum is verhoogd, zijn:

¹³⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 68.

¹³¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 25.

¹³² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 25.

¹³³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 99.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 101.

¹³⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 27 en 114.

- Kinderpornografie (art. 252 Sr): het wettelijk strafmaximum voor kinderpornografie is verhoogd van vier jaren naar zes jaren gevangenisstraf. Doorslaggevend voor deze verhoging lijkt het strafdoel vergelding te zijn geweest. Gewezen wordt op de ernst van het delict kinderpornografie: een eenmaal verspreide afbeelding kan niet meer worden verwijderd en kan vele malen worden bekeken. Het verhoogde strafmaximum geeft daaraan uitdrukking.¹³⁶ En: ‘Dit strafmaximum stelt het OM en de rechter in staat tot het voeren van een strafvorderings- en straftoemingsbeleid, passend bij de aard en ernst van de delictsgedraging.’¹³⁷
- Het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling (art. 253 Sr): het wettelijk strafmaximum is, net als in artikel 252 Sr, verhoogd tot zes jaren gevangenisstraf. De verhoging van dit strafmaximum wordt onderbouwd door erop te wijzen dat het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling bijdraagt aan het in stand houden van de digitale kinderpornografische markt.¹³⁸ Dit argument benadrukt wellicht de ernst van het feit.
- Aanranding en gekwalificeerde aanranding en verkrachting en gekwalificeerde verkrachting in drie leeftijdscategorieën. Voor wat betreft aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren (art. 247 lid 1 Sr) is het wettelijk strafmaximum verhoogd naar acht jaren gevangenisstraf (het strafmaximum varieerde tussen de vier en zes jaren gevangenisstraf).¹³⁹ Het wettelijk strafmaximum voor verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren wordt verhoogd van ten hoogste acht tot ten hoogste twaalf jaren gevangenisstraf. Op gekwalificeerde verkrachting in deze leeftijdscategorie komt een maximumstraf van vijftien jaren te staan.¹⁴⁰
- Het opzettelijk in het openbaar verrichten van handelingen die aanstotelijk zijn voor de eerbaarheid (ofwel: aanstootgevend gedrag) wordt strafbaar gesteld in artikel 254b Sr. Gelet op de aard en de ernst van het delictgedrag wordt het strafmaximum verhoogd naar een gevangenisstraf van zes maanden.¹⁴¹

Nieuwe strafverzwarringsgronden:

- Artikel 254 Sr bevat de voor seksuele misdrijven geldende (deels nieuwe) strafverzwarringsgronden, die uitdrukking geven aan de verhoogde strafwaardigheid van de context waarin de handelingen plaatsvinden.¹⁴² Bij bewezenverklaring van een of meer gronden voor strafverzwaring kan de wettelijk bepaalde gevangenisstraf in beginsel met drie jaren worden verhoogd (eerste lid). In het geval dat aanranding of verkrachting zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft is daarnaast voorzien in een zelfstandige strafverzwarringsgrond van drie jaren (tweede lid). In geval deze misdrijven de dood tot gevolg hebben, geldt, net als elders in het Wetboek van Strafrecht, een

¹³⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 25.

¹³⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 104.

¹³⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 105-106.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 94-95.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 97.

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 111.

¹⁴² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 81 en 94.

levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke maximale gevangenisstraf van dertig jaren (derde lid).

- Een nieuwe strafverzwarringsgrond betreft de aanwezigheid van een functionele afhankelijkheidspositie.¹⁴³ Aan de introductie van deze nieuwe strafverzwarringsgrond lijkt het strafdoel van vergelding te liggen: ‘Deze strafverzwarringsgrond sluit aan bij de norm dat het verrichten van seksuele handelingen met iemand die in een functionele afhankelijkheidspositie verkeert het misbruik van die ongelijkwaardigheid die tot het onvrijwillig seksueel contact heeft geleid als extra laakbaar moet worden beschouwd en daarom strafverhoging legitimeert.’¹⁴⁴
- De strafverzwarringsgrond ‘het een gewoonte of beroep maken van het plegen van het begaan van het feit’ is uitgebreid tot alle seksuele misdrijven die worden gepleegd jegens kinderen.¹⁴⁵
- De strafverzwarringsgrond ‘het begaan van aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar en beneden twaalf jaren (art. 247 tot en met 250 Sr) met een kind dat zich beschikbaar stelt voor het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling’ is eveneens nieuw, hoewel seksueel misbruik van kinderen beneden de zestien jaren altijd al strafbaar is geweest, ongeacht het betalingsaspect.¹⁴⁶
- In het tweede lid van artikel 254 Sr is de strafverzwarringsgrond opgenomen die betrekking heeft op zwaar lichamelijk letsel als gevolg of te duchten levensgevaar. Door niet een gefixceerd strafmaximum te kiezen, zoals het geval was in artikel 248, zevende lid, (oud) Sr is gewaarborgd dat de hogere strafmaxima die zijn gesteld op vormen van kinderverkrachting bij toepasselijkheid van de strafverzwarringsgrond verder kunnen worden verzaamd. Hiermee ontstaat volgens de wetgever ook een evenrediger relatie tussen de aard en de ernst van het gronddelict, tot uiting komend in het strafmaximum, en deze strafverzwarringsgrond.¹⁴⁷
- Het derde lid van artikel 254 Sr bevat de strafverzwarringsgrond ‘de dood als gevolg’ (art. 248 (oud) Sr). Het strafmaximum is verhoogd tot levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren. Aangesloten is bij de hoogte van de strafverzwarringsgronden bij enkele andere misdrijven indien zij de dood tot gevolg hebben. Het toepassingsbereik van deze strafverzwarringsgrond is beperkt tot

¹⁴³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 106. Het betreft hier de rechtsopvolger van artikel 249, tweede lid, Sr, met dien verstande dat deze strafbaarstelling niet langer als zelfstandige strafbaarstelling in het wetboek is opgenomen, maar als strafverzwarringsgrond.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 106. Deze strafverzwarringsgrond lijkt tevens de functie te hebben van zelfstandige strafbaarstelling (de opvolger van art. 249 lid 2 Sr; i.t.t. de situatie bij onmacht ex art. 244 Sr is er bij deze omstandigheden niet voor gekozen om dat met een definitiebepaling te doen, klaarblijkelijk om de strafmaxima hoger te kunnen fixeren, dus ~ een gekwalificeerde strafbaarstelling)

met de toepasselijkheid van de omstandigheden in de strafverzwarringsgrond is volgens de wetgever de toepasselijkheid van de ‘ontbrekende wil’ namelijk in beginsel telkens gegeven; *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 83 (vgl. K. Lindenberg, ‘Seks, consent en de ontbrekende wil’, *DD* 2025/49, p. 714).

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 108. Deze strafverzwarringsgrond is overgenomen uit de artikelen 240b, tweede lid, en 250, tweede lid, (oud) Sr waarin het een beroep of een gewoonte maken van kinderpornografische activiteiten en koppelarij als strafverhogend was aangemerkt.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 109.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 109-110.

delictsvormen van (kinder)aanranding en (kinder)verkrachting waarbij de dood als gevolg kan intreden en waarop ten minste een gevangenisstraf van zes jaren staat.¹⁴⁸

Onderlinge afstemming strafmaxima

De nieuwe strafbepalingen zijn onderling afgestemd wat betreft formulering en strafhoogte, waardoor volgens de wetgever een samenhangend en overzichtelijk geheel ontstaat. De memorie van toelichting stelt – onder verwijzing naar WODC-rapport over de herziening van zedendelicten – dat de strafmaxima die voorheen golden niet in balans waren.¹⁴⁹ Vervolgens wordt toegelicht hoe de wetgever bij het bepalen van de strafmaxima te werk is gegaan: Er komt in de eerste plaats gewicht toe aan de *ernst van het feit*, waaronder de mate van inbreuk op de seksuele integriteit. Er worden hogere strafmaxima verbonden aan het plegen van ingrijpendere handelingen die bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam. Ook is *het verwijt dat de pleger kan worden gemaakt* van invloed op de ernst van het feit. Bij de schulddelicten is het verwijt aan de pleger relatief gezien het geringst. Het gaat daarbij om gedrag dat voortvloeit uit ernstige onoplettendheid of ernstige nalatigheid. Bij de opzetsdelicten komt de pleger een ernstiger verwijt toe; dan is sprake van opzettelijk handelen. De gekwalificeerde delicten vormen de zwaarste delictsvarianten: de pleger maakt zich schuldig aan opzetaanranding of opzetverkrachting met toepassing van dwang, geweld of bedreiging. ‘Tegen deze achtergrond worden aan de schulddelicten lagere strafmaxima verbonden dan aan de opzetsdelicten en komen de hoogste straffen te staan op de gekwalificeerde delicten.’¹⁵⁰

Ook heeft de wetgever oog gehad voor de onderlinge afstemming van de verschillende strafbedreigingen: ‘De basis van het voorgestelde stelsel van strafmaxima wordt gevormd door de strafmaxima voor de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding (acht jaren gevangenisstraf) en verkrachting (twaalf jaren gevangenisstraf), die qua strafhoogte overeenkomen met de huidige strafmaxima voor aanranding en verkrachting. De strafbedreigingen voor de overige varianten van aanranding en verkrachting zijn aan de hand van enkele systematische uitgangspunten hierop afgestemd. Die systematiek houdt allereerst in dat de maximumstraffen voor verkrachting, gelet op de zwaardere inbreuk op de lichamelijke integriteit die het seksueel binnendringen van het lichaam tot gevolg heeft, de helft hoger liggen dan voor aanranding (vgl. o.a. de artikelen 241, eerste lid, en 243, eerste lid). Daarnaast zijn de gekwalificeerde delictsvormen telkens voorzien van een maximale vrijheidsstraf die een derde hoger is dan het basisdelict (vgl. artikel 241, eerste en tweede lid). Verder is de hoogte van de strafmaxima voor aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar (de artikelen 247 en 248) en in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaar (de artikelen 249-250) [...] terug te voeren op een trapsgewijze verhoging met een derde ten opzichte van het strafmaximum voor het corresponderende basisdelict ten aanzien van seksueel meerderjarige slachtoffers. Per trede bedraagt de verhoging maximaal drie jaren gevangenisstraf.’¹⁵¹

Over het wettelijk strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie van het nieuwe delict seksuele benadering van kinderen wordt het volgende

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 110.

¹⁴⁹ K. Lindenberg & A.A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, Den Haag: WODC 2015.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 21.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 21-22 en 71.

opgemerkt: ‘Dit strafmaximum is (aanzienlijk) lager dan de strafmaxima voor aanranding en verkrachting van kinderen. Zo worden verschillende vormen van (online) seksueel kindermisbruik op het niveau van de wet duidelijk afgebakend aan de hand van de ernst van de gedraging.’¹⁵²

Tabel 3: Strafmaxima seksuele misdrijven

	>18 jaar	16-18 jaar	12-16 jaar	<12 jaar
Aanranding	6 jaren	6 jaren	8 jaren	10 jaren
Gekwalificeerde aanranding	8 jaren	8 jaren	10 jaren en 8 maanden	13 jaren en 4 maanden
Verkrachting	9 jaren	9 jaren	12 jaren	15 jaren
Gekwalificeerde verkrachting	12 jaren	12 jaren	15 jaren	18 jaren

Bron: *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 22.

Volgens de wetgever lopen de nieuwe strafmaxima in de pas met strafmaxima in een aantal landen die, al dan niet recent, alle vormen van onvrijwillige seks in de strafwet als verkrachting hebben gekwalificeerd.¹⁵³ Genoemd wordt Zweden, waar de maximale straffen voor schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde verkrachting respectievelijk vier, zes en tien jaren gevangenisstraf is. In België is de maximumstraf voor verkrachting tien jaren gevangenisstraf. In Duitsland geldt een lagere maximumstraf van vijf jaren gevangenisstraf.

Verder wijst de wetgever op een nadere uitwerking in het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie voor veel voorkomende verschijningsvormen van schuldaanranding (en opzetaanranding) met een geringe fysieke component.

De hoge en deels ten opzichte van de oude wetgeving verhoogde wettelijke strafmaxima op aanranding en verkrachting van een kind worden als volgt toegelicht: ‘De strafhoogte loopt daarbij op naarmate – en rekening houdend met de verschillende jeugdige leeftijdscategorieën – de ernst van de inbreuk op de seksuele integriteit toeneemt. In paragraaf 3.2 van deze toelichting zijn de dragende overwegingen voor de opbouw van het stelsel van strafmaxima uiteengezet. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat seksueel misbruik vaak langdurige en verwoestende gevolgen heeft voor de levens van kinderen die hiervan op jonge leeftijd slachtoffer worden. Mede in het licht van de toegenomen risico’s en schade als gevolg van de opkomst van internet en sociale media en *vanuit het oogpunt van afschrikking en generale en speciale preventie wordt op onderdelen strafverhoging passend en wenselijk geacht* (mijn curs. SM). Daartoe wordt de hoogte van de strafmaxima voor aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar (de artikelen 247 en 248) en in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaar (de artikelen 249-250) trapsgewijs verhoogd, vanwege de opvatting dat de ernst van de inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit en daarmee de strafwaardigheid van het seksuele misdrijf dan steeds verder toeneemt. De strafmaxima voor aanranding van een

¹⁵² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 25.

¹⁵³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 22.

kind worden bepaald op zes, acht en respectievelijk tien jaren gevangenisstraf. De nieuwe strafmaxima voor verkrachting van een kind worden negen, twaalf en vijftien jaren gevangenisstraf. De maximumstraffen voor aanranding en verkrachting van seksueel meerderjarige kinderen (zestien tot en met achttien jaar) sluiten aan bij de maximumstraffen voor opzetaanranding en opzetverkrachting. Gelijk aan de nieuwe delicten opzetaanranding en opzetverkrachting wordt het gebruik van dwang, geweld of bedreiging bij aanranding en verkrachting van kinderen als strafverzwarend aangemerkt. Dit wordt wettelijk gekwalificeerd als gekwalificeerde aanranding en gekwalificeerde verkrachting in een bepaalde leeftijdscategorie. Hieraan worden telkens maximum gevangenisstraffen verbonden die een derde hoger liggen dan de strafmaxima voor aanranding en verkrachting in een bepaalde leeftijdscategorie.’¹⁵⁴ De strafdoelen van afschrikking en generale en speciale preventie worden hier dus uitdrukkelijk genoemd.

Voor wat betreft het (nieuwe) delict ‘seksuele benadering van kinderen op een wijze die schadelijk te achten is voor kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren’ (gevangenisstraf 2 jaar) (art. 251 lid 1 Sr), waaronder wordt begrepen sexchatting (eerste lid, onder a), het seksueel corrumperen van kinderen (eerste lid, onder b) en grooming (eerste lid, onder c) merkt de wetgever ten aanzien van de wetssystematiek op dat op deze manier verschillende vormen van (online)seksueel kindermisbruik op het niveau van de wet duidelijk worden afgebakend aan de hand van de ernst van de gedraging.¹⁵⁵

Strafdoelen in relatie tot nieuwe strafbaarstellingen en strafmaatverhogingen

In de kamerstukken worden de algemene strafdoelen impliciet benoemd als doelen van de Wet seksuele misdrijven. Uit eerdergenoemde beleidsreconstructie blijkt evenwel dat door respondenten van verschillende ketenpartners is benoemd dat de strafdoelen als de hoofdoelen van de wet moeten worden gezien.¹⁵⁶

De Wet seksuele misdrijven beoogt in de eerste plaats generale preventie in de zin van een heldere strafrechtelijke normstelling inzake seksuele misdrijven: ‘In de nieuwe titel wordt bepaald met welk handelen of nalaten onder welke voorwaarden de strafrechtelijke norm wordt overtreden, welk verwijt de pleger hiervan kan worden gemaakt en welke strafsoort en -hoogte van toepassing zijn.’¹⁵⁷ De wet verankert de normen met betrekking tot seksueel gedrag die in de maatschappij veranderd zijn. Het uitgangspunt is dat seksueel contact plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid.¹⁵⁸ Onder invloed van internationale ontwikkelingen zijn deze opvattingen de afgelopen jaren strikter geworden en zijn de grenzen over welk gedrag strafwaardig is verschoven. De strafrechtelijke normstelling wordt om die reden meer in lijn gebracht met de toepasselijke internationale verplichtingen. De maatschappelijke aandacht voor en het bewustzijn van het leed dat slachtoffers van seksueel overschrijdend gedrag wordt aangedaan, is bovendien toegenomen. Verder zijn als gevolg van technologische ontwikkelingen andere en nieuwe (geheel of deels) online verschijningsvormen van seksuele grensoverschrijding ontstaan, waarvan in het bijzonder kinderen het risico lopen slachtoffer te

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 24-25.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 25.

¹⁵⁶ Buysse, Piepers en Petersen 2025, p. 20.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 67.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 4.

worden. De strafwetgeving (en dus ook de normstelling) wordt kortom ‘bij de tijd’ gebracht.¹⁵⁹ Tevens wordt de strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld verruimd.¹⁶⁰ De wetwijziging beoogt daarnaast afschrikking (generale preventie): ‘Met de strafbaarstelling van seksuele misdrijven wordt beoogd mensen te weerhouden van normoverschrijdend gedrag’.¹⁶¹ Een algemeen preventieve werking lijkt ten grondslag te liggen aan de stelling dat de (online) veiligheid van iedereen in Nederland (wordt) vergroot’ doordat ‘een adequate en herkenbare strafrechtelijke reactie’ op seksueel grensoverschrijdend gedrag mogelijk wordt gemaakt. De algemeen preventieve werking in de zin van normstelling en normbevestiging en tevens generale afschrikking is er dus ook in gelegen dat het wetsvoorstel een duidelijk signaal afgeeft aan (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en streng wordt bestraft.

Daarnaast beoogt de wet een algemeen preventief effect in de zin van maatschappijbeveiliging en de bescherming van slachtoffers. Slachtoffers worden meer beschermd omdat ze in meer situaties aangifte kunnen doen, politie en openbaar ministerie meer mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafbaar gedrag, opsporing en vervolging kunnen plaatsvinden bij constatering van een strafbaar feit, en bij bewezenverklaring een passende straf of maatregel kan worden opgelegd.¹⁶²

Tevens wordt speciale preventie in de zin van individuele afschrikking, het voorkomen van recidive, resocialisatie en onschadelijkmaking of incapacitatie nagestreefd: ‘Als de strafrechtelijke norm toch wordt overschreden dan biedt de nieuwe titel een legitimatie om diep in te grijpen in levens van andere mensen en hen door middel van soms forse sanctieoplegging tot ander gedrag aan te zetten.’¹⁶³ Aangenomen wordt dat strafbaarstelling een afschrikwekkend effect heeft en bijdraagt aan een positieve gedragsverandering (resocialisatie). Bij normoverschrijding kan strafrechtelijk ingegrepen worden en kan passende bestraffing plaatsvinden. Daders van ernstige seksuele misdrijven kunnen voor langere tijd worden gedetineerd (vergelding en incapacitatie of onschadelijkmaking). Daarnaast kunnen ook persoonsgerichte maatregelen worden opgelegd waarmee het recidiverisico kan worden verlaagd (speciale preventie in de zin van resocialisatie).¹⁶⁴ In het kader van het voorkomen van recidive kan bij de sanctionering bovendien worden gekozen voor een persoonsgerichte aanpak, waarbij ook acht wordt geslagen op de context waarin een misdrijf wordt gepleegd, zoals de jeugdige leeftijd van de dader (eveneens resocialisatie).¹⁶⁵

Tot slot worden vergelding en genoegdoening in enge zin nagestreefd: ‘Met rechtvaardige bestraffing kan ook genoegdoening plaatsvinden voor het vaak indringende en langdurige leed dat slachtoffers van seksuele misdrijven wordt aangedaan.’¹⁶⁶

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 1.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 15.

¹⁶¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 67.

¹⁶² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 35.

¹⁶³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 2 en 68.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 35.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 36.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 68.

Discussie over de strafdoelen

Het wetsvoorstel is voor wat betreft de verhoging van de strafmaxima kritisch ontvangen door adviesorganen. De belangrijkste kritiek wordt hier kort uiteengezet. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) acht het niet duidelijk of bij de verhoging van de verschillende strafmaxima rekening is gehouden met de Wet straffen en beschermen. Als gevolg van deze wet zal een door de rechter opgelegde bruto vrijheidsstraf van meer dan twee jaar neerkomen op een langere periode van feitelijke vrijheidsbeneming dan het geval is bij veroordelingen tot dergelijke straffen voor de inwerkingtreding van die wet. Zeker bij vrijheidsstraffen van langere duur zal van een aanzienlijke verzwaring sprake zijn.¹⁶⁷ De NOvA heeft geadviseerd af te zien van de voorgestelde verhogingen van de strafmaxima, omdat uit geen enkel onderzoek of publicatie blijkt dat de bestaande strafmaxima onvoldoende zouden zijn. Evenmin is uit de rechtspraak gebleken dat de huidige strafmaxima de rechter onvoldoende ruimte bieden om een proportionele straf op te leggen.¹⁶⁸ In verschillende adviezen (van NP, NVvR, OM, Rvdr) wordt aandacht gevraagd voor (de complexiteit van) de verschillende strafverzwaringen, onderling en in relatie tot verschillende gronddelicten.¹⁶⁹ De NVvR merkt in dat verband op dat met de Wet seksuele misdrijven het verschil verdwijnt tussen de bestraffing bij delicten waarbij de dood intreedt als gevolg van het (basis)delict (bv. (gekwalificeerde) opzetaanranding de dood ten gevolge hebbende) en die waarbij de dood opzettelijk wordt veroorzaakt door de verdachte in het kader van een misdrijf (zoals bij moord het geval is). Ingevolge artikel 254 lid 3 Sr kan namelijk voor de daarin genoemde delicten, indien zij de dood ten gevolge hebben, een gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren dan wel een levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. De NVvR raadt aan om meer evenwicht op dit punt aan te brengen.¹⁷⁰

2.5 Wijzigingen in strafmaxima in bijzondere wetgeving

2.5.1 Wet Wapens en Munitie

De Wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot de strafmaat voor verboden wapenbezit en verboden wapenhandel (Stb. 2000, 433)

De Wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot de strafmaat voor verboden wapenbezit en verboden wapenhandel heeft een verhoging van de strafmaat tot gevolg gehad voor illegaal wapenbezit. De strafmaat sloot aan bij een onderscheid dat in de WWM werd gemaakt voor maximaal 9 maanden gevangenisstraf voor het illegaal bezit (voorhanden hebben) van een categorie-III vuurwapen (de categorie sport- en jachtwapens, die een burger in principe in bezit mag hebben) en maximaal 4 jaar wanneer het om een (qua aard gevaarlijker) categorie-II vuurwapen gaat (aan leger, politie en andere overheidsdiensten

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 56 en bijlage bij nr. 3 (advies Rvdr).

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 56 en bijlage bij nr. 3 (advies NOVA).

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 56 en bijlagen bij nr. 3 (diverse adviezen).

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 3, p. 56 en bijlage bij nr. 3 (advies NVvR).

voorbehouden wapens, waarvoor een burger geen vergunning kan krijgen). Daarnaast bevat de wet een strafmaatverhoging voor verboden wapenhandel van 4 naar 8 jaar.¹⁷¹

Als redenen voor het verhogen van het strafmaximum voor illegaal wapenbezit voert de wetgever in de eerste plaats een wetssystematisch argument aan. Het onderscheid in strafmaat dat werd gemaakt was volgens de wetgever niet logisch, omdat de dreiging die voor een individu van een categorie-II vuurwapen uitgaat niet per se groter is dan van een categorie-III vuurwapen.¹⁷² Het laten vervallen van het onderscheid in strafmaat voor het illegaal bezit van wapens uit de verschillende wapencategorieën geeft bovendien een indicatie dat het de overheid ernst is met de bestrijding van het illegaal bezit van alle vuurwapens.¹⁷³

Ook preventieve overwegingen hebben een rol gespeeld bij de strafmaatverhoging. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met de strafmaatverhoging een preventief effect wordt nagestreefd. Anders dan in het commune strafrecht, vormt de strafbaarstelling van gedrag in het bijzonder strafrecht, zoals de WWM, een meer indirecte aantasting van een rechtsbelang. Het enkele verhandelen of voorhanden hebben van wapens impliceert nog geen inbreuk op de lichamelijke integriteit of het leven. Eerst het gebruik kan tot een aantasting van die rechtsbelangen leiden. Tegen deze achtergrond kan worden verklaard waarom preventieve overwegingen bij het bepalen van de strafmaxima in de WWM een zoveel grotere rol spelen dan bij die in het commune strafrecht. De opkomst van de bijzondere wetgeving illustreert het grote belang dat in het strafrecht wordt toegekend aan preventie van rechtsgoedschendingen. Het preventieve aspect geeft evenwel minder dan het retributieve een maat voor een rechtvaardige straf, zo stelt de wetgever onder verwijzing naar het rapport van De Hullu, Koopmans & De Roos uit 1999.¹⁷⁴

De veronderstelling van de wetgever is dus dat het verhogen van de strafmaat bijdraagt aan het tegengaan van illegaal wapenbezit en verboden wapenhandel. Dat dat nodig is wordt onderbouwd door erop te wijzen dat in Nederland ten aanzien van vuurwapens een zeer restrictief vergunningenbeleid wordt gevoerd en dat bijna alle ongelukken en criminele incidenten voortkomen uit illegaal wapenbezit. Ook wordt erop gewezen dat de meeste ons omringende landen een aanzienlijk minder restrictief beleid ten aanzien van vuurwapenbezit voeren, dat de controle aan de binnengrenzen van het Schengengebied is weggevallen en dat door de toegenomen internationalisering er wereldwijd zorg is over internationale ontwikkelingen op het gebied van illegale wapenhandel.¹⁷⁵ Van de verhoging van de strafmaat voor verboden wapenbezit gaat volgens de wetgever een belangrijk signaal of effect uit tegen bezit van verboden wapens.¹⁷⁶ In de wetsgeschiedenis is evenwel nergens een onderbouwing te vinden voor de veronderstelling dat een hogere strafmaat voor deze delicten bijdraagt aan het

¹⁷¹ Volgens de memorie van toelichting een niet-wettelijk paraplubegrip voor alle vormen van beroeps- of gewoontematig overdragen, vervaardigen, transformeren, herstellen, doen binnenkomen en doen uitgaan, en wijzigen van bij binnenkomst aangegeven bestemming (art. 13 lid 1, 14 lid 1 en 31 lid 1 WWM).

¹⁷² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 586, nr. 3, p. 1-2.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 586, nr. 5, p. 4-5.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 586, nr. 5, p. 5-6 onder verwijzing naar De Hullu, Koopmans & De Roos 1999.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 586, nr. 3.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 586, nr. 5, p. 4-5.

voorkomen van vuurwapengeweld. Er wordt simpelweg gesteld: ‘Door het bezit te verminderen kan mogelijk ook het aantal maal dat de wapens wordt gebruikt worden verminderd’.¹⁷⁷

De strafmaatverhoging voor verboden wapenhandel van 4 naar 8 jaar wordt voorts gemotiveerd door een vergelijking te maken met de maximumstraf voor handel in verdovende middelen (art. 10 lid 3 Opw: 8 jaar) of vals munterij (art. 208 Sr: 9 jaar).¹⁷⁸ Dat de wetgever hier een ordinale proportionaliteitsafweging maakt tussen verschillende, niet verwante delicten is evenwel opmerkelijk gezien het ook door de wetgever benoemde verschil tussen het commune en bijzondere strafrecht voor wat betreft het te beschermen rechtsbelang. Bovendien laten de delicten zich niet goed vergelijken.

Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (Stb. 2004, 290)
Bij deze wetswijziging is lid 5 aan artikel 55 Sr toegevoegd waarin staat dat met een gevangenisstraf van 8 jaar wordt gestraft hij die handelt in strijd met de daar genoemde bepalingen indien het feit is begaan met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a Sr dan wel met het oogmerk om een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Deze wijziging houdt in dat artikel 55 lid 5 WWM ingevolge artikel 83 Sr als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt. In de memorie van toelichting worden verder geen expliciete overwegingen gewijd aan het voorgaande.

Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11)

Door deze wetswijziging werd het in artikel 55, eerste lid, van de Wet wapens en munitie wordt genoemde strafmaximum van drie maanden verhoogd naar negen maanden (of geldboete van de vierde categorie) wegens het handelen in strijd met de artikelen 9, eerste lid, 13, eerste lid, 22, eerste lid, 26, eerste lid, of 31, eerste lid WWM. Er worden geen bijzondere overwegingen gewijd aan de strafdoelen of de wetssystematiek in relatie tot de strafmaatverhoging.

Wet van 27 september 2019 tot wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen (herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen) (Stb. 2019, 311)

Door de wetswijziging van artikel 55 van de Wet wapens en munitie is het wettelijk strafmaximum voor handel in en bezit van automatische vuurwapens (categorie II, onderdeel 2°) verhoogd naar een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of geldboete van de vijfde categorie.¹⁷⁹ Voorheen kende de WWM geen aparte strafbaarstelling voor de handel in en het bezit van automatische vuurwapens. De wetswijziging maakt deel uit van het hiervoor reeds

¹⁷⁷ Kamerstukken II 1999/00, 26 586, nr. 5, p. 2-3.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 586, nr. 3, p. 2.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 26. Deze wetswijziging voegt een zevende lid toe aan artikel 55 WWM waarin een strafbaarstelling is opgenomen van het handelen ‘in strijd met de artikelen 9, eerste lid, 14, eerste lid, 26, eerste lid, of 31, eerste lid, en het feit begaat met betrekking tot een wapen van categorie II, onderdeel 2° of onderdeel 7°’

genoemde omvangrijk wetsvoorstel dat ziet op de herwaardering van strafbaarstelling van actuele delictsvormen die ook gevolgen heeft gehad in het commune strafrecht.¹⁸⁰

Handel in en het bezit van automatische vuurwapens brengt volgens de memorie van toelichting een nog groter risico voor de samenleving met zich dan dat van andere vuurwapens.¹⁸¹ De Tweede Kamer had de regering daarom, mede in het licht van de toename van liquidaties met vuurwapens in de afgelopen jaren, bij motie verzocht de strafmaat voor het handelen in strijd met de bepalingen in de Wet wapens en munitie met betrekking tot automatische vuurwapens te verhogen.¹⁸²

De argumentatie die voor de verhoging van het strafmaximum in de Wet wapens en munitie voor de handel in en het bezit van automatische vuurwapens wordt gegeven is dat dit volgens de wetgever ‘een versterkte strafrechtelijke aanpak van liquidatiegeweld mogelijk’ maakt.¹⁸³ Het is echter niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld op een veronderstelde preventieve werking van de strafmaatverhoging, een afschrikwekkende werking of dat meer instrumentele overwegingen hier een rol hebben gespeeld in de zin dat door de strafmaatverhoging ook voorbereidingshandelingen (in de zin van artikel 46 Sr) strafbaar zijn geworden.

2.5.2 Opiumwet

Wet van 1 juni 2006 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335) (Stb. 2006, 292)

Voor het opzettelijke aanwezig hebben van een al dan niet grote hoeveelheid harddrugs is door middel van deze wetwijziging in artikel 10 een aparte strafmaat van 6 jaren ingevoerd. Aangezien door het kaderbesluit een strafmaximum van 5 tot 10 jaren werd voorgeschreven is het relevant te bezien op basis van welke argumenten is gekozen voor een strafmaximum van 6 jaar. In de memorie van toelichting wordt daartoe een vergelijking gemaakt met andere delicten waarop een strafbedreiging met een maximum van 5 jaren gevangenisstraf staat. Opgemerkt wordt dat dit strafmaximum zeer beperkt wordt toegepast en bovendien voor delicten van zeer uiteenlopende aard, zoals opruiing (art. 131 Sr), het plaatsen van of vervalsen van rijksmerken voor platina, goud en zilver (art. 217 Sr) en verduistering van staat (art. 236 Sr), en dat deze delicten in geen enkel opzicht te vergelijken zijn met opiumwetdelicten. Nu het voorgaande argument geen uitkomst biedt voor wat betreft de keuze van de strafbedreiging kijkt de wetgever naar de ernst van het delict. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze overtreding van de Opiumwet ernstig van aard is, omdat deze steeds betrekking heeft op het aanwezig hebben van drugs met een onaanvaardbaar risico voor ander dan persoonlijk gebruik, waarbij het, in voorkomend geval, tevens om een grote hoeveelheid kan gaan. Tegen deze achtergrond én omdat het beter past in de systematiek van de in de Opiumwet opgenomen

¹⁸⁰ Zie par. 2.4.3.

¹⁸¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 6.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2017/18, 29 911, nr. 189 (motie Van Toorenburg en Rutte) en *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 6 en 26.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 14.

straffen (welke stelling overigens niet nader wordt onderbouwd), wordt een strafmaximum van 6 jaren voorgesteld.

Het strafmaximum van artikel 11, derde lid, Opiumwet wordt als gevolg van deze wetswijziging verhoogd van 4 naar 6 jaren. Deze strafbepaling behelst de strafbaarstelling van overtreding van deze verboden met een beroeps- of bedrijfsmatig karakter. De strafbedreiging was te laag gelet op het in het Kaderbesluit voorgeschreven minimale strafmaximum van 5 tot 10 jaren. Op het gekozen strafmaximum wordt verder geen nadere toelichting gegeven.¹⁸⁴

Tot slot is aan artikel 11 Opiumwet door deze wetswijziging een vijfde lid toegevoegd voor zover de gedragingen in die strafbepaling betrekking hebben op grote hoeveelheden (> 500 gram). Daarvoor wordt een strafbedreiging van zes jaar voorgesteld. Door het kaderbesluit wordt evenwel een strafmaximum van ten minste vijf en ten hoogste tien jaren voorgeschreven. Blijkens de memorie van toelichting is de ernst van de delicten hier doorslaggevend geweest en daarop dient een passend strafmaximum te worden gesteld.¹⁸⁵

Wet van 12 november 2014 tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt (Stb. 2014, 444)

Deze wetswijziging introduceert een zelfstandige strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt (lijst-II-middelen, als bedoeld in artikel 11, derde en vijfde lid, van de Opiumwet) in een nieuw artikel 11a Opiumwet. De invoering van de strafbaarstelling wordt door de wetgever onderbouwd door erop te wijzen dat tegen illegale teelt van hennep buiten de gevallen van strafbare poging om, alleen kan worden opgetreden indien deze handelingen plaatsvinden binnen het verband van een criminele organisatie (art. 11a jo. 46 Sr).

Van de strafbaarstelling wordt door de wetgever een preventief effect verwacht: verwacht wordt dat het aantal personen dat zich bezighoudt met voorbereidingshandelingen zal afnemen.¹⁸⁶ Verwacht wordt bovendien dat mensen kritischer zullen zijn bij het aannemen van opdrachten tot levering van goederen en het verstrekken van diensten of het verhuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat.¹⁸⁷

De strafbedreiging wordt gesteld op een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie. Om tot deze strafbedreiging te komen is een vergelijking met strafmaxima in andere strafbaarstellingen gemaakt. De strafbedreiging is volgens de memorie van toelichting proportioneel en in lijn met het uitgangspunt dat de strafbedreiging bij handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking ten opzichte van de strafbedreiging bij de hoofdstraf met de helft wordt verminderd. In dit verband wordt gewezen op de strafbedreiging als neergelegd in artikel 10a, eerste lid, onder 3, Opiumwet en artikel 46, tweede lid, Sr.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 339, nr. 3, p. 4.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 339, nr. 3, p. 4-5.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 842, nr. 3, p. 3.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 842, nr. 3, p. 6.

2.6 Analyse OM-strafvorderingsrichtlijnen

De vraag naar de systematiek van sanctienormen kan niet enkel worden bepaald aan de hand van de sanctienormen die zijn neergelegd in het Wetboek van Strafrecht. Voor een aantal misdrijven wordt de door de officier van justitie te eisen en dus de door de rechter op te leggen straf mede genormeerd door de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie (OM).

Strafvorderingsrichtlijnen vinden hun oorsprong in het belang van de bevordering van consistentie. Zij zijn afkomstig van het College van procureurs-generaal dat op grond van artikel 130 lid 6 Wet RO de bevoegdheid heeft algemene en bijzondere aanwijzingen te geven (of te wijzigen of in te trekken) betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM. Zij worden medeondertekend door de minister van Justitie en Veiligheid dat op grond van artikel 127 Wet RO algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. OM-aanwijzingen zijn daarmee recht in de zin van artikel 79 Wet RO, omdat zij afkomstig zijn van een instantie die de bevoegdheid heeft om te bepalen op welke wijze van door de wetgever gelaten ruimte gebruik moet worden gemaakt.¹⁸⁸ Deze bevoegdheid kent noch naar de aard van de aanwijzing, noch naar de taak of de bevoegdheid waarop een eventuele aanwijzing betrekking kan hebben enige beperking.¹⁸⁹ Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie van het OM¹⁹⁰ dient de Minister hiermee evenwel terughoudend om te gaan. Deze terughoudendheid is terug te zien in de praktijk waarin conceptwijzigingen aan de bewindspersoon worden voorgelegd zodat deze zich hierover vanuit haar politieke verantwoordelijkheid voor het OM een oordeel kan vormen. De bewindspersoon wordt niet verzocht om met een wijziging in te stemmen, maar om deze ter kennisgeving aan te nemen. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de bewindspersoon geen aanleiding ziet om de wijziging te verhinderen door gebruikmaking van haar aanwijzingsbevoegdheid richting het OM.

In vergelijking met de oriëntatiepunten van de rechterlijke macht zijn de strafvorderingsrichtlijnen gedetailleerder en omvatten zij meer delicten. Strafvorderingsrichtlijnen bevatten dwingende, normatieve regels voor de strafvordering. Per feit is zichtbaar wat als landelijk uniform uitgangspunt bij de beoordeling van strafzaken wordt gehanteerd. Het College van procureurs-generaal bepaalt hiermee het te voeren strafvorderingsbeleid. Afwijking van de strafvorderingsrichtlijnen is mogelijk, mits gemotiveerd.¹⁹¹

Bij de analyse van de OM strafvorderingsrichtlijnen is als volgt te werk gegaan. Aan ons onderzoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat het OM diens beleid aanpast naar aanleiding van een wetwijziging waarbij de wettelijke sanctienormen zijn verhoogd. Onderzocht is derhalve of de richtlijn is aangepast na een wetwijziging, wanneer en in welke zin.

¹⁸⁸ HR 31 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:114, NJ 2017/199.

¹⁸⁹ S. Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging* (diss. Tilburg University), Nijmegen: Wolf Publishers 2012, p. 50-51.

¹⁹⁰ Meijer 2012, hoofdstuk 3, par. 2.

¹⁹¹ Aanwijzing kader voor strafvordering (2019A003) van het College van procureurs-generaal, *Stcrt.* 2019 14890, iwtr. 1 april 2019; zie ook J.A.W. Lensing, 'Oriëntatiepunten voor de straftoemeting', *Ars Aequi* 2021, p. 541-556.

Bij de commune en bijzondere delicten uit deelonderzoek A, waar de afgelopen acht tot tien jaar de strafmaxima zijn verhoogd, is gezocht naar bijbehorende strafvorderingsrichtlijnen die zijn aangepast. Soms is de periode wat ruimer genomen (tot 1999, tot aan de Bos polaris richtlijnen) om te zien of en wanneer een wijziging heeft plaatsgevonden. OM-strafvorderingsrichtlijnen die nieuw zijn en dus nog geen wijziging hebben ondergaan zijn buiten beschouwing gelaten (bv. de Richtlijnen voor strafvordering cybercrime en mensensmokkel). Strafvorderingsrichtlijnen gericht op zeer specifieke doelgroepen konden niet worden verwerkt in onderstaand schema dat per delict is gerangschikt. Een voorbeeld betreft de Richtlijn voor strafvordering Kindermishandeling die ziet op de delicten in de artikelen 255, 257, 287, 289, 291, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 307 en 308 Sr. Uit het onderzoek naar de strafvorderingsrichtlijnen vloeien de volgende bevindingen voort.

Er lijkt weinig verband te zijn tussen een wetswijziging waarbij het strafmaximum op een bepaald delict wordt verhoogd en wijziging van het strafvorderingsbeleid van het OM. Er zijn voorbeelden van strafvorderingsrichtlijnen die niet zijn aangepast na een wetswijziging (bv. wederspanning of het bezit van automatische vuurwapens). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het wettelijk strafmaximum zoveel ruimte laat dat aanpassing niet nodig is. Er zijn ook voorbeelden van aanpassingen van het strafvorderingsbeleid waaraan geen wetswijziging vooraf is gegaan (bv. oplichting). Daarnaast zijn er ook strafvorderingsrichtlijnen die wel zijn aangepast kort na een wetswijziging en waarbij er dus wel een duidelijk verband is te constateren tussen een wetswijziging en het strafvorderingsbeleid. Een voorbeeld betreft strafvorderingsrichtlijnen voor een aantal seksuele misdrijven. Het valt op dat de uitgangspunten voor first offenders in de oudere richtlijnen (voor 2024) min of meer gelijk zijn aan de uitgangspunten voor de opzetvariant in 2024. Voor de gekwalificeerde opzetvariant gelden vervolgens hogere uitgangspunten.

Bij het voorgaande moet worden aangetekend dat de vroegere Bos polaris richtlijnen en de huidige richtlijnen zich niet goed laten vergelijken, omdat de Bos polaris richtlijnen werken met punten en percentages. Ook sommige andere oudere en nieuwere richtlijnen laten zich niet goed vergelijken als gevolg van de opzet ervan (een voorbeeld betreft de richtlijnen voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen).

Een belangrijke bevinding is voorts dat de uitgangspunten in het strafvorderingsbeleid van het OM ver onder de geldende strafmaxima blijft.

De voornaamste bevindingen worden hieronder samengevat, op volgorde van de nummering van de delicten in het Wetboek van Strafrecht. Zie voor een schematische wijze tabel 18 in Bijlage V.

De richtlijn voor strafvordering wederspanning (art. 181 Sr)¹⁹² is tweemaal aangepast (2015 en 2023). Voor de analyse is alleen gekeken naar artikel 181 sub 1 (licht lichamelijk letsel), dat in de richtlijn in dezelfde categorie wordt genoemd als artikel 180 Sr (geen letsel, alleen rukken en trekken) en artikel 181 sub 2 Sr (zwaar letsel). Het verschil tussen de richtlijn uit 2015 en die uit 2023 is dat de uitgangspunten over het algemeen genomen¹⁹³ omhoog zijn gegaan, voor first offenders van 'GB 700 euro' naar '14 dgn GS' en voor 1x

¹⁹² Richtlijn voor strafvordering wederspanning (2023A004), *Stcrf.* 2023, 20089, iwtr. 1 augustus 2023.

¹⁹³ Behalve voor 2 jaar recidive.

recidive '5jr: GB 1000,-' naar 'GS 3 wkn' en '2 jr: GB 1000,- of GS 5 wkn' naar 'GS 3 wkn'; het uitgangspunt voor meermalen recidive is hetzelfde gebleven (6 wkn GS ov). De richtlijn is ongewijzigd gebleven voor artikel 181 Sr waarbij gebruik gemaakt is van een slag- of stootwapen: bij licht letsel is het uitgangspunt 6, 9 resp. 12 weken GS (voor first offender, 1x recidive en meermalen recidive) en bij zwaar letsel 8, 12 en 16 weken GS (voor first offender, 1x recidive en meermalen recidive). De aanpassing van de richtlijn lijkt niet voort te vloeien uit een wetswijziging, die vond namelijk reeds plaats in 2006. Geconcludeerd kan bovendien worden dat de strafvorderingsrichtlijn ver onder de strafmaxima genoemd in artikel 181 Sr blijft (vijf jaar gevangenisstraf indien het delict enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft gehad, zeven jaar en zes maanden in geval van zwaar lichamelijk letsel en twaalf jaar indien het delict de dood ten gevolge heeft).

De strafvorderingsrichtlijn aanranding (art. 240 en 241 Sr)¹⁹⁴ is in werking getreden in 2015 en nadien tweemaal aangepast (in 2022 en 2024). Het uitgangspunt voor first offenders in de richtlijnen uit 2022 en 2015 zijn min of meer gelijk aan de uitgangspunten voor opzetaanranding uit 2024. Het uitgangspunt voor 'Aanranding door eenmalige handeling' door een first offender in de richtlijnen uit 2022 en 2015 is min of meer gelijk aan de uitgangspunten voor opzetaanranding uit 2024. Vgl. 'onverhoeds in de billen knijpen (boven kleding) TS 50 uur + GS 2 wkn vw', 'onverhoeds in de borsten knijpen (boven de kleding) TS 70-100 uur + GS 2-4 wkn' en 'Betasten blote vagina GS 3-6 mnd' in 2015 en 2022 vs. 'onverhoeds in de billen knijpen (boven kleding) TS 50 uur + GS 2 wkn vw', '(onverhoeds) in de borsten knijpen/betasten/aanraken (boven de kleding) TS 80-100 uur + GS 2-4 wkn' en '(onverhoeds) betasten blote vagina/penis GS 3-6 mnd'. Voor gekwalificeerde opzetaanranding gelden hogere uitgangspunten. De richtlijn is bij de laatste wijziging dus aangepast naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven en is op dezelfde datum in werking getreden (1 juli 2024).

De strafvorderingsrichtlijn verkrachting¹⁹⁵ is in werking getreden in 2012 en nadien gewijzigd in 2024. Het uitgangspunt in de richtlijn uit 2012 voor 242 (oud) Sr 'Vaginale/orale/anale verkrachting met de penis, eenmalig gepleegd door één meerderjarige verdachte zonder recidive' (36 maanden) komt overeen met het huidige uitgangspunt in geval van opzetverkrachting (art. 243 lid 1 Sr, 2-3 jr). Het uitgangspunt voor gekwalificeerde opzetverkrachting is thans een GS van 3-4 jr (licht geweld) resp. 4-8 jr (zwaar geweld). De richtlijn is dus aangepast naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven en is op dezelfde datum in werking getreden (1 juli 2024).

De strafvorderingsrichtlijn kinderporno¹⁹⁶ is diverse malen aangepast (2024, 2021 en 2016). Bij vergelijking van de richtlijnen uit 2024, 2021 en 2016 valt op dat de uitgangspunten gelijk zijn gebleven (variërend van korte ov GS tot 48 mnd GS). Dat is opmerkelijk gezien de doelen van de Wet seksuele misdrijven.

De strafvorderingsrichtlijn mensenhandel¹⁹⁷ is de afgelopen jaren diverse malen aangepast (2024, 2021, 2016 en 2010). De strafvorderingsrichtlijn op seksuele uitbuiting is in de richtlijn uit 2021 aangepast in die zin dat voortaan een onderscheid wordt gemaakt in

¹⁹⁴ Richtlijn voor strafvordering aanranding (2024R003), *Stcr.* 2024, 19947, iwtr. 1 juli 2024.

¹⁹⁵ Richtlijn voor strafvordering verkrachting (2024R004), *Stcr.* 2024, 19865, iwtr. 1 juli 2024.

¹⁹⁶ Richtlijn voor strafvordering (2024R006), *Stcr.* 2024, 19871, iwtr. 1 juli 2024.

¹⁹⁷ Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2024R008), *Stcr.* 2024, 20336, iwtr. 1 juli 2024.

seksuele uitbuiting waarbij (nog) geen seksuele handelingen zijn verricht of ondergaan zonder daadwerkelijke tewerkstelling, maar er enkel sprake is geweest van het oogmerk van uitbuiting en seksuele uitbuiting waarbij seksuele handelingen zijn verricht. Het maken van dit onderscheid verklaart mogelijk ook dat de richtlijn flink is verhoogd in 2021.

De strafvorderingsrichtlijn bedreiging (art. 285 Sr)¹⁹⁸ is de afgelopen jaren diverse malen aangepast (2022, 2019, 2018 en 2015). Het strafmaximum voor artikel 285 lid 1 Sr is op 1 maart 2022 van 2 naar 3 jaren gevangenisstraf gegaan. De richtlijn is per 1 april 2022 aangepast, derhalve een maand na de wetswijziging, waarbij met name voor de lichtere vormen van dit delict de uitgangspunten zijn aangepast (bv. mondelinge bedreiging (meermalen recidive), geen wapen van 20 dagen GS ov naar 1 maand GS ov, bedreiging onder het tonen van een slag- of stootwapen (meermalen recidive) van 5 naar 7 weken GS ov, tonen van een steekwapen (meermalen recidive van 2 maanden GS naar 10 weken GS ov en bedreiging onder het tonen van een vuurwapen van 5- 8 maanden (nepvuurwapen of echt wapen) naar 8 maanden GS).

De strafvorderingsrichtlijn mishandeling¹⁹⁹ (art. 300 Sr) is tweemaal aangepast (2021, 2019, 2015), maar dat heeft geen gevolgen gehad voor de uitgangspunten (gevangenisstraffen, maar ook andersoortige straffen) die in de richtlijn zijn opgenomen.

De strafvorderingsrichtlijn oplichting (2019R001)²⁰⁰ (art. 326 Sr) is tweemaal aangepast (2019, 2015 en 2011). De uitgangspunten voor lichtere vormen van dit delict (oplichting tot een waarde of goed vertegenwoordigen tot 200 euro) zijn verhoogd (van 18 dgn resp. 3 wkn GS naar 3 resp. 5 wkn GS). Het strafmaximum op dit delict is al in 2006 verhoogd van 3 naar 4 jaar. De strafvorderingsrichtlijn is pas in 2011 ingevoerd. De wijzigingen in het beleid zijn daarmee een initiatief van het openbaar ministerie en de aanleiding daarvoor is niet gelegen in een wijziging van het strafmaximum.

De strafvorderingsrichtlijn vernieling (2015R015)²⁰¹ is voor wat betreft de strafhoogte van artikel 350 lid 2 Sr (opzettelijk en wederrechtelijk een dier dat aan een ander behoort doden, beschadigen, onbruikbaar maken of wegmaken) zowel in 2012 (van 2 naar 3 jaar GS) als in 2023 (van 3 naar 5 jaar GS) aangepast, maar dit heeft niet geleid tot een aanpassing van de uitgangspunten in de richtlijn.

De strafvorderingsrichtlijn voor strafvordering witwassen (2021R004)²⁰² (420bis Sr) uit 2021 is niet gewijzigd in vergelijking met de richtlijn uit 2015. Het strafmaximum is aangepast in 2015 van 4 naar 6 jaar, maar dat heeft geen gevolgen gehad op het beleid van het openbaar ministerie.

De strafvorderingsrichtlijn voor wapens en munitie (2016R017)²⁰³ uit 2017 is niet aangepast naar aanleiding van de wetswijziging in 2020 waarbij een aparte strafbaarstelling is ingevoerd voor handel in en bezit van automatische vuurwapens (categorie II, onderdeel 2°). Daarop is een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar gesteld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de strafvorderingsrichtlijnen uit 2017 en 2015 reeds een afzonderlijke genoemde

¹⁹⁸ Richtlijn voor strafvordering bedreiging (2022R002), *Stert.* 2022, 8261, iwtr. 1 april 2022.

¹⁹⁹ Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2020R008), *Stert.* 2020, 62343, iwtr. 1 maart 2021.

²⁰⁰ Richtlijn voor strafvordering oplichting (2019R001), *Stert.* 2019, 10294, iwtr. 1 maart 2019.

²⁰¹ Richtlijn voor strafvordering vernieling (2015R015), *Stert.* 2015, 4431 iwtr. 1 maart 2015.

²⁰² Richtlijn voor strafvordering witwassen (2021R004), *Stert.* 2021, 44192 iwtr. 1 november 2021.

²⁰³ Richtlijn voor strafvordering wapens en munitie (2016R017), *Stert.* 2016, 67384, iwtr. 1 januari 2017.

categorie kenden voor het voorhanden hebben van een automatisch vuurwapen. Het daarin genoemde uitgangspunt is 36 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf in geval van meermalen recidive.

2.7 De voorwaardelijke invrijheidstelling

Voor wat betreft deelvraag A1b ('Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij misdrijven waarbij de strafmaat is verhoogd in detentie kan worden doorgebracht is verruimd') is de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) in Boek VI, Hoofdstuk II onder Titel II: *Voorwaardelijke invrijheidstelling* van het *Wetboek van Strafvordering* (verder: Sv) relevant. Veroordeelden tot een gevangenisstraf korter dan één jaar komen niet voor v.i. in aanmerking. Zij kunnen wel deelnemen aan een penitentiair programma als bedoeld in artikel 4 Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Veroordeelden tot een gevangenisstraf van minimaal één en maximaal twee jaar kunnen voor v.i. in aanmerking komen indien zij één jaar van hun gevangenisstraf hebben ondergaan en van het resterende gedeelte van hun straf een derde (voorbeeld: een persoon aan wie een straf van één jaar en zes maanden is opgelegd mag na één jaar en twee maanden met v.i.).²⁰⁴ Gestraften tot een gevangenisstraf langer dan twee jaar komen na het ondergaan van twee derde van de straf voor v.i. in aanmerking, waarbij de duur van v.i. is gemaximeerd op twee jaar.²⁰⁵ Met andere woorden, de v.i. kan nooit langer duren dan twee jaar, ongeacht de hoogte van de straf. Voor levenslanggestraften bestaat (vooralsnog) geen mogelijkheid tot v.i.²⁰⁶ Circa 50 procent van alle gedetineerden zit korter dan één maand vast, circa 70 procent zit korter dan drie maanden vast en circa 80 procent zit korter dan zes maanden vast; slechts 10 procent zit langer dan één jaar in detentie.²⁰⁷ De v.i.-regeling is daarmee op een beperkt aantal gedetineerden van het totale aantal van toepassing.

De beslissing over het verlenen en herroepen van v.i. is voorbehouden aan de Centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVvi) van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie besluit ook over de (eventuele) invulling van de bijzondere voorwaarden.²⁰⁸ Bij het verlenen van v.i. houdt het openbaar ministerie rekening met drie factoren, die wettelijk zijn vastgelegd: 1) het gedrag van de veroordeelde tijdens zijn detentie en de wijze waarop dat gedrag blijkt geeft van "een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving", 2) de risico's die aan de invrijheidstelling zijn verbonden en de mogelijkheden om die te beperken, en tot slot, 3) de belangen van slachtoffers en anderen, waarbij ook een blik wordt geworpen op de inspanningen die de veroordeelde heeft geleverd om schade te vergoeden.²⁰⁹

²⁰⁴ Art. 6:2:10 lid 1 onder a Sv

²⁰⁵ Art. 6:2:10 lid 1 onder b Sv

²⁰⁶ Dit vloeit voort uit de eerste volzin van art. 6:2:10 lid 1 onder b Sv, waarin wordt genoemd dat (slechts) de tijdelijke gevangenisstraf kan leiden tot v.i.

²⁰⁷ R.F. Meijer e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021. Ontwikkelingen en samenhangen* (Cahier 2022-12), Den Haag: WODC, tabel 6.9; DJI, *Dit is DJI in cijfers en feiten 2022*, Den Haag 2022.

²⁰⁸ Art. 6:2:12 lid 1 Sv

²⁰⁹ Art. 6:2:10 lid 3 onder a, b en c Sv

De proeftijd is gelijk aan de duur van het strafrestant, maar behelst minimaal een jaar. De proeftijd kan in bepaalde gevallen (telkens) met twee jaren worden verlengd.²¹⁰ Altijd geldt de algemene voorwaarde dat de veroordeelde geen strafbaar feit pleegt.²¹¹ Er kunnen ook bijzondere voorwaarden worden opgelegd, zoals een contact- of locatieverbod.²¹²

Door de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de v.i.-regeling gewijzigd. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende wijzigingen: 1) v.i. wordt niet langer van rechtswege verleend; de verlening geschiedt nu op basis van een individuele beoordeling, 2) de duur van v.i. is gemaximeerd op twee jaar, 3) de beslissing over v.i. wordt genomen aan de hand van de drie hiervoor geschetste criteria (gedrag, risico's, derdenbelangen), 4) het openbaar ministerie besluit over v.i. en de (eventuele) bijzondere voorwaarden, 5) als geen v.i. wordt verleend, kan slechts eenmalig opnieuw worden verzocht om in voorwaardelijke vrijheid te worden gesteld en 6) tegen de beslissing van het openbaar ministerie kan een bezwaarschrift worden ingediend bij de rechtbank.²¹³

2.8 Conclusie

De conclusie van deelonderzoek A wordt geformuleerd aan de hand van een antwoord op de deelvragen.

Deelvraag A1a: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd?

De commune misdrijven waarvan de maximumstraf sinds 2000 is verhoogd zijn hoofdzakelijk geregeld in Titel V van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht betreffende misdrijven tegen de openbare orde (aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr); misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 139h (oud) Sr); wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr); helen van gegevens (art. 139g lid 1 Sr) en deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr)). Ook voor misdrijven uit enkele andere titels is de maximumstraf verhoogd: mensensmokkel (art. 197a lid 1 Sr, misdrijven tegen het openbaar gezag (Titel VIII)); bedreiging (art. 285 Sr, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (Titel XVIII)); doodslag (art. 287 Sr, misdrijven tegen het leven gericht (Titel XIX)); diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr, diefstal en stroperij (Titel XII)) en diverse seksuele misdrijven (Titel XIV). Daarnaast zijn strafverzwaringen ingevoerd voor kindermishandeling van minderjarigen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd en stelselmatige kindermishandeling (beide art. 304 Sr). Ook zijn enkele wijzigingen van het strafmaximum ingevoerd in de WWM en Opiumwet. De indruk bestaat evenwel dat de grootste wijzigingen in de bijzondere wetgeving zich voordien hebben voorgedaan.

²¹⁰ Art. 6:1:18 lid 2 Sv

²¹¹ Art. 6:2:11 lid 1 Sv

²¹² Art. 6:2:11 lid 2 jo. 3 Sv

²¹³ *Kamerstukken II* 2018/29, 35 122, nr. 3, p. 25 (memorie van toelichting Wet straffen en beschermen).

Deelvraag A1b: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

Door de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de v.i.-regeling gewijzigd. Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad dat de v.i. niet langer van rechtswege wordt verleend; de verlening geschiedt nu op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie aan de hand van een drietal criteria (gedrag, risico's, derdenbelangen). Het is kortom geen gegeven dat de veroordeelde eerder onder voorwaarden vrijkomt. De duur van de v.i. is bovendien gemaximeerd op twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer. In geval van een veroordeling tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar bedraagt de periode van v.i. dus geen tien maar slechts twee jaar (waardoor de veroordeelde dus materieel maximaal acht jaar langer in detentie doorbrengt).

Deelvraag A2: Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

Algemeen

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er sprake is van vaagheid en overlap tussen de strafdoelen die de wetgever voor ogen zegt te hebben. Een voorbeeld betreft de vooronderstelling dat verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel het mogelijk maakt om dit delict daadkrachtiger te voorkomen en te bestrijden. Het is niet duidelijk of de wetgever hier het oog heeft op normstelling en norminprenting, de afschrikwekkende werking van de straf voor (potentiële) daders of juist op meer instrumentele overwegingen die een rol kunnen spelen in het kader van een strafmaatverhoging. Een ander voorbeeld kan worden gevonden in het bijzonder strafrecht, bij de verhoging van het strafmaximum voor de handel in en het bezit van automatische vuurwapens. Deze verhoging wordt onderbouwd door erop te wijzen dat dit 'een versterkte strafrechtelijke aanpak van liquidatiegeweld mogelijk' maakt. Het is echter niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld op een veronderstelde preventieve werking van de strafmaatverhoging, de afschrikwekkende werking ervan of dat meer instrumentele overwegingen hier een rol hebben gespeeld in de zin dat door de strafmaatverhoging bijvoorbeeld voorbereidingshandelingen (in de zin van artikel 46 Sr) strafbaar zijn geworden. Ook het onderscheid tussen vergelding en generaal preventie is lastig af te leiden uit de kamerstukken.

Vergelding en de ernst van het feit

Het strafdoel vergelding wordt doorgaans niet expliciet genoemd, maar in verband gebracht met de ernst van het feit. De ernst van het feit vormt een belangrijk ijkpunt bij het bepalen van de strafbedreiging. De wetgever wijst er in dat verband doorgaans op dat er een zekere proportionaliteit moet bestaan tussen de ernst van het delict en hoogte van de straf.

De ernst van het delict en het denken over de ernst van bepaalde delicten kan in de loop der tijd door verschillende oorzaken aan veranderingen onderhevig zijn. Zo kan onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen in de loop der tijd anders worden gedacht over de ernst

van bepaalde misdrijven. Het meest pregnante voorbeeld daarvan betreft het denken over de ernst van het misdrijf doodslag. Uit onderzoek bleek dat rechters moord en doodslag als groep, maar ook doodslag afzonderlijk zwaarder zijn gaan bestraffen. Aan de verhoging van het strafmaximum lag dus een duidelijk signaal uit de rechtspraak ten grondslag. In het wetsvoorstel wordt dit gekoppeld aan de (in bredere zin) veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten die tot uiting komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan. Ook kunnen bepaalde vormen van een misdrijf in de loop der tijd in ernst toenemen. Een voorbeeld hiervan betreft het misdrijf bedreiging, waarvoor als gevolg van de Wet strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit een hoger strafmaximum is ingevoerd, omdat het strafmaximum zoals dat gold niet meer volstond voor 'ernstige, buitensporige dreigementen' nu ook makkelijker na te zoeken is waar een bepaald persoon zich bevindt.

Ook onder invloed van internationale ontwikkelingen kan in de loop der tijd anders worden gedacht over de ernst van bepaald gedrag. Een belangrijk voorbeeld daarvan betreft het denken over seksuele misdrijven. Onder invloed van internationale ontwikkelingen (zoals het Verdrag van Istanbul) zijn de normen met betrekking tot seksueel (grensoverschrijdend) gedrag de afgelopen jaren strikter geworden en zijn de grenzen over welk gedrag strafwaardig is, verschoven. De strafrechtelijke normstelling is om die reden meer in lijn gebracht met de toepasselijke internationale verplichtingen. Ook de toegenomen maatschappelijke aandacht voor en het bewustzijn van het leed dat slachtoffers van seksueel overschrijdend gedrag wordt aangedaan, laat zich in die zin vertalen in een wijziging over (het denken over) de ernst van het delict.

Technologische ontwikkelingen resulteren bovendien in andere en nieuwe (geheel of deels) online verschijningsvormen van reeds bestaande delicten, zoals seksuele grensoverschrijding, wat ook gevolgen heeft voor de ernst van het delict.

Het ernst oordeel wordt door de wetgever ook in verband gebracht met het te beschermen rechtsgoed. Zo wordt de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel bijvoorbeeld onderbouwd door te wijzen op het gebrek aan respect voor het menselijk leven en de menselijke waardigheid.

Preventie

Preventie wordt in vrijwel alle wetsvoorstellen, al dan niet expliciet, genoemd als argument voor de verhoging van bepaalde strafmaxima. Speciaal preventieve of generaal preventieve overwegingen laten zich evenwel niet altijd goed van elkaar onderscheiden. Een voorbeeld betreft de strafmaatverhoging van de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal, waaronder wraakporno (art. 139h (oud) Sr), waarin wordt gesteld: 'Van specifieke strafbaarstelling gaat tevens het duidelijke signaal uit aan (potentiële) daders dat dit type gedrag niet acceptabel is en ernstig wordt afgekeurd.' Het is niet duidelijk of dit argument doelt op de afschrikwekkende werking van de straf richting de dader, potentiële daders, of juist meer gericht is op normstelling of norminprenting (generale preventie).

Dat van een hogere strafbedreiging een preventieve werking uitgaat, wordt echter veelal niet nader onderbouwd met argumenten of verwijzingen naar (criminologische) literatuur ter zake. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van de strafmaxima voor het aanzetten tot geweld,

haat en discriminatie (art. 137d Sr) in welk kader simpelweg wordt gesteld dat ‘van de hogere strafbedreiging een afschrikwekkende werking uit(gaat)’.

Bij sommige strafmaatverhogingen lijkt het beroep op de preventieve werking ervan een sterk *common sense* gehalte te hebben. Twee voorbeelden hiervan vinden we in het bijzonder strafrecht. Zo stelt de wetgever dat de verhoging van de strafmaat voor verboden wapenbezit zou bijdragen aan het voorkomen van vuurwapengeweld. De stelling dat het verminderen van het bezit van wapens mogelijkserwijs ook het aantal maal dat de wapens gebruikt zal worden zal verminderen, doet in hoge mate een beroep op het gezonde verstand. Tegelijkertijd kunnen vraagtekens worden gesteld of het dit effect daadwerkelijk heeft. Een ander voorbeeld betreft de zelfstandige strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcult. Van de strafbaarstelling wordt door de wetgever een preventief effect verwacht: verwacht wordt dat het aantal personen dat zich bezighoudt met voorbereidingshandelingen zal afnemen. Bovendien wordt verwacht dat mensen kritischer zullen zijn bij het aannemen van opdrachten tot levering van goederen en het verstrekken van diensten of het verhuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat. Waar deze verwachting op is gebaseerd, wordt evenwel niet nader uitgewerkt.

De gegeven argumentatie voor wat betreft de preventieve werking van strafmaatverhogingen is in sommige gevallen zelfs erg summier en doet nogal clichématig aan. De preventieve werking van de strafverhoging vormde bijvoorbeeld een van de argumenten in het kader van het verhogen van de maximumstraf op doodslag. Volgens de memorie van antwoord speelt dit strafdoel ook een rol bij misdrijven waarvan voorbedachte raad geen deel uitmaakt van de delictsomschrijving. In het geval van doodslag zou een hoger strafmaximum potentiële daders kunnen afschrikken, in die zin dat zij zich eerder zullen terugtrekken uit een situatie die mogelijk tot een doodslag leidt of dat zij zich bij een begin van uitvoering zullen bedenken. Het lijkt evenwel meer een soort wensdenken dat een verhoging van de maximumstraf van vijftien naar vijfentwintig jaar dit effect zal hebben, dan dat de strafmaatverhoging dit effect daadwerkelijk zal hebben. Ook de motivering dat de verhoging van het strafmaximum van het delict bedreiging (art. 285 Sr) een afschrikwekkend effect zou moeten hebben op potentiële daders is nogal nietszeggend.

Generaal preventieve argumenten zoals normstelling en normbevestiging hebben een duidelijke rol gespeeld bij de verhoging van de strafbedreiging in het kader van de Wet seksuele misdrijven. Dat wordt evenwel niet uitgebreid onderbouwd. In algemene zin wordt enkel overwogen: ‘Met de strafbaarstelling van seksuele misdrijven wordt beoogd mensen te weerhouden van normoverschrijdend gedrag’.

In een zeer beperkt aantal wetsvoorstellen is voor de strafmaatverhoging evenwel een wat uitgebreidere (wetenschappelijke) onderbouwing gegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling. In dat kader wordt opgemerkt dat kindermishandeling vaak een stelselmatig karakter heeft en dat het risico op herhaling groot is, omdat de dader zich doorgaans in de directe omgeving van het slachtoffer bevindt. Verwijzingen naar literatuur waaruit dit blijkt, ontbreken evenwel. Een voorbeeld van een met wetenschappelijke literatuur onderbouwde wijziging van de strafbedreiging betreft de verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr). Er wordt in dat kader op gewezen dat uit onderzoek blijkt dat politie en

openbaar ministerie in de mogelijkheid om te vervolgen voor voorbereiding van woninginbraak in vereniging gedurende de dag een toegevoegde waarde zien om woninginbraken tegen te gaan.

Het argument van preventie wordt verder soms aan meer instrumentele overwegingen gekoppeld. Door de verhoging van het wettelijk strafmaximum (tot een gevangenisstraf van acht jaar of meer) worden bijvoorbeeld voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 46 Sr eveneens strafbaar. Een voorbeeld betreft de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie (art. 140 Sr). Bij de aanpak van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk moest zo vroegtijdig mogelijk de organisatie kunnen worden ontmanteld ter voorkoming van ernstig geweld in de openbare ruimte, zoals schietpartijen op straat. Vanuit dit preventieve doel bezien werd het van belang geacht dat door de verhoging van het wettelijk strafmaximum voorbereidingshandelingen eveneens strafbaar werden. Een soortgelijk argument werd gebruikt bij het verhogen van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag. Een eveneens instrumentele overweging is dat de generaal preventieve werking van de Wet seksuele misdrijven erin is gelegen dat slachtoffers meer worden beschermd omdat ze in meer situaties aangifte kunnen doen, dat politie en openbaar ministerie meer mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafbaar gedrag en dat opsporing en vervolging kunnen plaatsvinden bij constatering van een strafbaar feit. Anders dan in het onderzoek van De Hullu, De Roos & Koopmans uit 1999 zijn geen voorbeelden gevonden van strafmaatverhogingen die als reden hebben dat de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk wordt. Een mogelijke verklaring daarvoor is erin gelegen dat thans voor meer misdrijven dan voorheen voorlopige hechtenis kan worden toegepast.

Tot slot wordt een expliciete overweging over de resocialiserende werking van de straf eigenlijk alleen gemaakt in het kader van de Wet seksuele misdrijven. Aangenomen wordt dat strafbaarstelling een afschrikwekkend effect heeft en bijdraagt aan een positieve gedragsverandering. Bij normoverschrijding kan strafrechtelijk ingegrepen worden en kan passende bestraffing plaatsvinden. In voorkomende gevallen kunnen dan ook persoonsgerichte maatregelen worden opgelegd waarmee het recidiverisico kan worden verlaagd, waarbij ook acht wordt geslagen op de context waarin een misdrijf wordt gepleegd, zoals de jeugdige leeftijd van de dader.

Deelvraag A3: Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

Geconcludeerd kan worden dat er aandacht is voor de onderlinge balans van de strafmaxima van strafbaarstellingen. De wetgever heeft oog voor afstemming op de maxima van vergelijkbare delicten, maar de onderbouwing hiervan is soms gebrekkig. Op basis van de in hoofdstuk 2 geschetste theorie van ordinale proportionaliteit zou verwacht worden dat de wetgever in geval van een strafmaatverhoging voor een bepaald delict een vergelijking maakt met de strafmaxima van soortgelijke delicten. Dit is evenwel niet altijd het geval. Voorbeelden hiervan zijn de afstemming van de strafmaxima voor mensensmokkel en mensenhandel die beide een ander rechtsbelang dienen (mensensmokkel is een misdrijf tegen het openbaar gezag

en mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid). Hetzelfde geldt voor de strafmaatverhoging voor verboden wapenhandel van 4 naar 8 jaar die gemotiveerd wordt door een vergelijking te maken met de maximumstraf voor handel in verdovende middelen (art. 10 lid 3 Opw: 8 jaar) of valsemunterij (art. 208 Sr: 9 jaar). Deze delicten laten zich niet goed vergelijken. De wetgever maakt hier namelijk een ordinale proportionaliteitsafweging tussen verschillende, niet verwante delicten die uiteenlopende rechtsbelangen beschermen. Bijzonder is verder dat de wetgever ondanks het eerder benoemde verschil tussen het commune en bijzondere strafrecht voor wat betreft het te beschermen rechtsbelang toch een vergelijking tussen beide maakt.

De onderlinge afstemming met strafmaxima van delicten die een zekere onderlinge samenhang vertonen is soms evenwel het enige argument dat door de wetgever wordt gebruikt om dat strafmaatverhoging te onderbouwen, zoals het geval was bij de Wet computercriminaliteit III. Het is evenwel niet altijd duidelijk waarom voor misdrijf Y een strafmaximum van B wordt gekozen, omdat op een verwant misdrijf X een strafmaximum van A staat. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie door de Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen wordt verhoogd van een jaar naar twee jaar, *'omdat (onze curs.) op opruiing vijf jaar gevangenisstraf staat'*.

Het lijkt ook vaak niet meer dat het 'middelen' van straffen. Een voorbeeld daarvan betreft de invoering van het gedifferentieerd wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie waar voor deelneming aan een 'ernstig ondermijnende criminele organisatie' wordt gekozen voor een strafmaximum van tien jaren, omdat dit strafmaximum zich bevindt tussen het strafmaximum voor deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (art. 140, eerste lid, Sr, ten hoogste zes jaren) en deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (art. 140a Sr, ten hoogste vijftien jaren).

Een vergelijking met niet verwante delicten waarop eveneens een bepaalde gevangenisstraf is gesteld, heeft weinig nut, zo illustreert de exercitie die de wetgever heeft gedaan in het kader van de implementatie van het Kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel. Aangezien door het Kaderbesluit een strafmaximum van 5 tot 10 jaren werd voorgeschreven werd aanvankelijk een vergelijking gemaakt met andere, zeer uiteenlopende delicten waarop een strafbedreiging met een maximum van 5 jaren gevangenisstraf staat. Dit bood evenwel geen uitkomst waardoor de wetgever ervoor koos voor de keuze van de strafbedreiging te baseren op de ernst van het delict.

Een andere wijze waarop de wetgever de systematiek bewaakt is door bepaalde uitgangspunten te hanteren. In het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht is, als gezegd, opgenomen dat de strafbedreiging bij handelingen ter voorbereiding (art. 46 lid 2 Sr), poging (art. 45 lid 2 Sr) of medeplichtigheid (art. 49 lid 1 Sr) ten opzichte van de strafbedreiging bij de hoofdstraf met de helft respectievelijk een derde wordt verminderd. Dit uitgangspunt wordt eveneens gehanteerd bij de wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcult. Een soortgelijke redenering wordt gehanteerd in het kader van de Wet seksuele misdrijven. De basis van het voorgestelde stelsel van strafmaxima wordt gevormd door de

strafmaxima voor de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding (acht jaren gevangenisstraf) en verkrachting (twaalf jaren gevangenisstraf), die qua strafhoogte overeenkomen met de voorheen geldende strafmaxima voor aanranding en verkrachting. De strafbedreigingen voor de overige varianten van aanranding en verkrachting zijn aan de hand van enkele systematische uitgangspunten hierop afgestemd. Die systematiek houdt in dat de maximumstraffen voor verkrachting, gelet op de zwaardere inbreuk op de lichamelijke integriteit die het seksueel binnendringen van het lichaam tot gevolg heeft, de helft hoger liggen dan voor aanranding (9 jaren ten opzichte van 6 jaren resp. 12 jaren ten opzichte van 8 jaren). De gekwalificeerde delictsvormen hebben daarnaast telkens een maximale vrijheidsstraf die een derde hoger is dan het basisdelict (gekwaltificeerde aanranding 8 jaren ten opzichte van 6 jaren voor aanranding en 12 jaren voor gekwalficcerde verkrachting ten opzichte van 9 jaren voor verkrachting). Verder is voor het bepalen van de hoogte van de strafmaxima voor aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar en in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaar door de wetgever gekozen voor een trapsgewijze verhoging met een derde ten opzichte van het strafmaximum voor het corresponderende basisdelict ten aanzien van seksueel meerderjarige slachtoffers. Per trede bedraagt de verhoging maximaal drie jaren gevangenisstraf.

De wetssystematiek is ook een argument dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag waarbij de strafbedreiging op dit misdrijf is verhoogd van vijftien naar vijfentwintig jaar. Daar speelde zowel het ijkpunt van de maximale tijdelijke gevangenisstraf (voor moord) van dertig jaren een rol als ook de afstemming met bepaalde andere (zedes)misdrijven die de dood ten gevolge hebben. Voor wat betreft dit laatstgenoemde merkte de wetgever expliciet op dat het voorheen geldende strafmaximum voor doodslag lager was dan de strafbedreiging voor voormelde misdrijven, terwijl bij die misdrijven – anders dan bij doodslag – niet was vereist dat een ander (opzettelijk) van het leven is beroofd. Het ontbreekt alleen aan een goede argumentatie waarom uiteindelijk voor vijfentwintig jaar is gekozen en niet voor vijftien jaar, zoals ook werd betoogd door verschillende adviesorganen in reactie op het wetsvoorstel.

Tot slot volgt uit de analyse van de OM-strafvorderingsrichtlijnen, waarvan mede een normerende werking uitgaat op de door de rechter op te leggen straf, dat er nauwelijks verband is tussen de deze richtlijnen en strafmaxima, tussen de wijziging van richtlijnen en gewijzigde strafmaxima, en dat het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ver onder de strafmaxima (oud zowel als nieuw) blijft.

Hoofdstuk 3 Deelonderzoek B: Internationale (rechts)vergelijking

3.1 Inleiding

In deelonderzoek B wordt aan de hand van rechtsvergelijkend onderzoek in kaart gebracht wat de systematiek van sanctienormen in hun onderlinge verband is in een aantal van de ons omringende landen. Hierbij staan de volgende deelvragen centraal:

1. Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?
2. Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?
3. Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?
4. Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

Voor de selectie van landen is gekeken of het land tot de *civil law* traditie behoort, of voor soortgelijke feiten als in Nederland strafverhogingen zijn ingevoerd, en een aantal praktische overwegingen zoals de beschikbaarheid van informatie, taal en contacten binnen een land. Op basis van deze criteria zijn België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland geselecteerd. Deze landen beschikken over een inzichtelijk systeem van sanctienormen en v.i.-regelingen, waardoor het mogelijk is om het systeem van sanctienormen diepgravend te analyseren. Voor deze landen geldt bovendien dat er goede contacten bestaan met collega's aan universiteiten en in het werkveld, die eenvoudig te benaderen zijn als informatiebron en om feiten controleren.

In dit hoofdstuk wordt allereerst een beschrijving gegeven van de sanctiestelsels van de onderzochte landen (par. 3.2-4.7; stap 1: beschrijven). Daartoe wordt eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het sanctiestelsel. Daarna worden de verschillende strafverhogingen en de belangrijkste redenen daartoe in kaart gebracht. Ten derde wordt aandacht besteed aan de v.i.-regeling in deze landen. In paragraaf 3.8 worden vervolgens de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de sanctiestelsels geïdentificeerd (stap 2: vergelijken) en geduid (par. 3.8; stap 3: verklaren). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (par. 3.9).

3.2 Het Belgische sanctiestelsel

3.2.1 Het sanctiestelsel van België in vogelvlucht

Huidig Strafwetboek

In België is de sanctiewetgeving neergelegd in het Strafwetboek (Sw).²¹⁴ Het Strafwetboek bestaat uit twee Boeken. Boek I: ‘De misdrijven en bestraffing in het algemeen’ betreft het algemene deel waarin de algemene uitgangspunten van het Belgische strafrecht zijn neergelegd. Boek II: ‘De misdrijven en hun bestraffing in het bijzonder’ betreft het bijzondere deel waarin de verschillende strafbare feiten zijn neergelegd.²¹⁵

In Hoofdstuk II van Boek I zijn de verschillende straffen vermeld. Net als Nederland kent België een tweesporenstelsel waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen straffen en maatregelen.²¹⁶ In België wordt een zekere hiërarchie in straffen aangebracht door bepaalde straffen aan bepaalde strafbare feiten te koppelen. Het Strafwetboek kent drie type strafbare feiten: misdaden (*crimes*), wanbedrijven (*délits*) en overtredingen (*contraventions*).²¹⁷ Misdaden zijn misdrijven waarvoor naar de wettelijke omschrijving een criminele straf kan worden opgelegd. Wanbedrijven zijn misdrijven waar naar de wettelijke omschrijving een correctionele straf kan worden opgelegd. Overtredingen zijn misdrijven die worden bedreigd met een politiestraf.²¹⁸ Misdaden kunnen worden bestraft met opsluiting of hechtenis. Wanbedrijven en overtredingen kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf, straf onder elektronisch toezicht, een werkstraf of een autonome probatiefstraf. Voorts kan voor een misdaad en wanbedrijf eveneens ontzetting van bepaalde politieke en burgerlijke rechten, worden opgelegd. Voor alle misdrijven kan in elk geval een geldboete of een bijzondere verbeurdverklaring worden opgelegd.²¹⁹

De duur van de opsluiting en hechtenis is levenslang of tijdelijk (artikel 8 en 10 Sw). In artikel 9 en 11 Sw zijn de termijnen van de opsluiting, respectievelijk de hechtenis bepaald: vijf tot tien jaar, tien tot vijftien jaar en vijftien tot twintig jaar, twintig tot dertig jaar of dertig tot veertig jaar. In artikel 25 en 28 Sw zijn de termijnen neergelegd voor de correctionele en de politiegevangenisstraf. Deze boven- en ondergrenzen gelden voor bijna alle vrijheidsstraffen, geldboetes en werkstraffen, met uitzondering van de levenslange vrijheidsstraf.²²⁰ Ondanks deze algemene uitgangspunten voor de duur van de vrijheidsstraffen, kent België een – uitermate ondoorzichtig en gecompliceerd stelsel – van bijzondere minimum- en

²¹⁴ Te raadplegen via

www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1867060801&table_name=wet.

²¹⁵ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 56.

²¹⁶ Kalmthout & Tak 2004, p. 55.

²¹⁷ Van den Berge 2018, p. 117.

²¹⁸ Artikel 1 Sw.

²¹⁹ Artikel 7 Sw. De werkstraf werd ingevoerd op 17 april 2002, de straf onder elektronisch toezicht op 7 februari 2014 en de autonome probatiefstraf op 10 april 2014. Van den Berge 2018, p. 117.

²²⁰ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 57.

maximumstraffen.²²¹ Enige systematiek in het stelsel van minimum- en maximumstraffen lijkt niet te bestaan.²²²

Het Strafwetboek bevat voorts een aantal verschoningsgronden, verzachtende omstandigheden en strafverzwarende gronden en omstandigheden op basis waarvan de rechter mag afwijken van de gestelde minimum- en maximumstraffen.²²³ Verschoningsgronden vormen een wettelijke verplichting voor de rechter om een lagere straf op te leggen dan het wettelijk strafminimum en strafmaximum,²²⁴ of van strafoplegging af te zien²²⁵.²²⁶ Deze gronden zijn slechts onder bepaalde bijzondere omstandigheden van toepassing. Verzachtende omstandigheden zijn daarentegen algemeen toepasselijk. Het is aan de rechter om te bepalen onder welke omstandigheden sprake is van verzachtende omstandigheden; de wet geeft alleen aan op welke wijze de straf in dat geval wordt aangepast (artikelen 79-85 en 566 Sw). Verzachtende omstandigheden maken het aldus mogelijk om de straf te individualiseren op grond van persoonlijke omstandigheden.²²⁷ Daarnaast heeft het openbaar ministerie sinds 2008 de mogelijkheid om op grond van verzachtende omstandigheden de aard van het delict te wijzigen (artikel 2 Wet op de verzachtende omstandigheden). Door deze correctionalisering of contraventionalisering kan een misdaad worden gewijzigd in een wanbedrijf, en een wanbedrijf in een overtreding.²²⁸

Strafverzwarende omstandigheden hebben eveneens een bijzonder karakter. Ze zijn nauw verbonden met de aard en het karakter van de specifieke strafbaarstelling en zien op de kwalificatie van het feitencomplex.²²⁹ Indien sprake is van een verzwarende omstandigheid leidt dat tot een strafverhoging die in de wet is vastgelegd.²³⁰ Deze verhoging kan plaatsvinden door een verhoging van de maximumstraf, de minimumstraf, of een combinatie van beide. Strafverzwarende gronden zijn algemene gronden voor strafverzwaring, zoals recidive (artikel 54-57 Sw) en samenloop van misdrijven (artikel 58-65 Sw).

Binnen de grenzen van de wettelijke straftoemtingsregels heeft de Belgische strafrechter ruime straftoemtingsvrijheid. Er bestaan namelijk geen inhoudelijke criteria of officiële richtlijnen waar de rechter rekening mee dient te houden. In de jurisprudentie is het uitgangspunt

²²¹ Zie Van den Berge 2013, p. 114-115. S. Meijer, M.G.H. Hirsch Ballin, M. Cupido & Y.R.S. Piekhaar, *De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*, Dcn Haag: WODC/VU Amsterdam 2019, p. 65. Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 57.

²²² Kalmthout & Tak 2004, p. 57.

²²³ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 60.

²²⁴ Bijv. indien de dader tot de daad is uitgelokt. Zie artikel 411 en 414 Sw.

²²⁵ Zoals de inkeerregeling bij valsmunterij. Zie artikel 192 Sw.

²²⁶ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 60.

²²⁷ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 60.

²²⁸ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 61.

²²⁹ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 62.

²³⁰ Daarbij kan worden gedacht aan materiële omstandigheden, zoals dat bij het plegen van diefstal gebruik gemaakt is van braak, inklimming of het gebruik van valse sleutels (artikel 467 Sw) en persoonsgebonden omstandigheden, bijvoorbeeld dat de diefstal is gepleegd door een 'loondienaar' (artikel 467 Sw). Enkel de materiële omstandigheden gelden voor alle (mede)daders. Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 61.

ontwikkeld dat ‘de feitenrechter (...), binnen de door de wet gestelde perken op onaantastbare wijze de strafmaat [bepaalt] die hij in verhouding acht tot de zwaarte van de bewezenverklaarde misdrijven en de individuele strafwaardigheid van elke beklaagde, zonder de redenen te hoeven opgeven waarom hij de mede-beklaagden al dan niet tot een gelijke straf veroordeelt’.²³¹ Wel dient de rechter de straftoemeting te motiveren. Artikel 195 en 367bis Sw bepalen dat het vonnis of arrest de redenen voor de oplegging van de straf of maatregel bevat en dat hij bovendien de gekozen strafmaat rechtvaardigt.

Nieuw Strafwetboek

Per 1 januari 2026 wordt in België een nieuw Strafwetboek ingevoerd. Met dit nieuwe wetboek wordt beoogd een accuraat, coherent en eenvoudig Strafwetboek te introduceren.²³² Met betrekking tot het sanctiestelsel betekent dit dat er wordt gestreefd naar een optimaal bestraffingskader dat billijk en effectief is voor alle actoren van de samenleving.²³³ Met de bestraffing kunnen vier strafdoelen worden nagestreefd:

1. Het uiten van maatschappelijke afkeur ten aanzien van het gepleegde strafbare feit;
2. Het bevorderen van rechtsherstel, zowel ten aanzien van het sociale evenwicht, als ten aanzien van de schade die is veroorzaakt door het misdrijf;
3. Het bevorderen van resocialisatie en re-integratie van de dader; en, indien noodzakelijk,
4. Het beschermen van de maatschappij.²³⁴

Binnen deze visie is vergelding slechts een nevengevolg van de bestraffing, maar geen primair doel.²³⁵

De optimale straf moet steeds voorzienbaar en begrijpelijk zijn. Dat betekent dat deze evenredig moet zijn aan het nagestreefde doel.²³⁶ Nu de vrijheidsstraf vaak een ‘nefaste werking’ heeft, dient deze steeds ultimum remedium te zijn. Voorts wordt de terbeschikkingstelling afgeschaft, nu de toepassing enerzijds als arbitrair wordt beschouwd en anderzijds deze bijkomende straf wordt gezien als een kunstmatige doch reële manier om de straf op te drijven, hetgeen in strijd is met het uitgangspunt dat straffen evenredig moeten zijn.²³⁷ Daarvoor in de plaats komt de behandeling onder vrijheidsberoving, die voor een bepaalde duur kan worden opgelegd.²³⁸ Voorts zal er een meer divers sanctiepalet worden geïntroduceerd, zodat kan worden bewerkstelligd dat de op te leggen straf maatschappelijk rechtvaardig is en is aangepast naar de persoonlijke situatie van de verdachte.²³⁹ Daarbij is het van belang dat de rechter de grootst mogelijke straftoemetingsruimte heeft.²⁴⁰

²³¹ Hof van Cassatie 13 augustus 1986, Arr.Cass. 1985-86, 1519

²³² *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 4.

²³³ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 5.

²³⁴ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 6. Zie ook artikel 27 Strafwetboek (nieuw).

²³⁵ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 6.

²³⁶ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 7.

²³⁷ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 8.

²³⁸ Zie artikel 42 Sw (nieuw).

²³⁹ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 8.

²⁴⁰ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 9.

Ook het nieuwe Strafwetboek zal bestaan uit twee Boeken. Boek I: ‘Algemene regels van het strafrecht’ bevat de algemene uitgangspunten van het Belgische strafrecht.²⁴¹ Boek II: ‘De gemeenrechtelijke misdrijven en hun straffen’ bevat de verschillende strafbare feiten.²⁴²

Onder het nieuwe Strafwetboek wordt slechts onderscheid gemaakt tussen misdaden (*crimes*) en wanbedrijven (*delits*). Misdaden zijn de misdrijven waarop een straf van niveau 4, 5, 6, 7 of 8 is gesteld. Wanbedrijven zijn de misdrijven waarop een straf van niveau 1, 2, of 3 is gesteld.²⁴³ De straffen voor deze niveaus zijn nader gespecificeerd in de artikelen 36 en 38 Sw (nieuw).

De duur van de gevangenisstraf blijft levenslang of tijdelijk (artikel 36 en 41 Sw (nieuw)). Het onderscheid tussen opsluiting en hechtenis is onder het nieuwe wetboek komen te vervallen.²⁴⁴ De hoogte van de gevangenisstraf is steeds afhankelijk van het strafniveau dat op het strafbare feit is gesteld:

- Niveau 8: levenslang of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan achttien jaar tot ten hoogste twintig jaar;
- Niveau 7: een gevangenisstraf van meer dan twintig jaar tot ten hoogste dertig jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan zestien jaar en ten hoogste achttien jaar;
- Niveau 6: een gevangenisstraf van meer dan vijftien jaar tot ten hoogste twintig jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan elf jaar tot ten hoogste zestien jaar;
- Niveau 5: een gevangenisstraf van meer dan tien jaar tot ten hoogste vijftien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan zes jaar tot ten hoogste elf jaar;
- Niveau 4: een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar tot ten hoogste tien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan vier jaar tot ten hoogste zes jaar;
- Niveau 3: een gevangenisstraf van meer dan drie jaar tot ten hoogste vijf jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan twee jaar tot ten hoogste vier jaar;
- Niveau 2: een gevangenisstraf van zes maanden tot ten hoogste drie jaar.

Het systeem van verschoningsgronden, verzachtende omstandigheden en strafverzwarende bestanddelen en factoren, op basis waarvan de rechter mag afwijken van de gestelde minimum- en maximumstraffen, blijft onder het nieuwe wetboek bestaan.²⁴⁵

²⁴¹ Wet tot invoering van boek II van het Strafwetboek, d.d. 29 februari 2024, te raadplegen via <https://www.cjustice.just.fgov.be/cli/wet/2024/02/29/2024002052/staatsblad>.

²⁴² Wet tot invoering van boek II van het Strafwetboek, d.d. 29 februari 2024, te raadplegen via <https://www.cjustice.just.fgov.be/cli/wet/2024/02/29/2024002088/staatsblad>.

²⁴³ Artikel 78 Strafwetboek (nieuw).

²⁴⁴ Kamerstuk 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 132.

²⁴⁵ Zie Hoofdstuk 4, Afdeling 2. Verschoningsgronden over de verschoningsgronden, artt. 36, 38 en 78 over de verzachtende omstandigheden en Hoofdstuk 2, Afdeling 2. Doorwerking van de verzwarende bestanddelen en verzwarende factoren over de verzwaren bestanddelen en factoren in het Strafwetboek (nieuw).

3.2.2 Recente strafverhogingen

Met het nieuwe wetboek is er ook voor gekozen om een aantal strafverzwaringen door te voeren om de ernst van de strafbare feiten beter tot uitdrukking te brengen.²⁴⁶ Het gaat hierbij specifiek om gewelddaden gepleegd op een persoon met een maatschappelijke functie (artt. 183 en 185 Sw (nieuw)), intrafamiliale doodslag (art. 101 Sw (nieuw)), terrorisme (artt. 326, 329 en 333 Sw (nieuw)), en aantasting van de seksuele integriteit, voyeurisme, niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte inhoud en verkrachting (artt. 132 e.v. Sw (nieuw)). Bovendien werd reeds in 2003 de discriminerende drijfveer als strafverzwaringsgrond ingevoerd.

De strafhoging bij *gewelddaden gepleegd op een persoon met een maatschappelijke functie* is in het bijzonder ingegeven door de noodzaak aan meer coherentie tussen de bepalingen die erop gericht zijn om categorieën personen met een publieke functie te beschermen. Onder het huidige Strafwetboek is de hoogte van de straf afhankelijk van de soort publieke functie en varieert van een gevangenisstraf tot een jaar (scheidrechtters en seinrechtters) tot levenslang (in geval van de ernstigste geweldsmisdrijven op een ministerieel ambtenaar). Onder het nieuwe artikel 202 Sw (nieuw) varieert de straf van niveau 2 (een gevangenisstraf van zes maanden tot ten hoogste drie jaar) tot niveau 5 (een gevangenisstraf van meer dan tien jaar tot ten hoogste vijftien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan zes jaar tot ten hoogste elf jaar). Voor de scheidrechtters en seinrechtters is ervoor gekozen om deze onder te brengen onder artikel 185 Sw (nieuw), omdat deze categorie enkel een verhoging van de minimumstraf zou rechtvaardigen.²⁴⁷ Een verdere onderbouwing van de noodzaak van de strafverhoging ontbreekt echter. Het lijkt er daarom op dat de strafverhoging vooral is ingegeven door de invoering van een uniforme regeling.

Intrafamiliale doodslag wordt als afzonderlijke strafverzwaringsgrond ingevoerd en wordt bedreigd met strafniveau 8 (levenslang of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan achttien jaar tot ten hoogste twintig jaar). Deze strafverzwaring is ingegeven door de bijzondere kwetsbaarheid voor geweld die bestaat binnen een relatie. Bovendien zou op deze manier tegemoet worden gekomen aan de bijzondere bezorgdheid op nationaal en internationaal niveau voor de problematiek van het partnergeweld.²⁴⁸

In het kader van *terrorismisme* zijn verschillende terroristische misdrijven in straf verhoogd. In het geval van het terroristisch misdrijf (art. 324 Sw (nieuw)) zorgt het terroristische karakter van het misdrijf, net als in de huidige situatie, dat deze met een zwaardere straf wordt bedreigd. Door de invoering van de strafniveaus is de strafverhoging evenwel vereenvoudigd: deze ligt steeds een strafniveau hoger dan het grondmisdrijf, tenzij dat grondmisdrijf reeds met het strafniveau 8 wordt bedreigd.²⁴⁹ Daarnaast wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd om het Belgische Strafwetboek in overeenstemming te brengen met Richtlijn (EU) 2017/54. Zo wordt de straf op deelname aan een terroristische groep (art. 326 Sw (nieuw)), waarop volgens de Europese richtlijn een maximale gevangenisstraf dient te staan van ten minste acht jaar (artikel 15 lid 3 van de richtlijn), verhoogd van drie tot vijf jaar

²⁴⁶ https://justitie.belgium.be/nl/themas/veiligheid_en_criminaliteit/hervorming_strafwetboek

²⁴⁷ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 417.

²⁴⁸ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 343.

²⁴⁹ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 529.

gevangenisstraf, naar een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar.²⁵⁰ Ook wordt het aanbieden van een opleiding voor terrorisme (artikel 329 Sw (nieuw)) aan een minderjarige als afzonderlijke strafverzwarende omstandigheid opgenomen.²⁵¹

Ondanks dat de *zedewetgeving* al voor de afronding van het wetgevingsproces van het nieuwe Strafwetboek was herzien en ingevoerd, is er met het oog op de systematiek van het sanctiesysteem noodzaak de bestaande strafmaten te herijken.²⁵² In 2021 werden de seksuele misdrijven in België herzien; anders dan in veel andere Europese landen betrof het hier geen aanpassing van de grondslag voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, nu de Belgische strafwet al sinds de jaren '80 een instemmingsmodel hanteert. Wel werden alle straffen voor verkrachting met bijbehorende strafverzwarende omstandigheden verhoogd. Voor verkrachting, werd de gevangenisstraf verhoogd naar een gevangenisstraf van meer dan tien tot vijftien jaar.²⁵³ Dit wordt evenwel onder het nieuwe wetboek weer verlaagd naar een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar tot ten hoogste tien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan vier jaar tot ten hoogste zes jaar worden opgelegd (niveau 4).²⁵⁴ Voor de aantasting van de seksuele integriteit en voyeurisme kan onder het nieuwe wetboek een gevangenisstraf van drie jaar tot ten hoogste vijf jaar worden opgelegd (niveau 3; dit was zes maanden tot vijf jaar). Daarnaast is er voor gekozen om voor bepaalde seksuele misdrijven, die dusdanig ernstig worden bevonden door de wetgever en grote impact hebben op het slachtoffer, dat een taakstraf en elektronisch toezicht niet kunnen worden opgelegd.²⁵⁵

In 2003 werden in België voor een aantal specifieke misdrijven, waaronder levensdelicten, geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven, *discriminerende drijfveren* als strafverzwarende omstandigheid opgenomen.²⁵⁶ Deze strafverzwaringsgrond wordt aangenomen wanneer kan worden bewezen dat een van de drijfveren van de misdaad of het wanbedrijf bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon vanwege bepaalde eigenschappen. In dat geval kan de minimumstraf worden verdubbeld of in het geval het opsluiting betreft kan het minimum met een vaste duur van twee jaar worden verhoogd. Daarnaast is in 2013 artikel 405quater aangepast, ten aanzien van verschillende levensdelicten en geweldsmisdrijven, waardoor ook het strafmaximum wordt verhoogd. Voor doodslag is om die reden de minimumstraf verhoogd van minimaal twintig jaar tot maximaal dertig jaar opsluiting naar levenslange opsluiting, en zijn de strafmaxima voor geweldsdelicten verdubbeld of verhoogd.²⁵⁷ Volgens de wetgever was de verhoging van maximumstraffen noodzakelijk in het kader van generale preventie en bescherming van slachtoffers.²⁵⁸

²⁵⁰ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 531.

²⁵¹ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 533.

²⁵² *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 392.

²⁵³ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 392.

²⁵⁴ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 392.

²⁵⁵ *Kamerstuk* 2018/2019, doc 54 3651/001, p. 402.

²⁵⁶ *Kamerstuk* 2001/2002, doc 1578/006, p. 3. Zie uitvoerig Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 69.

²⁵⁷ *Kamerstuk* 2012/13, doc. 2473/001, p. 6. Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 70-71.

²⁵⁸ *Kamerstuk* 2012/13, doc. 2473/001, p. 6.

3.2.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De Belgische voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geregeld in de *Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten* (ook wel verkort tot en hierna verder aangeduid als: WERV). Onder Titel V (*De door de strafuitvoeringsrechter en de strafuitvoeringsrechtbank toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten*) in Hoofdstuk II (*De voorwaardelijke invrijheidstelling*) onder Afdeling II (*De tijdsvoorwaarden*) worden de tijdsvoorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling gegeven. Onder Titel VI (*Over de toekenning van de door Titel V bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten*), Hoofdstuk I (*De vrijheidsstraffen van drie jaar of minder*) onder Afdeling II (*De voorwaarden*) en in Hoofdstuk II (*De vrijheidsstraffen van meer dan drie jaar*) onder Afdeling I (*De voorwaarden*) staan de voorwaarden waaronder voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend en de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling.

In het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt onderscheid gemaakt tussen (1) gevangenisstraffen die korter dan drie jaar duren, (2) gevangenisstraffen vanaf drie jaar en (3) gevangenisstraffen van 30 jaar of meer of levenslang. Bij gevangenisstraffen van minder dan drie jaar wordt een gedetineerde na het uitzitten van een derde van de gevangenisstraf in voorwaardelijke vrijheid gesteld.²⁵⁹ In geval van straffen van meer dan drie jaar wordt onderscheid gemaakt tussen *first offenders* en recidivisten, die na een derde respectievelijk twee derde van de straf voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen.²⁶⁰ Bij straffen van 30 jaar of meer gelden weer andere termijnen. Een *first offender* kan na 15 jaar in voorwaardelijke vrijheid worden gesteld, wat bij een 30-jarige gevangenisstraf na de helft van de straf is.²⁶¹ Bij een recidivist die eerder is veroordeeld tot een *correctionele gevangenisstraf* van ten minste drie jaar (voor een onder *d* aangewezen feit), en er minder dan 10 jaar zit tussen zijn eerder uitgezeten straf of het verjaren van de eerdere straf, geldt dat hij na 19 jaar voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komt.²⁶² In het geval de eerder opgelegde

²⁵⁹ Art. 25 lid 1 WERV.

²⁶⁰ Art. 25 lid 2 onder a WERV; De recidiveregeling werd in eerste instantie ongrondwettelijk verklaard wegens schending van het gelijkheidsbeginsel. Deze problematiek wordt onder meer beschreven door Nederlandt 2022, p. 16. Zie ook de Uitspraken van het Grondwettelijk Hof (arrest nr. 185/2014, nr. 102/2017 en nr. 15/2018) en het Hof van Cassatie 3 november 2021 (nr. P.21.1302.F). Aan deze schending werd tegemoetgekomen met een reparatiewet, waarmee de twee derde regeling gewoon van kracht bleef (5 mei 2019 – Wet tot invoeging van een artikel 55bis in het Strafwetboek, wat de herhaling betreft).

²⁶¹ Art. 25 lid 2 onder c WERV; Let op: aangezien de veroordeelde hier pas na 15 jaar in aanmerking komt voorwaardelijke invrijheidstelling, zit een dergelijke veroordeelde in principe de helft van zijn straf uit. De een derde regeling (ook in geval van een eerste delict) gaat hier dus in principe niet meer op en daarmee is de drempel voor voorwaardelijke invrijheidstelling in het geval van (zeer) langgestraften aanzienlijk hoog ten opzichte van de overige tijdelijke vrijheidsstraffen.

²⁶² Art. 25 lid 2 onder d WERV.

straf een *criminele straf* is, is het in beginsel mogelijk om na het uitzitten van 23 jaar van de straf met voorwaardelijke invrijheidstelling te gaan.²⁶³

Voor alle gedetineerden (van alle straffen) geldt dat bij de beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling rekening wordt gehouden met zogenoemde tegenaanwijzingen die er niet mogen zijn. Tegenaanwijzingen kunnen betrekking hebben op het volgende: 1) het feit dat veroordeelde niet in zijn eigen behoeften kan voorzien, 2) het bestaan van een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden, 3) het risico dat veroordeelde slachtoffers lastigvalt en 4) de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid.²⁶⁴ Als aanvullende eis bij langere straffen geldt dat het dossier van de veroordeelde een sociaal reclasseringsplan bevat waaruit de perspectieven op reclassering van de veroordeelde blijken.²⁶⁵ De proeftijd is in beginsel gelijk aan het strafrestant maar is nooit minder dan twee jaar.²⁶⁶ Bij een veroordeling tot een criminele straf of één of meer correctionele straffen die samen de duur van vijf jaar te boven gaan, bedraagt de proeftijd tussen de vijf en tien jaar.²⁶⁷ De proeftijd voor een levenslanggestrafte of bij een straf van 30 jaar is gesteld op tien jaar.²⁶⁸

Een uitzondering op de voorwaardelijke invrijheidstelling is de *voorlopige invrijheidstelling* om medische redenen. Zo'n voorlopige invrijheidstelling is mogelijk als een gedetineerde zich in de terminale fase van zijn ongeneeslijke ziekte bevindt of als de detentie niet te verenigen is met de gezondheidstoestand van de gedetineerde.²⁶⁹ Deze vorm van invrijheidstelling is slechts mogelijk als geen tegenaanwijzingen bestaan (risico op plegen van ernstige strafbare feiten, het niet hebben van een woning of andersoortige opvang en het risico dat de veroordeelde het slachtoffer lastig valt) en de veroordeelde instemt met de voorwaarden (die betrekking hebben op de tegenaanwijzingen).²⁷⁰

Recente wetswijzigingen

De invoering van de *Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten* (verder: WERV) in 2006 vormde de *wettelijke verankering van de externe rechtspositie van gedetineerden* waarin de regelgeving rondom voorwaardelijke invrijheidstelling is vastgelegd.²⁷¹ Bovendien werden de *Strafuitvoeringsrechtbanken* en de *Strafuitvoeringsrechter* ingevoerd die (onder meer) beslissen over de verlening van

²⁶³ Art. 25 lid 2 onder c WERV.

²⁶⁴ Art. 25 lid 1 onder a jo. 28 lid 1 WERV is van toepassing bij korte straffen (tot drie jaar) en art. 25 lid 2 onder a en c jo. 47 lid 1 WERV op lange(re) straffen.

²⁶⁵ Dit vereiste lijkt wel voor iedere persoon te gelden maar wordt niet concreet als tegenaanwijzing gepresenteerd; Art. 25 lid 2 jo. 48 WERV.

²⁶⁶ Art. 71 lid 2 WERV.

²⁶⁷ Art. 71 lid 3 WERV.

²⁶⁸ Art. 71 lid 4 WERV.

²⁶⁹ Art. 72 WERV.

²⁷⁰ Art. 73 lid 1 en 2 WERV; Zie voor een uitgebreider overzicht van de wijze waarop met deze tegenaanwijzingen wordt omgesprongen: Biard & Lefebvre 2020, p. 41-43.

²⁷¹ Wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (BS 15 juni 2006) (WERV); Wet houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken (BS 17 juni 2006).

voorwaardelijke invrijheidstelling, waarmee deze bevoegdheid vanaf dat moment is neergelegd bij de rechterlijke macht.²⁷²

In 2013 werd de *voorwaardelijke invrijheidstelling hervormd* als gevolg van de nasleep van de zaak van Marc Dutroux.²⁷³ Het gevolg was dat hogere drempels voor voorwaardelijke invrijheidstelling werden opgeworpen.²⁷⁴ Met deze wijziging werd de tekst van artikel 25 lid 2 onder c vervangen en werden er twee subleden toegevoegd (d en e).²⁷⁵ Artikel 25 lid 2 onder c ziet op de specifieke situatie van voorwaardelijke invrijheidstelling bij een levenslange gevangenisstraf. Tot dan toe regelde sub c dat veroordeelden tot een *levenslange gevangenisstraf* bij een eerste delict voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking kwamen na 10 jaar gevangenisstraf en recidivisten na 16 jaar. Met de wijziging is de wetttekst vervangen zodat ook veroordeelden tot een *vrijheidsstraf van dertig jaar* onder dit sub vallen.²⁷⁶ Dat betekent dat deze veroordeelden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden ‘gelijkgetrokken’ met de levenslanggestraften, waarmee de regeling is verstrengd.

Bovendien zijn de regels over het moment van verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling voor deze groep veroordeelden gewijzigd. In geval van *first offenders* is het moment dat de voorwaardelijke invrijheidstelling aanbreekt opgeschoven van 10 jaar naar 15 jaar.²⁷⁷ Dat betekent dat de één derde-regeling bij *first offenders* voor de veroordeelden tot een gevangenisstraf van dertig jaar in principe niet meer opgaat. Ook hierin is een verstrenging zichtbaar.²⁷⁸ Overigens geldt dit ook voor de *first offender* die veroordeeld wordt tot een levenslange gevangenisstraf: die kon voorheen na 10 jaar voorwaardelijk vrijkomen en nu pas na 15 jaar.

Er is voorts een onderscheid ingevoerd tussen twee soorten recidivisten: diegenen die eerder zijn veroordeeld tot een *correctionele straf* versus diegenen die tot een *criminele straf* zijn veroordeeld, waarbij voor de eerste groep na 19 jaar en de tweede groep na 23 jaar het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling aanbreekt in plaats van na 16 jaar voor beide groepen.²⁷⁹ In de literatuur wordt opgemerkt dat personen die eerder waren veroordeeld tot een correctionele straf voorheen werden bestempeld als ‘primaire overtreders’ (dat wil zeggen: als *first offenders*) en niet als recidivisten, omdat die term nog niet bestond in het Strafwetboek.

²⁷² Biard & Lefebvre 2020 p. 36; De bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter traden echter pas later in werking, namelijk met invoering van de Wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II (BS 8 augustus 2022).

²⁷³ Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de Wet van 17 mei 2006 (BS 19 maart 2013).

²⁷⁴ Biard & Lefebvre 2020, p. 45 en 47.

²⁷⁵ Zie art. 4 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013).

²⁷⁶ Zie art. 4 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013).

²⁷⁷ Zie art. 4 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013).

²⁷⁸ Zie voor tekst en commentaar Biard & Lefebvre 2020, p. 54.

²⁷⁹ Zie art. 4 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013).

Dat deze groep nu wel als recidivist wordt aangemerkt, maakt wezenlijk verschil voor het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, namelijk niet na 10 jaar, maar pas na 19 jaar onder de huidige regeling.²⁸⁰

Verder is de proeftijd in het geval van de tijdelijke, dertigjarige gevangenisstraf aangepast en gelijkgesteld met die van de levenslange gevangenisstraf. Voorheen bedroeg die proeftijd *tussen* de vijf en tien jaar, nu is de proeftijd op tien jaar gesteld.²⁸¹

Er werd ook een artikel toegevoegd, namelijk artikel 25/1 WERV, waarin wordt geregeld dat de veroordeelde zes maanden voor het aanbreken van het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling schriftelijk wordt ingelicht door de gevangenisdirecteur over de mogelijkheid om voorwaardelijke invrijheidstelling aan te vragen en daartoe vervolgens zelf een schriftelijk verzoek in te dienen.²⁸² Dat verschilt met de procedure die voorheen bestond, waarin de gevangenisdirecteur de voorwaardelijke invrijheidstelling-procedure 'inleidde' met een advies. Als gevolg wordt aldus een actievere rol van de gedetineerde gevegd in de voorwaardelijke invrijheidstelling-procedure. In de literatuur wordt opgemerkt dat dit een achteruitgang is voor met name kwetsbare gedetineerden die bijvoorbeeld niet goed kunnen lezen en schrijven.²⁸³

Tot slot is de samenstelling en de werkwijze van de Strafvuiveringsrechtbank in het geval van de beoordeling van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de langst gestraften (dertig jaar of levenslang) gewijzigd en verstrengd. De beslissing wordt in dergelijke gevallen door meer personen genomen, die bovendien tot een unaniem oordeel moeten komen.²⁸⁴

In 2015²⁸⁵ traden artikelen in werking die het mogelijk maken om gedetineerden *voorlopige invrijheidstelling te verlenen om medische redenen*, als de gedetineerde zich in de terminale fase van een ongeneeslijke ziekte bevindt of als bij die gedetineerde is vastgesteld dat de (voortdurende) detentie onverenigbaar is met zijn gezondheidstoestand.²⁸⁶

In 2017²⁸⁷ werd een beveiligingsperiode ingevoerd die ervoor zorgt dat bepaalde veroordeelden niet vanzelfsprekend voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, ook al is het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling in het concrete geval in principe wel al

²⁸⁰ Biard & Lefebve 2020, p. 54.

²⁸¹ Zie art. 18 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013); Vgl. art. 71 lid 3 en 4 oud en nieuw.

²⁸² Zie art. 5 Wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (17 maart 2013).

²⁸³ Biard & Lefebve 2020, p. 56.

²⁸⁴ Zie voor meer context Biard & Lefebve 2020, p. 57 en 58.

²⁸⁵ Koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de artikelen 72 tot en met 80 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

²⁸⁶ Zie ook art. 72 e.v. WERV.

²⁸⁷ Wet van 21 december 2017 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van een beveiligingsperiode en tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat de onmiddellijke aanhouding betreft (BS 11 januari 2018).

aangebroken. Het betreft dus de mogelijkheid tot uitstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het gaat met name om relatief ernstige feiten die een (blijvende) dreiging vormen voor de veiligheid van de samenleving en feiten waarvoor een gevangenisstraf van 30 jaar of meer is opgelegd.

De wijziging zorgde ervoor dat de rechter, in het geval hij komt tot een veroordeling voor bepaalde feiten,²⁸⁸ bij de veroordeling kan bepalen dat de veroordeelde pas na twee derde van het ondergaan van de straf voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komt.²⁸⁹ Dit wordt als een beveiligingsperiode gezien. Deze beveiligingsperiode geldt ook in het geval van een correctionele gevangenisstraf van 30 jaar of meer. In deze gevallen kan de rechter bepalen dat de veroordeelde pas voor een voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komt na het uitzitten van meer dan 15 tot maximaal 25 jaar van de straf.²⁹⁰ Kritiek op deze wijziging is dat de rechter in de strafprocedure op zelfstandige wijze en op voorhand, kan bepalen dat een veroordeelde zich voor een bepaalde periode zonder meer in detentie zal bevinden en geen voorwaardelijke invrijheidstelling kan aanvragen. Daarmee kan hij als het ware de voorwaardelijke invrijheidstelling doorkruisen.²⁹¹

In het kader van de overbevolking in de gevangenissen is bepaald dat de gevangenisdirecteur aan personen die zich in de laatste zes maanden van hun nog uit te zitten gevangenisstraf bevinden, voorwaardelijke invrijheidstelling toekent.²⁹²

3.3 Het Duitse sanctiestelsel

3.3.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht

Het sanctierecht in Duitsland wordt in de eerste plaats genormeerd door het *Strafgesetzbuch*²⁹³ (StGB; Duits Wetboek van Strafrecht). Dit wetboek bestaat uit twee delen: het *Allgemeiner Teil* (Algemeen Deel), waarin de algemene uitgangspunten van het Duitse strafrecht zijn neergelegd, en het *Besonderer Teil* (Bijzonder Deel), waarin de verschillen strafbare feiten zijn neergelegd. De wijze van executie van de sancties is uitgewerkt in het *Strafprozessordnung*²⁹⁴ (StPO; Duits Wetboek van Strafvordering).

²⁸⁸ Zie Biard & Lefebve 2020, p. 64, die uitleggen dat het vooral gaat om feiten waaruit een aanzienlijke en blijvende dreiging voor de samenleving blijkt, zoals terroristische misdrijven.

²⁸⁹ Zie art. 2 Wet tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van een beveiligingsperiode en tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat de onmiddellijke aanhouding betreft; art. 195 Wetboek van Strafvordering (nieuw).

²⁹⁰ Zie art. 2 Wet tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van een beveiligingsperiode en tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat de onmiddellijke aanhouding betreft; art. 195 Wetboek van Strafvordering (nieuw).

²⁹¹ Biard & Lefebve 2020, p. 65.

²⁹² Zie artikel 64 van de Wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II van 30 juli 2022.

²⁹³ Te raadplegen in het Duits en Engels via www.gesetze-im-internet.de/stgb/.

²⁹⁴ Te raadplegen in het Duits en Engels via www.gesetze-im-internet.de/stpo/.

Net als in Nederland, worden in Duitsland de strafbare feiten onderverdeeld in *Verbrechen* (misdrijven) en *Vergehen* (overtredingen).²⁹⁵ *Verbrechen* zijn strafbare feiten waarop ten minste een minimumstraf van één jaar staat. *Vergehen* zijn strafbare feiten waarop een lagere minimumstraf staat dan één jaar of een geldboete. De verschillende feiten zijn echter niet in afzonderlijke Bocken of Titels gecategoriseerd.

De uitgangspunten van het sanctiestelsel zijn nader uitgewerkt in het *Dritter Abschnitt-Rechtsfolgen der Tat* (Derde Hoofdstuk – Rechtsgevolgen van het feit) van het *Allgemeiner Teil* (Algemeen Deel) van het *Strafgesetzbuch*, waarbij onder meer aandacht is voor de verschillende sancties (*Erster Titel – Strafen*; Eerste Titel – Straffen) en factoren voor de straftoemeting (*Zweiter Titel – Strafbemessung*; Tweede Titel – Straftoemeting en *Dritter Titel – Strafbemessung bei mehreren Gesetzesverletzungen*; Derde Titel – Straftoemeting bij meerdere wetsovertredingen).

Duitsland kent, net als Nederland, een tweesporstelsel, waarbij sancties worden onderscheiden in straffen (§ 38-60 StGB) en maatregelen (§ 62-72 StGB)²⁹⁶. De straffen worden in de wet verder onderscheiden in *Strafe* (straffen), *Nebenstrafe* (nevenstraffen), en *Nebenfolgen* (bijkomende straffen). Straffen bestaan uit vrijheidsstraffen en geldboeten.²⁹⁷ In het geval van nevenstraffen gaat het specifiek om het opleggen van een rijverbod. Een nevenstraf kan steeds in combinatie met een vrijheidsstraf of geldstraf worden opgelegd.²⁹⁸ Bij bijkomende straffen gaat het om het verlies van de bevoegdheid om een openbaar ambt te bekleden, het verlies van het recht om zichzelf verkiesbaar te stellen en het verlies van het stemrecht.²⁹⁹

De vrijheidsstraf is altijd tijdelijk, tenzij uitdrukkelijk is bepaald dat een levenslange vrijheidsstraf kan worden opgelegd.³⁰⁰ De levenslange vrijheidsstraf is voor moord (§ 211 Abs. 1 StGB) en zeer ernstige gevallen van doodslag (§ 212 Abs. 2 StGB) de enige straf die kan worden opgelegd. De duur van de tijdelijke vrijheidsstraf is ten hoogste vijftien jaar en ten minste één maand (§ 38 StGB). In beginsel wordt in Duitsland gebruik gemaakt van een algemeen strafmaximum en bijzondere strafminima. Het strafmaximum van 15 jaar is van toepassing op de meest ernstige strafbare feiten, zoals doodslag (§ 212 StGB), diefstal met geweld (§ 249 StGB) en verkrachting (§ 177 Abs. 6 StGB). Voor minder ernstige strafbare feiten, zoals belediging en aanranding, geldt een lager bijzonder strafmaximum, namelijk 1, 2, 3, 5 of 10 jaar.³⁰¹ Daarnaast wordt dus in beginsel gebruik gemaakt van bijzondere strafminima. Voor de meest ernstige strafbare feiten geldt een minimum vrijheidsstraf van 10 jaar. In die

²⁹⁵ § 12 StGB.

²⁹⁶ Hierbij kan worden gedacht aan correctie- en veiligheidsmaatregelen, vrijheidsbenemende maatregelen, ontneming, toezichtsmaatregelen, en beroepsverboden.

²⁹⁷ § 38-43 StGB.

²⁹⁸ § 44 StGB.

²⁹⁹ § 45-45b StGB.

³⁰⁰ § 38 Abs. 1 StGB.

³⁰¹ Zie bijvoorbeeld exhibitionisme (§ 183 StGB – 1 jaar), belediging (§ 185 StGB – 2 jaar), seksueel misbruik van jeugdigen (§ 182 StGB – 3 jaar), aanranding (§ 177 (1) StGB – 5 jaar) en toebrengen van gevaarlijk lichamelijk letsel (§ 224 StGB – 10 jaar). Zie ook het overzicht van Kalmthout & Tak 2004, p. 116 e.v. Vgl. in dit kader Lensing 2021, p. 545.

gevallen is de maximumstraf steeds levenslang.³⁰² Daarnaast is nog een zestal categorieën van minimumstraffen te onderscheiden, namelijk 5, 3, 2, of 1 jaar, 6 of 3 maanden.³⁰³ In een aantal gevallen is geen minimumstraf bepaald, zoals bij belediging en mishandeling. In dat geval is het algemeen strafminimum van één maand van toepassing.³⁰⁴

Het Duitse *Strafgesetzbuch* kent verscheidende bepalingen op grond waarvan de rechter een lagere straf kan (*zugelassen*) of moet (*vorgeschrieben*) opleggen dan is bepaald in de strafbepaling van het betreffende strafbare feit.³⁰⁵ Is sprake van een van de volgende omstandigheden, dan is strafvermindering facultatief (*zugelassen*) en staat het de rechter vrij om – in afwijking van de toepasselijke strafbepaling – al dan niet uit te gaan van het in § 49 Abs. 1 StGB genoemde strafminimum:

- Oneigenlijke omissiedelicten (§ 13 Abs. 2 StGB);
- Vermijdbare dwaling ten aanzien van de strafbaarheid van gedraging (§ 17 StGB);
- Verminderde toerekenbaarheid (§ 21 StGB);
- Poging (§ 23 Abs. 2 StGB);
- Verontschuldigbare noodstoestand (§ 35 Abs. 2 StGB);
- In geval van schadevergoeding en genoegdoening aan het slachtoffer van het strafbare feit (§ 46a StGB);
- Het uit eigen beweging zonder dat de geëiste tegenprestatie heeft plaatsgevonden ongedaan maken van een wederrechtelijke vrijheidsberoving (§ 239a Abs. 4 StGB).³⁰⁶

Voor de rechter over gaat tot toepassing van § 49 Abs. 1 StGB dient hij eerst na te gaan of van die mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt in het licht van de algemene straftoemetingsoverwegingen (§46-47 StGB). Toepassing van § 49 StGB dient in zoverre dus steeds verdedigbaar te zijn.³⁰⁷

Is sprake van een van de volgende omstandigheden, dan is strafvermindering verplicht (*vorgeschrieben*):

- Medeplichtigheid (§ 27 Abs. 2 StGB);
- Het ontbreken van persoonlijke kenmerken uit (§ 14 Abs 1 StGB jo. § 28 Abs. 1 StGb);
- Mislukte deelneming (§ 30 Abs. 1 StGb);
- Niet verontschuldigbare noodtoestand (§ 35 Abs. 2 StGB);
- Mislukte uitlokking (§ 111 Abs. 2 StGB).³⁰⁸

Indien een van deze bepalingen van toepassing is dient de rechter dus uit te gaan van het in § 49 Abs. 1 StGB genoemde strafminimum.

³⁰² Het merendeel van deze strafbare feiten betreft door dodelijke afloop gekwalificeerde delicten. Kalmthout & Tak 2004, p. 86.

³⁰³ Kalmthout & Tak 2004, p. 86-87.

³⁰⁴ § 38 Abs. 2 StGB.

³⁰⁵ MüKoStGB/Maier StGB § 49 Rn. 1-4. Kalmthout & Tak 2004, p. 92: het gaat hier om de zogenoemde *vertypete Strafmilderungsgründe* (typische strafverminderinggrondren).

³⁰⁶ Kalmthout & Tak 2004, p. 92-93.

³⁰⁷ Kalmthout & Tak 2004, p. 92-93.

³⁰⁸ Kalmthout & Tak 2004, p. 93.

Naast de strafvermindingsgronden, onderscheidt het *Strafgesetzbuch* een aantal omstandigheden waaronder strafvermindering kan plaatsvinden naar eigen inzicht van de rechter (§ 49 Abs. 2 StGB). De rechter is in die gevallen dus niet gebonden aan het bijzondere strafminimum. Hij kan evenwel de straf verminderen tot het wettelijk strafminimum van één maand vrijheidsstraf of in plaats van een vrijheidsstraf een geldboete opleggen. Het gaat daarbij om de volgende gevallen:

- Gebrek aan zicht bij de dader dat sprake was van een absoluut ondeugdelijke poging (§ 23 Abs. 3 StGB);
- Vrijwillige terugtred bij (voorbereiding van) hoogverraad (§ 83a Abs. 1 j^o 81, 82 en 83 StGB);
- Geringe schuld of bijdrage aan voortzetting van een ongrondwettige of verboden partij (§ 84 Abs. 4 StGB);
- Vrijwillige terugtred bij de voortzetting van een ongrondwettige of verboden partij (§ 84 Abs. 4 StGB);
- Een minder ernstig geval van laster jegens de Bondsprezident (§ 90 Abs. 2 StGB);
- Vrijwillige terugtred poging tot het verkrijgen of meedelen van staatsgeheimen (§ 98 Abs. 2 StGB);
- Niet verontschuldigbare dwaling ten aanzien van de rechtmatigheid van de ambtshandeling ter uitvoering van wetten of van rechterlijke beslissingen (§ 113 Abs. 4 StGB);
- Vrijwillige terugtred bij de voortzetting van een criminele organisatie of het plegen van strafbare feiten door die organisatie (§ 129 Abs. 7 StGB);
- Geringe schuld of een geringe bijdrage aan de totstandkoming van een terroristische organisatie (§ 129a Abs. 4 StGB);
- Vrijwillige terugtred bij de voortzetting van een terroristische organisatie of het plegen van strafbare feiten door die organisatie (§ 129a Abs. 4 StGB);
- Meineed ter voorkoming van strafoplegging of detentiebevel van zichzelf of een familielid (§ 157 Abs. 1 StGB);
- Meineed door een persoon die gelet op diens leeftijd niet onder ede mag verklaren (§ 157 Abs. 2 StGB);
- Vrijwillige terugtred bij witwassen (§ 261 Abs. 10 StGB);
- Vrijwillige terugtred ten aanzien van de strafbare feiten genoemd in § 306-306d StGB³⁰⁹ die met minimumstraffen worden bedreigd (§ 306e StGB);
- Vrijwillige terugtred ten aanzien van de strafbare feiten genoemd in § 307-313 StGB³¹⁰ die met minimumstraffen worden bedreigd (§ 314a Abs. 1 en 2 StGB);
- Vrijwillige terugtred ten aanzien van de strafbare feiten genoemd in § 315-319 StGB³¹¹ die met minimumstraffen worden bedreigd (§ 320 Abs. 1 en 2 StGB);

³⁰⁹ Dit betreft gevallen van brandstichting.

³¹⁰ Dit betreft gevallen waarbij explosiegevaar, gevaarlijke straling of overstroming ontstaat.

³¹¹ Dit betreft gevallen van aanvallen op de lucht- en scheepsvaart, het verstoren van telecommunicatiesystemen, het toebrengen van schade aan belangrijke faciliteiten, en gevaarlijke bouwpraktijken.

- Vrijwillige terugtred ten aanzien van de strafbare feiten genoemd in §325-330a StGB³¹² die met minimumstraffen worden bedreigd (§ 330b Abs. 1 StGB).³¹³

In bepaalde gevallen kan – indien de wet dat uitdrukkelijk bepaald – de rechter ook besluiten om af te zien van het opleggen van een straf.³¹⁴

De straftoemtingsvrijheid van de rechter wordt in Duitsland in belangrijke mate begrensd door het grondwettelijk legaliteitsbeginsel³¹⁵, dat voorschrijft dat de straftoemting voor de rechter zo strikt en voor burgers zo gelijk mogelijk is.³¹⁶ Om aan het legaliteitsbeginsel gehoor te geven heeft de Duitse wetgever bepalingen opgenomen in het *Strafgesetzbuch* die de rechter dwingen tot een strikte toepassing van het straftoemtingsrecht. De straftoemtingsvrijheid van de rechter is in Duitsland dus geen vanzelfsprekend gegeven.

§ 46 StGB bevat de grondslagen van de straftoemting. Deze sectie bestaat uit drie onderdelen: (1) de algemene uitgangspunten voor de straftoemting (Abs. 1), (2) de omstandigheden die ten voordele en ten nadele van de dader te dienen worden meegewogen (Abs. 2) en (3) een zogenoemd *Doppelverwertungsverbot* (verbod op dubbele weging van straftoemtingsfactoren) (Abs. 3).

Het uitgangspunt is dat bij de oplegging de verwijtbaarheid van de dader de basis vormt voor de strafmaat (§ 46 Abs.1 StGB). In Duitsland speelt het schuldbeginsel, dat wil straf naar mate van schuld c.q. vereffeningstraf, een rol bij de straftoemting.³¹⁷ Daarbij wordt enerzijds gekeken naar de *Erfolgsumwert* (ernst van de gevolgen van het strafbare feit) en *Handlungsumwert* (ernst van de gedraging).³¹⁸

Voorts dient de rechter rekening te houden met de gevolgen die de straf naar verwachting zal hebben voor het verdere leven van de dader in de maatschappij. Daarmee geeft Abs. 1 tot uitdrukking dat de straf moet bijdragen aan resocialisatie van de dader; voorkomen moet worden dat de straf zo uitpakt dat deze nadelig is voor het leven van de dader na executie van de straf.³¹⁹ In het verlengde geldt daarom als uitgangspunt dat een vrijheidsstraf van zes maanden wordt vervangen door een geldboete. Enkel wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden in relatie tot het strafbare feit of de persoon van de dader waardoor de oplegging van een vrijheidsstraf noodzakelijk is in het kader van speciale of generale

³¹² Dit betreft een aantal milieudelicten, waaronder luchtvervuiling en het illegaal dumpen van afval.

³¹³ Kalmthout & Tak 2004, p. 95-96. De opsomming van Kalmthout & Tak is in dit hoofdstuk aangevuld met nieuw geïntroduceerde gronden voor strafvermindering.

³¹⁴ Zie bijvoorbeeld § 157 Abs. 2 StGB.

³¹⁵ § 103 Grundgesetz (GG; Duitse Grondwet), zie in het bijzonder Abs. 2 hetgeen het lex certa-gebod bevat.

³¹⁶ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 123.

³¹⁷ Hier wordt dus uitgegaan van het beginsel van retrospectieve proportionaliteit. Zie daarover nader Buisman 2020, p. 70.

³¹⁸ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 129-130.

³¹⁹ Fokkens 2018, p. 11. Lensing 2021, p. 545. Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 130: In tegenstelling tot Fokkens lijken Ten Voorde e.a. te suggereren dat het hier om twee verschillende uitgangspunten gaat. Beide uitgangspunten maken echter onderdeel uit van het resocialisatiebeginsel. Vgl. in dit kader ook Meijer 2022, p. 13-24.

preventie³²⁰, zonder dat daarmee de straf zwaarder is dan de mate van verwijtbaarheid van de dader, kan de rechter een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden opleggen (§ 47 Abs. 1 StGB).

De rechter dient in de tweede plaats omstandigheden ten voordele en ten nadele van de verdachte tegen elkaar af te wegen (§ 46 Abs. 2 StGB):

In het bijzonder kan rekening worden gehouden met:
de motieven en doelen van de dader, in het bijzonder racistische, xenofobe, antisemitische, genderspecifieke, anti-seksuele of andere onmenselijke motieven,
de gezindte die in het delict tot uiting komt en de bij het delict aangewende wil,
de mate van plichtsverzuim,
de wijze van uitvoering en de aan de dader te wijten gevolgen van het delict,
de persoonlijke geschiedenis van de dader, zijn persoonlijke en financiële omstandigheden en zijn gedrag na het strafbare feit, in het bijzonder zijn inspanningen om de schade te herstellen, alsmede de inspanningen van de dader om met de benadeelde partij tot een schadevergoedingsregeling te komen.³²¹

Tot slot mag de rechter bepaalde omstandigheden die al kenmerkend zijn voor het strafbare feit niet meewegen in de straftoemeting (§ 46 Abs. 2 StGB). Denk daarbij aan door het gevolg gekwalificeerde delicten, waarbij het intreden van het gevolg, zoals de dood van het slachtoffer, leidt tot een hogere straf dan wanneer het gevolg niet was ingetreden.

Bovenstaande uitgangspunten van het sanctiestelsel zijn in de Duitse strafrechtsdogmatick vertaald in het volgende schema of stappenplan:³²²

1. Bij het bepalen van de straf geldt als uitgangspunt het bepaalde in § 46 Abs. 1 StGB. Deze stap scherpt bij de rechter in dat de basis voor de straf gelegen is in de mate van schuld van de dader en dat de straf resocialisatie moet dienen en de terugkeer in de samenleving niet nadelig mag beïnvloeden. Andere door de rechter gebruikte strafdoelen bij het bepalen van de straf mogen niet strijdig zijn met deze in de wet geformuleerde uitgangspunten.
2. De rechter beziet welke sanctienorm op het bewezenverklaarde feit van toepassing is. Het gaat daarbij om het toepasselijke strafmaximum en eventueel strafminimum van de vrijheidsstraf. Bij deze stap, die in de praktijk meestal als eerste wordt gezet, beziet de rechter tevens of een geldstraf kan worden

³²⁰ § 47 Abs. 1 StGB: *zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerlässlich machen* (om de dader te beïnvloeden of ter verdediging van de rechtsorde).

³²¹ *Dabei kommen namentlich in Betracht:*

die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische, geschlechtsspezifische, gegen die sexuelle Orientierung gerichtete oder sonstige menschenverachtende, die Gesinnung, die aus der Tat spricht, und der bei der Tat angewendete Wille, das Maß der Pflichtwidrigkeit, die Art der Ausführung und die verschuldeten Auswirkungen der Tat, das Vorleben des Täters, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie sein Verhalten nach der Tat, besonders sein Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen, sowie das Bemühen des Täters, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen.

³²² Ontleend aan Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 134. Het aantal stappen verschilt van vijf tot zeven stappen; de inhoud is daarbij steeds hetzelfde, de vorm verschilt echter. In sommige schema's worden sommige stappen beschouwd als één stap, in andere schema's worden zij gezien als aparte stappen. In de bijdrage van Ten Voorde e.a. is voor de overzichtelijkheid gekozen om aansluiting te zoeken bij het zeven stappenplan.

opgelegd. Bij deze stap kijkt de rechter allereerst naar de sanctienorm die op het bewezenverklaarde feit is gesteld. Vervolgens neemt hij in acht eventuele bijzondere omstandigheden die de rechter op het bewezenverklaarde feit van toepassing acht. Zo houdt de rechter bijvoorbeeld rekening met de omstandigheid of sprake is van ernstige of zeer ernstige gevallen, dat het feit een poging oplevert (§ 30 Abs. 1 StBG) of ten gevolge van een psychische stoornis sprake is van verminderde toerekening (§ 21 StBG). De rechter betreft hier ook de eventuele samenloop van strafbare feiten (§ 52 e.v. StBG).

3. De rechter betreft bij zijn oordeel de voor de straf relevante feiten. Deze feiten betreffen alle feiten die voor het bepalen van de mate van schuld en in het licht van resocialisatie van belang zijn, behalve die reeds bij het bewijs en de kwalificatie zijn betrokken. De omstandigheden die in § 46 Abs. 2 StBG zijn genoemd geven de rechter een handvat.
4. Indachtig de aanhef van § 46 Abs. 2 StBG moet de rechter vervolgens bepalen welke van de onder 3) gevonden factoren voor de dader belastend en welke voor hem ontlastend zijn.
5. Aan de onder 3) gevonden factoren moet een gewicht worden gehangen. Welke factoren wegen zwaarder bij het bepalen van de straf en welke minder zwaar? Hiermee kunnen de onder 4) onderscheiden be- en ontlastende factoren tegen elkaar worden afgewogen.
6. Op basis van 1) tot en met 5) bepaalt de rechter de straf. De rechter moet altijd binnen het onder 2) gevonden strafmaximum (en -minimum) blijven, alsmede een aantal andere wettelijke bepalingen in acht nemen, zoals § 39 StBG ten aanzien van de vrijheidsstraf en § 47 StBG met betrekking tot een vrijheidsstraf, korter dan zes maanden. Bij het bepalen van de straf wordt (bij veelvoorkomende criminaliteit (*Alltagskriminalität*)) gebruikt gemaakt van een doorsneegeval. Dat kan een normatief bepaalde denkbeeldige situatie zijn die bij een bepaald strafbaar feit als doorsnee wordt beschouwd en waaraan een bepaalde straf wordt toegemeten. Vervolgens wordt aan de hand van de stappen die onder 3), 4) en 5) zijn gezet door de rechter bepaald of hier sprake is ernstiger of een minder ernstiger feit dat met een hogere of een lagere straf dan het doorsneegeval moet worden bestraft.
7. In de laatste stap bepaalt de rechter of de straf voorwaardelijk of onvoorwaardelijk wordt opgelegd en of ook bijkomende straffen worden opgelegd (en zo ja, welke). Tevens wordt bij deze stap de vraag beantwoord of aan de dader ook een maatregel wordt opgelegd.³²³

3.3.2 Recente strafverhogingen

De afgelopen jaren zijn in Duitsland voor een aantal strafbare feiten de straffen verhoogd. Het gaat hierbij om seksueel geweld, de verspreiding en het bezit van kinderpornografisch materiaal en de fysieke aanval op handhavers tijdens het verrichten van diensthandelingen.³²⁴

In Duitsland werd in 2016 de zedenwetgeving aangescherpt. In wat wordt beschreven als een ‘onbruikbaar wetgevingsproces’, introduceerde Duitsland een nieuwe strafbepaling inzake *seksueel geweld* dat uitgaat van het zogenoemde ‘nee is nee’-model. Niet langer is vereist dat het slachtoffer gedwongen moet zijn; voldoende is dat de seksuele handelingen tegen de herkenbare wil van het slachtoffer zijn verricht (§ 177 StGB).³²⁵ Met de introductie van deze nieuwe wetgeving werden ook nieuwe straffen geïntroduceerd. De wetgever heeft de oude maximumstraffen voor verkrachting als startpunt genomen voor de nieuwe situatie waarin dwang niet langer is vereist.³²⁶ Dat betekent, in tegenstelling tot de situatie in Nederland, dat niet alleen meer handelingen worden aangemerkt als verkrachting, maar dat deze ook gelijk worden geschaard met die situaties waarin sprake is van dwang. Vervolgens wordt aan de hand

³²³ Geciteerd uit Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 134-135.

³²⁴ Opmerking verdient dat in een aantal gevallen ook tot decriminalisering is overgegaan. Zoals in het geval van hulp bij zelfdoding (Drucksache 18/5373) en legalisering van cannabisgebruik (Drucksache 20/8763).

³²⁵ Hörnle 2023 (vnt.**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**), p. 145-146. Dit wordt ook wel omschreven als het communicatiemodel. Zie daarover nader Hörnle 2024, p. 57.

³²⁶ Drucksache 18/8210, p. 16.

van de mate van verwijtbaarheid (c.q. vereffeningsschuld) het strafmaximum of strafminimum van de overige feiten nader ingekaderd.³²⁷ In Duitsland varieert de minimumstraf voor het basisdelict zodoende tussen de zes maanden tot tien jaar gevangenisstraf, waarbij “bijkomende strafverzwarende factoren die de ernst van het misdrijf vergroten, (...) afzonderlijk in aanmerking [worden] genomen.”³²⁸

In 2019 werden de straffen voor *de verspreiding en het bezit van kinderpornografisch materiaal* aanzienlijk verhoogd. De straf voor het verspreiden van kinderpornografisch materiaal werd verhoogd van een gevangenisstraf van drie maanden tot vijf jaar, naar een gevangenisstraf van een jaar tot tien jaar. In het geval van bezit werd de straf verhoogd van een gevangenisstraf tot drie jaar of geldboete naar een gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar (zie § 184b StGB). Beide feiten worden daarbij ook gekwalificeerd als een misdrijf in plaats van een overtreding.³²⁹ Daarmee beoogt de wetgever de ernst van het strafbare feit te benadrukken en eveneens de straf in overeenstemming te brengen met de ernst van het delict.³³⁰ Voor het bezit van kinderpornografisch materiaal is evenwel een lagere straf gesteld, nu dit als een minder ernstig feit dan de verspreiding van het materiaal wordt gezien.³³¹ De wetgever wil met de verhoging van de straf ook een algemeen preventief effect laten uitgaan ten aanzien van potentiële daders, zodat kan worden voorkomen dat dergelijke misdrijven überhaupt plaatsvinden.³³² In 2021 werden de straffen evenwel weer verlaagd, nu deze strafverhoging als nadelige consequentie had dat ouders die zulke beelden ontdekken en anderen wilden waarschuwen een gevangenisstraf riskeerden als ze daarbij onzorgvuldig zijn en de bestanden doorsturen. Onder de huidige situatie wordt het feit daarom bedreigd met een minimumstraf van drie maanden in plaats van zes maanden, waardoor het feit niet langer als misdrijf wordt geclassificeerd.³³³

De *fysieke aanval op handhavers tijdens het verrichten van diensthandelingen* is in 2018 als zelfstandig strafbaar feit strafbaar gesteld onder § 114 StGB (voorheen strafbaar onder § 113 StGB). Tevens werd met deze wetwijziging het strafminimum van het feit verhoogd (een vrijheidsstraf van drie maanden tot vijf jaar).³³⁴ Over de strafverzwaring werd al enige jaren politieke discussie gevoerd, voordat het onderdeel werd van het coalitieakkoord van de CDU, CSU en SPD voor de 18e zittingsperiode.³³⁵ De strafverhoging zou volgens de wetgever rekening houden met het gevaar dat van dergelijk geweld tegen handhavers uitgaat en zou eveneens het afschrikwekkende effect verhogen.³³⁶

³²⁷ Vgl. De Hullu, Koopmans & De Roos 1999, p. 114-116.

³²⁸ Drucksache 18/8210, p. 16.

³²⁹ Drucksache 19/23707, p. 41.

³³⁰ Drucksache 19/23707, p. 41.

³³¹ Drucksache 19/23707, p. 41.

³³² Drucksache 19/23707, p. 41.

³³³ Zie Drucksache 20/10540.

³³⁴ Drucksache 18/11161, p. 8.

³³⁵ Drucksache 18/11161, p. 8.

³³⁶ Drucksache 18/11161, p. 8.

3.3.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De Duitse voorwaardelijke invrijheidstelling is neergelegd in het *Strafgesetzbuch*, in Hoofdstuk III: *Rechtsfolgen der Tat* (rechtsgevolgen van het strafbare feit) onder Titel VI *Strafaussetzung zur Bewährung* (proefvrijlating). De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt concreet geregeld in artikel 57 StGB en aangeduid als *Aussetzung des Strafrestes*, wat kan worden vertaald naar ‘opschorting van het strafrestant’. Artikelen 57a en 57b gaan over de voorwaardelijke opschorting van de rest van de levenslange gevangenisstraf.

Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt in beginsel verleend na het ondergaan van twee derde van de gevangenisstraf, mits dit kan worden gerechtvaardigd in het kader van de publieke veiligheid (*Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses der Allgemeinheit*) en indien de veroordeelde hiermee akkoord gaat. De veroordeelde moet op dat moment ten minste twee maanden in detentie hebben verbleven.³³⁷ Voorts moet met een aantal punten rekening worden gehouden, namelijk met de persoonlijkheid van de veroordeelde, diens voorgeschiedenis, de omstandigheden van het strafbare feit, de juridische belangen die worden geschonden en het gewicht daarvan in het geval de persoon recidiveert, het gedrag en de leefomstandigheden van de veroordeelde tijdens detentie en de te verwachte gevolgen van de voorwaardelijke invrijheidstelling voor de veroordeelde.³³⁸

Voorwaardelijke invrijheidstelling *kan* eerder worden verleend, namelijk na het ondergaan van de helft van de straf als ten minste zes maanden van de straf zijn uitgezeten en indien (1) de veroordeelde een *first offender* is en hij niet meer dan twee jaar gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen of (2) indien, na een algehele beoordeling van het misdrijf, de persoon van de dader en diens ontwikkeling tijdens het ondergaan van de straf, er van speciale omstandigheden is gebleken die tot een (eerdere) voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen leiden.³³⁹ Het tweede geval impliceert dat sprake is van een bijzondere situatie op grond waarvan een gedetineerde het kan ‘verdienen’ om eerder met voorwaardelijke invrijheidstelling te gaan. Dit gaat verder dan een positief sociaal vooruitzicht; de omstandigheden moeten zwaarder wegen dan gemiddelde, verzachtende omstandigheden.³⁴⁰ In beide gevallen moet rekening worden gehouden met dezelfde (persoonlijke) factoren die van belang zijn als de gedetineerde na twee derde van de straf (dus: in ‘gewone gevallen’) voorwaardelijke vrijkomt.³⁴¹ Ook in geval van de levenslange gevangenisstraf (*lebenslanger Freiheitsstrafe*) kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend. Hiervoor bestaat een aparte regeling. Deze mogelijkheid ontstaat op het moment dat de gedetineerde (1) vijftien jaren van zijn straf heeft uitgezeten, (2) de bijzondere ernst van de schuld van de veroordeelde geen verdere

³³⁷ Art. 57 lid 1 sub 1, 2 en 3 StGB.

³³⁸ Art. 57 lid 1 sub 3 (afsluitende volzin) StGB.

³³⁹ Art. 57 lid 2 StGB.

³⁴⁰ Zo wordt (onder meer) verduidelijkt in: OLG Brandenburg, Beschluss vom 14.2.2019 - 1 Ws 1/19, BeckRS 2019, 1634, m.nt. B. Krug; NK-StGB/Dünkel/Pruin StGB § 57, onder punt II.

³⁴¹ Art. 57 lid 2; Dit zijn de vereisten die worden genoemd in art. 57 lid 1 sub 1, 2, en 3 en de afsluitende volzin bij dat laatste sub. Ook wel beschreven in de voorgaande alinea.

tenuitvoerlegging vereist en (3) er is voldaan aan de eerdergenoemde vereisten die ook gelden bij tijdelijke gevangenisstraffen.³⁴²

De proeftijd (*Bewährungszeit*) is in beginsel gelijk aan het strafrestant en mag in ieder geval nooit korter zijn dan dat.³⁴³ De lengte van de proeftijd wordt in een concreet geval vastgesteld door de rechter. De rechter kan de proeftijd op ten minste twee jaar en ten hoogste vijf jaar bepalen.³⁴⁴

Recente wetwijzigingen

Er lijken zich in de afgelopen jaren geen wetwijzigingen te hebben voorgedaan in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in Duitsland.

3.4 Het Franse sanctiestelsel

3.4.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht

Het Franse sanctierecht wordt genormeerd door de *Code pénal*³⁴⁵ (CP; Frans Wetboek van Strafrecht), de *Code de procédure pénale* (CPP; Frans Wetboek van Strafvordering) en door een aantal van rechtswege uitgevaardigde decreten.³⁴⁶ Frankrijk voerde in 1994 een nieuw Wetboek van Strafrecht in, waarmee ook het sanctiestelsel werd herzien.³⁴⁷ Door de toevoeging van nieuwe straffen, zoals de strafrechtelijke veiligheidsmaatregelen en alternatieven voor gevangenisstraffen, was het noodzakelijk om de voorwaarden voor sanctieoplegging te verduidelijken en het sanctiesysteem te harmoniseren.³⁴⁸

De *Code pénal* bestaat uit zeven Boeken. In *Livre Ier: Disposition générales* (Boek I: Algemene bepalingen) zijn de algemene uitgangspunten van het Franse strafrecht neergelegd. In de daaropvolgende boeken (*Livre II t/m VII*) zijn de verschillende soorten strafbare feiten neergelegd. In Frankrijk worden de strafbare feiten, naar ernst, onderverdeeld in *crimes* (misdaden), *delits* (wanmisdriven) en *contraventions* (overtredingen).³⁴⁹ Deze laatste categorie van strafbare feiten zijn genormeerd in afzonderlijke regelingen, buiten de *Code Pénal* en worden afgedaan door het *tribunal de police* (politierechter).³⁵⁰

De uitgangspunten van het sanctiestelsel zijn uitgewerkt in *Titre III: Des Peines* (Titel III: De straffen) van *Livre Ier: Disposition générales*, waarin onder meer aandacht is voor de aard van

³⁴² Art. 57a lid 3 StGB verklaart immers de vereisten (*Voraussetzungen*) van art. 57 lid 1, eerste volzin, lid 2 en lid 3 StGB alsook hetgeen wordt genoemd in art. 57 lid 1, tweede en zesde volzin van overeenkomstige toepassing op de levenslange gevangenisstraf.

³⁴³ Art. 57 lid 3 StGB; Zie ook tekst en commentaar hierover: NK-StGB/Dünkel/Pruin StGB § 57, onder ‘D. Anwendung der. §§ 56a–56g (Abs. 3, 5 S. 1)’: “*Die Dauer des Strafrests stellt das Mindestmaß der Bewährungszeit dar, Abs. 3 S. 1*”, waarmee wordt gezegd dat het strafrestant de minimale proeftijd bepaalt.

³⁴⁴ Dit wordt bepaald in art. 56a lid 1 StGB. Art. 57 lid 3 StGB verklaart dit artikel van overeenkomstige toepassing.

³⁴⁵ Te raadplegen via www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/.

³⁴⁶ Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse Algemene Maatregelen van Bestuur.

³⁴⁷ LOI n°92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal.

³⁴⁸ Sénat 1985-1986, Nr. 300, Projet de Loi portant réforme du code pénal, p. 7.

³⁴⁹ Artikel 111-1 CP.

³⁵⁰ Artikel 111-2 CP en artikel 521 CPP. Deze feiten zijn vergelijkbaar met de Nederlandse Wet Mulder-feiten.

de straffen (*Chapitre Ier: De la nature des peines*; Hoofdstuk I: Over de aard van de straffen), het sanctieregime (*Chapitre II: Du régime des peines*; Hoofdstuk II: Van het sanctieregime), en de verjarings- en gratieregeling (*Chapitre III: De l'extinction des peines et de l'effacement des condamnations*; Hoofdstuk III: Verjaring en gratie).

Anders dan in Nederland, kent het Frankrijk geen tweesporenstelsel. Met de herziening van het sanctierecht in 1994 werden alle sancties onder één categorie vervat (de straffen), waarbij er dus geen onderscheid wordt gemaakt tussen straffen en maatregelen. Wel kent het sanctiestelsel een zekere hiërarchie in straffen, door de invoering van een schaal voor strafbare feiten en straffen.³⁵¹ *Crimes* worden bestraft met de *peines criminelles* (straffen). Dat zijn de levenslange gevangenisstraf (*réclusion criminelle* of *détention criminelle à perpétuité*), tijdelijke gevangenisstraffen (*réclusion criminelles* en *détention criminelles*³⁵²) en de geldboete.³⁵³ Op de *délits* staan *peines correctionnelles* (correctionele straffen). Deze bestaan uit principale hechtenis (*emprisonnement*), huisarrest onder elektronisch toezicht, de taakstraf, verschillende geldboeten en de herstelsanctie.³⁵⁴ Tot slot worden de *contraventions* bestraft met een geldboete of een rechtenbeperkende sanctie, zoals verbeurdverklaring of intrekking van de jachtvergunning, of een herstelsanctie.³⁵⁵

Tot 1994 kende Frankrijk een systeem van bijzondere minimumstraffen en bijzondere maximumstraffen. Onder dit systeem van bijzondere minimumstraffen kon de rechter onder bijzondere omstandigheden afwijken van het voor het strafbare feit gestelde bijzondere strafminimum, namelijk in de gevallen van *excuses atténuantes* (verzachtende verontschuldiging), zoals minderjarigheid of provocatie, en *circonstance atténuante* (algemeen verzachtende omstandigheid), waarbij de rechter naar eigen discretie de straf kon verlagen.³⁵⁶ Met de afschaffing van het systeem van bijzondere strafminima, werden algemene strafminima geïntroduceerd. Tevens werden de verzachtende omstandigheden geschrapt. Onder het huidige wetboek is strafvermindering daardoor beperkt tot de vrijwillige terugtred (artikel 132-78 CP) in geval van zware criminaliteit, zoals, drugshandel (artikel 222-43 CP), mensenhandel (artikel 224-8-1 CP), aantasting van de instellingen van de Republiek of van de integriteit van het nationale grondgebied (artikel 414-2-414-4 CP), terrorisme (artikel 422-1-422-2 CP), en vervalst geld (artikel 442-9 en 442-10 CP).

Het systeem van bijzondere strafmaxima werd behouden. In het geval er op een *crimes* een levenslange gevangenisstraf is gesteld, kan de rechter in plaats van een levenslange gevangenisstraf een voorwaardelijke gevangenisstraf opleggen van ten minste twee jaar.³⁵⁷ Staat er voor de *crimes* een *réclusion criminelle* of *détention criminelle à temps* (een tijdelijke gevangenisstraf) dan kan de rechter geen lagere gevangenisstraf opleggen dan één jaar.³⁵⁸ In

³⁵¹ Sénat 1985-1986, Nr. 300, Projet de Loi portant réforme du code pénal, p. 7.

³⁵² *Réclusion criminelle* betreft een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. *Détention criminelles* betreft een voorwaardelijke gevangenisstraf.

³⁵³ Artikel 131-1 en 131-2 CP.

³⁵⁴ Artikel 131-3 CP.

³⁵⁵ Artikel 131-12 CP.

³⁵⁶ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 27.

³⁵⁷ Artikel 132-18, eerste volzin CP.

³⁵⁸ Artikel 132-18, tweede volzin CP.

het geval van *délits* is in het geval van hechtenis de minimumstraf één maand.³⁵⁹ Indien hechtenis van minder dan zes maanden wordt opgelegd, dan dient de rechter te bevelen dat deze wordt uitgevoerd onder het regime van elektronische detentie (*la détention à domicile sous surveillance électronique*).³⁶⁰

De Franse *Code pénal* voorziet daarnaast in een aantal strafverzwarringsgronden. De algemene strafverzwarringsgronden (*circonstances aggravantes générales*) zijn van toepassing op alle *crimes* en *delits*. Daarbij kan worden gedacht aan recidive (artikel 132-8-132-16 CP), handelen met een discriminatoir motief (artikel 132-76 en 132-77 CP) en in het geval van strafbare feiten jegens een (ex-)partner (artikel 132-80 CP).³⁶¹ Daarnaast is er een aantal bijzondere strafverzwarringsgronden (*circonstances aggravantes spéciales*), die zijn opgenomen in specifieke strafbepalingen, zoals diefstal in vereniging (artikel 311-4 CP).³⁶²

Een belangrijk uitgangspunt bij de straftoemeting door de rechter is de individualisering van de straf.³⁶³ De individualisering van de straf kan in dat kader worden onderscheiden in *individualisation administrative* (administratieve individualisering) en *individualisation judiciaire* (gerechtelijke individualisering). De administratieve individualisering richt zich primair op de wijze van tenuitvoerlegging van de straf.³⁶⁴ Zo bepaalt artikel 132-25 CP dat de rechter onder bepaalde omstandigheden moet bevelen dat de gevangenisstraf wordt uitgevoerd onder het regime van elektronisch huisarrest, semi-vrijheid of buitenplaatsing.³⁶⁵ Tevens heeft

³⁵⁹ Artikel 132-19 CP.

³⁶⁰ Artikel 132-19, derde volzin jo. 132-25 CP.

³⁶¹ Zie voor het volledige overzicht *Section 3: De la définition de certaines circonstances entraînant l'aggravation, la diminution ou l'exemption des peines* (Sectie 3: De definitie van bepaalde strafverzwarende, strafverzachende omstandigheden, Chapitre II, Titre III van Boek I.

³⁶² Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 28-29.

³⁶³ Zie artikel 132-1 CP: “*Toute peine prononcée par la juridiction doit être individualisée.*” of “Elke straf die door de rechter wordt opgelegd, moet individueel worden bepaald.”

³⁶⁴ Zie *Section 2: Des modes de personnalisation des peines* (Sectie 2: De wijze van personalisatie van straffen; artikelen 132-24 à 132-70-3 CP), van Chapitre II van Boek I.

³⁶⁵ Artikel 132-25: “*Lorsque la juridiction de jugement prononce une peine inférieure ou égale à six mois d'emprisonnement, un emprisonnement partiellement assorti du sursis ou du sursis probatoire et lorsque la partie ferme de la peine est inférieure ou égale à six mois, ou lorsque la juridiction prononce une peine pour laquelle la durée de l'emprisonnement restant à exécuter à la suite d'une détention provisoire est inférieure ou égale à six mois, elle doit, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné, ordonner que la peine sera exécutée en totalité sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur.*

Si la peine prononcée ou la partie ferme de la peine prononcée est supérieure à six mois et inférieure ou égale à un an d'emprisonnement, elle doit décider, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, que la peine sera exécutée en tout ou partie sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur.”

Of: “Wanneer de rechtbank een gevangenisstraf van minder dan of gelijk is aan zes maanden gevangenisstraf, een gedeeltelijk met voorwaardelijke of proeftijdige gevangenisstraf uitspreekt en wanneer het definitieve deel van de straf minder dan of gelijk is aan zes maanden, of wanneer de rechtbank een straf uitspreekt waarvoor de duur van de nog uit te voeren gevangenisstraf na voorlopige hechtenis minder dan of gelijk is aan zes maanden, moet zij, behoudens onmogelijkheid als gevolg van de persoonlijkheid of situatie van de veroordeelde, bevelen dat de straf

hij de mogelijkheid om onder omstandigheden de ten uitvoerlegging van de straf op te schorten (voorwaardelijke veroordeling; artikel 132-29 e.v. CP) of de veroordeling of de straf uit te stellen (artikel 132-59 e.v. CP).

De gerechtelijke individualisering houdt in dat de rechter bij het bepalen van de straf acht slaat op bepaalde gezichtspunten voor de straftoemeting. De rechter is in dat kader verplicht om de aard, omvang en het regime van straffen te bepalen in overeenstemming met (1) de omstandigheden van het strafbare feit, (2) de persoon van de dader en (3) zijn financiële, familiale en sociale situatie, alsmede (4) de doeleinden, zijnde bescherming van de samenleving, preventie, rechtsherstel, en functies van de straf, zijnde vergelding en resocialisatie.³⁶⁶

3.4.2 Recente strafverhogingen

In Frankrijk zijn er recentelijk twee strafverhogingen doorgevoerd, te weten in het geval van seksueel misbruik en geweld tegen kinderen en geweld tegen personen werkzaam in de private beveiligingssector en misstappen door personen werkzaam in de private beveiligingssector.

In 2018 werden de wetgeving inzake *seksueel misbruik en geweld tegen kinderen* in Frankrijk aangescherpt. Ten aanzien van de seksuele aanranding van een minderjarige jonger dan 15 jaar werden daarbij de gevangenisstraffen verhoogd van vijf naar tien jaar (zie artikel 222-24 Code Pénal). De noodzaak van deze strafverhoging wordt door de wetgever niet nader toegelicht.³⁶⁷

Met het oog op de waarborging van de veiligheid binnen Frankrijk, werden in 2020 de straffen voor *geweld tegen personen werkzaam in de private beveiligingssector, alsmede op misstappen door personen werkzaam in de private beveiligingssector* verhoogd. Daartoe is deze categorie van personen als strafverwaringsgrond toegevoegd aan een aantal geweldsdelicten (zie artikel 222-8 e.v. Code Pénal). Zij worden door de wetgever gezien als essentiële schakel in de veiligheidsketen en verdienen daarom additionele bescherming.³⁶⁸

volledig zal worden uitgevoerd onder het regime van huisarrest onder elektronisch toezicht, semi-vrijheid of buitenplaatsing.

Indien de uitgesproken straf of het vaste deel van de uitgesproken straf meer dan zes maanden en minder dan of gelijk is aan een jaar gevangenisstraf, moet zij, indien de persoonlijkheid en de situatie van de veroordeelde dit toelaten, beslissen dat de straf geheel of gedeeltelijk zal worden uitgevoerd onder het regime van huisarrest onder elektronisch toezicht, semi-vrijheid of plaatsing buiten.”

³⁶⁶ Zie artikel 130-1 CP en artikel 132-1 CP: “*Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l’article 130-1.*” of “Binnen de door de wet gestelde grenzen bepaalt de rechtbank de aard, omvang en het regime van straffen die worden opgelegd in overeenstemming met de omstandigheden van het strafbare feit en de persoonlijkheid van de dader ervan, alsmede zijn materiële, familiale en sociale situatie, overeenkomstig de doeleinden en functies van de straf, zoals uiteengezet in artikel 130-1.”

³⁶⁷ Exposé des motifs, LOI n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (JUSD1805895L), te raadplegen via: https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000036730730/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&de tailId= (laatst geraadpleegd 2 september 2025).

³⁶⁸ Exposé des motifs, LOI relative à la sécurité globale, te raadplegen via <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/PIONANR5L15B3452.html> (laatst geraadpleegd 2 september 2025).

3.4.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De Franse variant van de voorwaardelijke invrijheidstelling (*de la libération conditionnelle*) is neergelegd in de *Code de procédure pénale* in Boek V: *Des procédures d'exécution* (procedures aangaande de tenuitvoerlegging).

De Franse voorwaardelijke invrijheidstelling kent geen verschil in korte en lange(re) straffen, maar maakt wel onderscheid tussen tijdelijke en levenslange gevangenisstraffen. Met betrekking tot tijdelijke gevangenisstraffen wordt voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel verleend op het moment dat de gedetineerde de helft van de gevangenisstraf heeft uitgezeten. Er wordt daarbij nog wel gedifferentieerd tussen *first offenders* en recidivisten; die eerste groep komt na maximaal 15 jaar detentie voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking, de recidivisten na maximaal 20 jaar.³⁶⁹ In het licht van de hoogste tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar die in Frankrijk kan worden opgelegd,³⁷⁰ betekent dit dat slechts de *first offenders* daadwerkelijk na de helft van de straf voorwaardelijk vrij komen (15 is de helft van 30), terwijl dat voor de recidivisten na twee derde van de straf is (20 is twee derde van 30). Voor een levenslang gestrafte gelden andere termijnen. *First offenders* die zijn veroordeeld tot levenslang kunnen na het uitzitten van 18 jaar van de gevangenisstraf voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen terwijl dat moment in geval van recidive aanbreekt na 22 jaar detentie.³⁷¹

Het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt slechts als de veroordeelde serieuze inspanningen heeft geleverd tot re-integratie (*des efforts sérieux de réinsertion*).³⁷² Bovendien moet de voorwaardelijke invrijheidstelling worden gerechtvaardigd (*lorsu'ils justifient*) door één van de volgende aanwezig zijnde factoren: (1) het hebben van een baan of stage, of het volgen van een opleiding, (2) de essentiële deelname aan het gezin, (3) het moeten ondergaan van een medische behandeling, (4) het doen van moeite om schade aan slachtoffers te vergoeden of (5) het tonen van betrokkenheid bij een serieus (*sérieux*) ander (re-)integratieproject.³⁷³ Er kan worden besloten tot het niet verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling in het geval de gedetineerde is veroordeeld voor een delict en hij onder 'sociaal-gerechtigd toezicht' (*le suivi socio-judiciaire*) staat,³⁷⁴ terwijl hij (tijdens zijn detentie) weigert mee te werken aan de aan hem aangeboden of opgelegde behandeling, of in indien hij weigert de behandeling na zijn vrijlating te ondergaan.³⁷⁵

Een uitzondering op de reguliere voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden gemaakt indien de veroordeelde ouder is dan 70 jaar. Zo'n veroordeelde kan voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, mits er voldoende waarborgen bestaan voor zijn (re-)integratie. Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt niet verleend als het recidiverisico hoog is of de

³⁶⁹ Art. 729 onder 3 Code de procédure pénale.

³⁷⁰ Art. 131-1 onder 2 Code pénale.

³⁷¹ Art. 729 onder 4 Code de procédure pénale.

³⁷² Art. 729 onder 2 Code de procédure pénale, te lezen in samenhang met art. 721 Code de procédure pénale.

³⁷³ Deze garanties (1 tot en met 5) staan opgesomd in art. 729 onder 2 Code de procédure pénale.

³⁷⁴ Art. 131-26-1 Code de procédure pénale legt uit wat *le suivi socio-judiciaire* inhoudt.

³⁷⁵ Art. 729 Code de procédure pénale schetst deze situaties.

voorwaardelijke vrijlating zou leiden tot een ernstige verstoring van de openbare orde.³⁷⁶ Een andere uitzondering met betrekking tot de gebruikelijke voorwaardelijke invrijheidstelling bestaat voor ernstig zieke gedetineerden. De tenuitvoerlegging van de straf kan in dat geval worden geschorst,³⁷⁷ maar in de plaats daarvan kunnen deze personen ook voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, ongeacht de duur van hun gevangenisstraf.³⁷⁸ Een verkorting van de straf kan ook worden uitgesproken indien de gedetineerde heeft meegeholpen bij het oplossen van een strafbaar feit, voorafgaand of tijdens de detentie.³⁷⁹ Een laatste uitzondering is het verlenen van een eerdere voorwaardelijke invrijheidstelling aan de veroordeelde die een gevangenisstraf uitzit van vier jaar of minder of waarbij sprake is van een strafrestand van minder dan vier jaar, die een kind heeft dat jonger is dan tien jaar en dat bij de gedetineerde woont, of waarover de gedetineerde het ouderlijk gezag heeft. Deze uitzondering kan ook opgaan in het geval van een veroordeelde die meer dan twaalf weken zwanger is. De bepaling is niet van toepassing in geval de gedetineerde is veroordeeld voor een *crime* of een *delit* tegen een minderjarige.³⁸⁰

Relevante wetwijzigingen

Door de jaren heen zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in de Franse v.i.-regeling. De LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire voegde een aantal uitzonderingsgevallen toe, waarin voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend. Een oudere gedetineerde kan nu voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen als hij de leeftijd van 70 jaren heeft bereikt.

De wetwijziging van 2014³⁸¹ bevat een maatregel om de overbevolking in gevangenissen tegen te gaan en om het vrijlaten van gedetineerden te vergemakkelijken, door middel van *de la libération sous contrainte*, aldus de literatuur.³⁸² In ieder geval werd met deze regeling de wettekst van artikel 729 Code de procédure pénale aangevuld met een laatste artikellid zodat ernstig zieke gedetineerden wier gevangenisstraf reeds is opgeschort, na één jaar de mogelijkheid krijgen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld, in plaats van na drie jaar.³⁸³

Verder werd de tekst van artikel 729-3 Code de procédure pénale gewijzigd. Dit artikel regelt dat voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend aan personen veroordeeld voor een vrijheidsstraf van vier jaar of minder of aan personen die nog ten hoogste vier jaar van hun straf moeten uitzitten, en wie tevens het ouderlijk gezag hebben over een kind van 10 jaar

³⁷⁶ Art. 729 Code de procédure pénale.

³⁷⁷ Art. 720-1-1 Code de procédure pénale.

³⁷⁸ Die mogelijkheid geeft art. 729 Code de procédure pénale. Volgens dit artikel is voorwaardelijke invrijheidstelling in dit geval mogelijk vanaf één jaar na het opschorten van de straf. Uit een deskundigenrapport moet dan blijken dat de toestand van de gedetineerde nog altijd onverenigbaar is met de tenuitvoerlegging van de straf.

³⁷⁹ Art. 721-3 Code de procédure pénale.

³⁸⁰ Art. 729-3 Code de procédure pénale.

³⁸¹ La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (2014-896) (Tuabira Act).

³⁸² Herzog-Evans 2019, p. 197 en 198.

³⁸³ Dit zou het gevolg zijn van een wet van 22 december 2021: LOI n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (art. 11).

of jonger dat tevens zijn ‘gewone verblijfplaats’ bij de gedetineerde heeft (*sa résidence habituelle*). Voorheen gold deze uitzondering niet voor recidivisten; dat is met deze wet veranderd, waardoor nu ook recidivisten zich op de regeling mogen beroepen. Deze regeling is niet van toepassing in geval van een misdrijf of indien een overtreding is gepleegd tegen een minderjarige. Bovendien is het toepassingsbereik van het artikel verruimd: ook in het geval de gedetineerde een vrouw is die meer dan twaalf weken zwanger is, kan aan haar volgens deze regeling op een eerder moment voorwaardelijke invrijheidstelling worden verleend.

In 2021 werd een wijziging³⁸⁴ doorgevoerd waarmee de tekst van artikel 729 Code de procédure pénale is gewijzigd. Uit het interview met de Franse expert blijkt dat deze wetswijziging de nadruk op het vertonen van goed gedrag in detentie en re-integratie zou hebben gelegd. Het oude systeem van strafkorting werd aangepast.³⁸⁵ Er zou vanuit de samenleving namelijk onvoldoende begrip zijn voor het feit dat sommige gedetineerden automatisch strafkorting kregen, terwijl hardwerkende gedetineerden daarbovenop nog extra strafkorting toegekend kregen als zij goed gedrag vertoonden. De maatstaf is nu zo aangepast dat voor eenieder geldt dat strafvermindering (slechts) kan worden toegekend door het vertonen van goed gedrag in detentie en het leveren van inspanning voor re-integratie.³⁸⁶

3.5 Het Noorse sanctiestelsel

3.5.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht

Het Noorse sanctierecht is gefragmenteerd opgenomen in verschillende wetten. Voor de normering van het sanctierecht is in het bijzonder het *Straffeloven* (SL; Noors Wetboek van Strafrecht) van belang.³⁸⁷ Dit wetboek bestaat uit drie delen. Het *Første del. Alminnelinge bestemmelser* (Eerste deel. Algemene bepalingen) bevat de algemene uitgangspunten van het strafrecht. In het *Annen del. De straffbare handlingene* (Tweede deel. De strafbare feiten) zijn de verschillende strafbare feiten neergelegd. In het *Tredje del. Sluttbestemmelser* (Derde deel. Slotbepalingen) is een enkel inwerkingtredingsartikel neergelegd. Meer specifiek voor wat betreft de tenuitvoerlegging, bestaat de *Straffegjennomføringsloven* (Tenuitvoerleggingswet) (hierna ‘SGL’) als regulerende wet voor de tenuitvoerlegging. Verder kan als nadere uitwerking daarvan nog gedacht worden aan de *Straffegjennomføringsforskriften*

³⁸⁴ LOI n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire.

³⁸⁵ Circulaire relative aux dispositions procédurales concernant les réductions de peine, le suivi post-peine et la libération sous contrainte résultant de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire, du décret n° 2022-546 du 13 avril 2022 portant application de diverses dispositions de procédure pénale de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire et du décret n° 2022-1261 du 28 septembre 2022 relatif à la libération sous contrainte de plein droit et aux réductions de peine, p. 3 en 44.

³⁸⁶ Zie art. 721-4 Code de procédure pénale waarin is bepaald dat het leveren van inspanningen in het kader van de detentie tot strafkorting kan leiden.

³⁸⁷ In het Noors te raadplegen via lovdata.no.

(Tenuitvoerleggingsvoorschriften) (hierna ‘SGF’) en concreet voor *forvaring* (preventieve detentie), de *Forvaringsforskriften*.³⁸⁸

Voorheen maakte het Noorse strafrecht een onderscheid tussen *forseelser* (overtredingen) en *forbrytelse* (misdrijven). In 2005 is echter voorgesteld om dit onderscheid op te heffen, nu de nut en noodzaak van het onderscheid niet is gebleken.³⁸⁹ In plaats daarvan werd gekozen om de gemeenschappelijke benaming *lovbrudd* (wetsovertredingen) te hanteren.³⁹⁰ Elke wetsovertreding kan variëren in mate van ernst: lichte (*liten*), algemene (*vanlig*) en ernstige (*grovt*) wetsovertredingen.³⁹¹

Het sanctiestelsel is nader uitgewerkt in het Eerste deel van het *Straffeloven*. Anders dan in Nederland wordt er in Noorwegen geen expliciet onderscheid gemaakt tussen straffen en maatregelen. Wel lijkt er een verschil te bestaan tussen straffen en maatregelen. In § 29 SL worden namelijk de hoofdstraffen (*Straffene*) opgesomd, terwijl het in artikel 30 gaat over ‘andere strafrechtelijke reacties’ (*andre strafferettslige reaksjoner*). Er bestaat in de SL dus een onderscheid tussen enerzijds de ‘straffen’, en anderzijds de ‘andere strafrechtelijke reacties’.³⁹² Straffen worden onderscheiden in de gevangenisstraf (*fengsel*), preventieve detentie (*forvaring*), taakstraf (*samfunnsstraff*), jeugdstraf (*ungdomsstraff*), de geldboete (*bot*) en verlies van rechten (*rettighetstap*) (§ 29 SL).

De gevangenisstraf is altijd tijdelijk.³⁹³ Noorwegen kent in beginsel een algemeen strafminimum van 14 dagen, tenzij in een specifieke bepaling een ander strafminimum wordt voorgeschreven (§ 31 SL).³⁹⁴ Het Noorse strafrecht kent daarentegen géén algemeen strafmaximum. Het kent enkel bijzondere strafmaxima die zijn neergelegd in de specifieke strafbepalingen (*inntil*; tot). Onder het huidige Noorse strafrecht is dus louter sprake van bijzondere strafmaxima die in de verschillende strafbepalingen kunnen worden gevonden. Daarnaast bevatten sommige bepalingen – zoals gekwalificeerde delicten – ook een minimumstraf (*fra*; vanaf).³⁹⁵ De mogelijkheid tot het opleggen van een levenslange gevangenisstraf werd in 1981 afgeschaft.³⁹⁶ Het hoogste strafmaximum is dertig jaar. Dit

³⁸⁸ Zie voor een uitgebreid overzicht van alle relevante wetten en voorschriften Storvik 2022, p. 30-48. Alle wetboeken zijn in het Noors te raadplegen via lovdata.no.

³⁸⁹ Zie Ot. prp. nr. 90 (2003-2004). Het wetsvoorstel is pas in 2015 in werking getreden.

³⁹⁰ In dit verband blijven we spreken van ‘wetsovertredingen’ om verwarring te voorkomen en dicht bij de Noorse wettekst te blijven. In de volgende paragraaf wordt echter weer het Nederlandse equivalent van ‘strafbaar feit’ gebruikt.

³⁹¹ Hierbij kan gedacht worden aan mishandeling ten opzichte van zware mishandeling; hier is evenwel geen systematische verdeling voor, maar volgt louter uit de wettekst. Zie Innst. O. nr. 72 (2004-2005), p. 12-13.

³⁹² In artikel 30 sub c en sub d SL worden bijvoorbeeld opname in een psychiatrische inrichting en de reguliere zorgopname genoemd. Doordat echter in § 30 SL ‘reactie’ wordt gebruikt, – in tegenstelling tot ‘straf’ – kan worden aangenomen dat het in ieder geval lijkt op de Nederlandse equivalent van de maatregel. Het Engelstalige opschrift van artikel 30 spreekt bovendien over ‘sanctions’, terwijl het in artikel 29 gaat over ‘penalties’.

³⁹³ Zie Ot. prp. nr. 90 (2003-2004), p. 251 en Grønning, Husabø & Jacobsen 2019, p. 668.

³⁹⁴ Zie bijvoorbeeld moord, waarvoor een strafbedreiging is opgenomen van minimaal 8 en maximaal 21 jaren gevangenisstraf (artikel 275 SL).

³⁹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 292 *Straffeloven*, waarin een minimumstraf geldt in sommige gevallen van verkrachting afhankelijk van de wijze van penetratie: ‘*Straffen er fengsel fra 3 inntil 15 år dersom voldtekt som nevnt i § 291 omfattet...*’.

³⁹⁶ Zie Ot. prp. nr. 62 (1980-1981).

strafmaximum geldt onder meer voor het plegen van genocide (artikel 101 SL) en het plegen van terroristische misdrijven onder strafverzwarende omstandigheden (artikel 132, eerste volzin SL). In de praktijk is 21 jaar gevangenisstraf echter het ‘algemeen maximum’ (*alminnelig maksimum*).³⁹⁷

Noorwegen kent daarnaast de mogelijkheid om preventieve detentie op te leggen (*forvaring*; § 40 SL). Deze sanctie vertoont gelijkenissen met de Nederlandse tbs-maatregel, maar is daarentegen geen maatregel maar straf.³⁹⁸ Preventieve detentie kan worden opgelegd wanneer de overtreder schuldig wordt bevonden aan (een poging tot) een geweldsdelict, een zedendelict, wederrechtelijke vrijheidsberoving, brandstichting of een ander delict dat inbreuk heeft gemaakt op het leven, de gezondheid of de vrijheid van een andere persoon of deze beschermde rechtsgoederen in gevaar heeft gebracht en een gevangenisstraf onvoldoende wordt geacht om het leven, de gezondheid of de vrijheid van andere personen te beschermen (§ 40, eerste alinea, eerste volzin SL). Voorts moet er een duidelijk risico zijn op recidive (§ 40, tweede alinea SL).³⁹⁹

Bij het bepalen van recidive, voor zowel de eerste als de tweede situatie, wordt het gedrag, het sociaal en het persoonlijk functioneel vermogen van de dader betrokken (artikel 40, vierde alinea SL). Anders dan de gevangenisstraf is het primaire doel van de preventieve detentie dus de bescherming van de samenleving, met het oog op het risico op recidive.⁴⁰⁰ De preventieve detentie is daarom meer gericht op behandeling in plaats van vergelding. Het uitgangspunt is dat de termijn van de preventieve detentie wordt bepaald op vijftien jaren. De rechter mag de termijn ook op maximaal 21 jaren zetten. Dit maximum geldt echter niet voor delicten waarvoor een maximale straf van dertig jaren geldt. In zo'n geval mag de rechter dertig jaren preventieve detentie opleggen (artikel 43, eerste alinea SL). De preventieve detentie kent voorts ook een strafminimum. Het algemene minimum dat de rechter *mag* vaststellen, is tien jaren preventieve detentie. Wanneer de rechter de (maximale) duur vaststelt op vijftien jaren, mag het minimum niet lager zijn dan veertien jaren. Indien de termijn wordt vastgesteld op 21 jaren, dan geldt een minimum van niet meer dan twintig jaren (artikel 43, tweede alinea SL). Anders dan de gevangenisstraf kan preventieve detentie in de praktijk levenslang zijn. Wel gelden er termijnen voor de preventieve detentie: deze kan steeds per vijf jaar worden verlengd (artikel 43, eerste alinea, vierde volzin SL).⁴⁰¹

Het Noorse *Straffeloven* kent een vrij complex straffoemetingssysteem, waarbij er naast algemene strafverzachtende en strafverzwarende omstandigheden ook in bepaalde strafbepalingen nog specifieke strafverzwarende en strafverlichtende omstandigheden zijn

³⁹⁷ Zie Ot. prp. nr. 90 (2003-2004), p. 251 en Grønning, Husabø & Jacobsen 2019, p. 668.

³⁹⁸ Ot. prp. nr. 87 (1993-1994), p. 74.

³⁹⁹ Indien er sprake is van een strafbaar feit dat van minder ernstige aard is, dan moet aan aanvullende voorwaarden zijn voldaan. Preventieve detentie kan worden opgelegd wanneer de dader al eerder is veroordeeld voor een in de eerste alinea gepleegd delict of een poging tot dat delict (artikel 40, derde alinea sub a SL). Daarnaast moet aannemelijk zijn geworden dat er nauw verband bestaat tussen het eerder gepleegde delict en het delict waarvoor hij nu terechtstaat (artikel 40, derde alinea sub b SL). Ten slotte moet het gevaar van recidive – voor wederom een delict dat in de eerste alinea wordt benoemd – bijzonder duidelijk (*sværtlig nærliggende*) zijn. Zie daarover § 40, derde alinea SL.

⁴⁰⁰ Innst. O. nr. 34 (1996-1997), p. 1.

⁴⁰¹ Dit geschiedt door de rechtbank, doch op verzoek van het openbaar ministerie.

opgenomen. Bovendien kent de Noorse wet nog een extensieve samenloop- en recidiveregeling.⁴⁰² De verschillende algemene strafverzwarende (*skjerpene*) en strafverzachtende (*formildende*) omstandigheden (*omstendigheter*) zijn opgenomen in het eerste deel van het *Straffeloven*.⁴⁰³ § 78 schrijft voor dat de rechter bij de strafoplegging in het bijzonder rekening houdt met de verzachtende omstandigheid (*formildende omstendigheter*) dat:

- Er sprake is van een situatie als omschreven in § 80, onder b, c, d, e, h of i SL, waarvoor een lagere straf dan de wettelijke minimumstraf of een andere strafmodaliteit kan worden opgelegd;⁴⁰⁴
- De dader de door het strafbare feit veroorzaakte schade heeft voorkomen, hersteld of beperkt, dan wel heeft getracht dit te doen;
- Het strafbare feit in belangrijke mate is veroorzaakt door de handelingen van de benadeelde;
- De dader ten tijde van het strafbare feit een verminderd inzicht in de werkelijkheid heeft als gevolg van een afwijkende geestestoestand, een lichte verstandelijke beperking, bewustzijnsstoornis of een sterke geestelijke stoornis;
- Er veel tijd is verstreken sinds het strafbare feit is gepleegd, of de procedure heeft langer geduurd dan op grond van de aard van het strafbare feit redelijk is, zonder dat dit de dader is aan te rekenen;⁴⁰⁵
- De dader een onvoorwaardelijke bekentenis heeft afgelegd, of een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek naar andere strafbare feiten;
- De dader ernstig door het strafbare feit is getroffen, of de straf een zware last zal vormen wegens gevorderde leeftijd, ziekte of andere omstandigheden;
- Er goede vooruitzichten op rehabilitatie zijn;
- De dader ten tijde van het strafbare feit jonger was dan 18 jaar.

De *skjerpene omstendigheter* (strafverzwarende omstandigheden) zijn opgenomen in artikel 77 SL. Dit artikel schrijft voor dat de rechter bij de strafoplegging in het bijzonder rekening houdt met de strafverzwarende omstandigheden dat het feit:

- Is begaan met middelen of methoden die bijzonder gevaarlijk zijn of grote mogelijkheden tot schade bieden;
- Het leven of de gezondheid van mensen in gevaar heeft gebracht of verlies van welvaart heeft veroorzaakt;

⁴⁰² Zie artikel 79 SL voor de regeling omtrent samenloop, recidive en misdaad gepleegd in georganiseerd verband. Deze regeling geldt enkel voor de gevangenisstraf, zie Gröning, Ihusabø & Jacobsen 2019, p. 672.

⁴⁰³ Ot. prp. nr. 8 (2007-2008). Zie § 77 en § 78 SL.

⁴⁰⁴ Het gaat hierbij om de poging, het handelen in het kader van een afhankelijkheidsrelatie tot een andere deelnemer aan het strafbare feit, geringe mate van deelname, er sprake is van een strafuitsluitingsgrond, heeft gehandeld vanuit een hevige gemoedsbeweging, de dader jonger is dan 19 jaar ten tijde van het plegen van het delict, of indien de dader roekeloos heeft gehandeld.

⁴⁰⁵ Een overschrijding van de redelijke termijn moet in deze context worden opgevat als een overschrijding waar de verdachte zelf niets aan kon doen; zowel in de situatie wanneer het strafproces lang heeft geduurd, als in de situatie waarbij het om een oud strafbaar feit gaat.

- Een aanmerkelijk ernstiger gevolg beoogde of dat het gemakkelijk het gevolg had kunnen zijn van het feit;
- Op bijzonder roekeloze wijze is begaan;
- Deel uitmaakt van een geplande of georganiseerde activiteit;
- Gezamenlijk is gepleegd door meerdere personen;
- Is gepleegd door de dader die misbruik maakt van jonge personen, personen in een zeer moeilijke levenssituatie, personen die geestelijk gehandicapt zijn of personen die afhankelijk zijn van de dader of deze personen heeft verleidt;
- Personen heeft getroffen die weerloos of bijzonder kwetsbaar zijn voor strafbare feiten;
- Zijn beweegredenen vindt in andermans godsdienst of levensovertuiging, huidskleur, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid, genderidentiteit of genderexpressie, handicap of andere omstandigheden die kwetsend zijn voor groepen met een bijzondere behoefte aan bescherming;⁴⁰⁶
- Is gepleegd in overheidsdienst of in strijd met een bijzonder vertrouwen;
- Wordt gepleegd door iemand die eerder strafrechtelijk is veroordeeld voor soortgelijke strafbare feiten of andere strafbare feiten die relevant zijn voor de zaak;⁴⁰⁷
- Is gepleegd in aanwezigheid van kinderen jonger dan 15 jaar.

Een belangrijk uitgangspunt voor de straftoemeting is dat het geheel van de op te leggen sancties (*samlede reaksjonen*) in redelijke verhouding moet staan tot het gepleegde strafbare feit. De straf moet met andere woorden proportioneel zijn (§ 29, tweede volzin SL).⁴⁰⁸ Gelet op die verschillende omstandigheden, moet de sanctie als *geheel* redelijk zijn.⁴⁰⁹ Het is niet dat één omstandigheid zwaarder weegt dan de andere. De Noorse rechter heeft derhalve een palet aan wettelijke mogelijkheden om een straf te verlagen dan wel te verzwaren; het betrekken van die omstandigheden vormt bovendien een grondslag voor een concrete motivering die tot een bepaalde sanctie heeft geleid. Het gaat er uiteindelijk om dat de rechter alles afwegende tot een passende straf komt. De omstandigheden zijn volgens de wetgever dan ook nadrukkelijk niet bedoeld om de straftoemeting statisch of systematisch te maken. Elke straftoemetingskwestie vergt een beoordeling per geval.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ Deze strafverzwarende omstandigheden lijken niet te correleren met delicten waarbij bijvoorbeeld geaardheid, geloofsovertuiging of huidskleur een motief (als bestanddeel) vormt.

⁴⁰⁷ Zie artikel 79 SL voor de uitgebreide recidiveregeling.

⁴⁰⁸ De tweede volzin van dit artikel is op 7 maart 2008 in werking getreden. Zie Lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlingar, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet). Voordat de volzin werd toegevoegd, vond straftoemeting veelal plaats op basis van straftoemetingstraditie (*straffutmålingstradisjon*) en jurisprudentie van de Hoge Raad (*Høyesterett*).⁴⁰⁸ Het zogenaamde proportionaliteitsprincipe (*forholdsmessighetsprinsippet*) gold al wel op basis van die traditie, maar dan ontleend aan rechtspraak. Rekening houden met het opleggen van een 'proportionele straf' was dus al gangbare praktijk. De toevoeging van die tweede volzin in artikel 29 SL geldt volgens de wetgever dus vooral als een codificatie van geldend recht. Zie Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 12 en 32.

⁴⁰⁹ Zie wederom artikel 29, tweede volzin SL.

⁴¹⁰ Zie Ot. prp. nr. 22 (2008 – 2009), p. 228-229.

3.5.2 Recente strafverhogingen

Het afgelopen decennium heeft in het Noorse strafrecht een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die hebben geleid tot een verandering in strafminima en strafmaxima. Dit betreffen de straffen voor terroristische misdrijven, deelname aan en rekrutering door ene criminele organisatie en de seksuele misdrijven.

In 2008 werd gelijktijdig met het voorstel om de verzwarende en verzachtende omstandigheden te codificeren, een aanscherping en uitbreiding van strafwaardigheid voor *terroristische misdrijven* voorgesteld.⁴¹¹ De wetgever zag daarin een nieuwe behoefte voor het opnemen van nieuwe strafbepalingen omtrent terrorisme. Het uitgangspunt dat voor terroristische delicten een maximum gevangenisstraf kon worden opgelegd van 21 jaar werd in het voorstel behouden.⁴¹² Daarnaast werd er voor gekozen dat voor het plegen van een *ernstig* terroristisch misdrijf, zoals thans opgenomen in artikel 132 SL, een maximale gevangenisstraf te stellen van 30 jaar.⁴¹³ Een maximale gevangenisstraf van dertig jaren voor andere (ernstige) delicten is ook overwogen. Daar werd uiteindelijk vanaf gezien nu dit zou breken met de Noorse rechtstraditie, waarbij de zwaarste straf 21 jaar is. Bovendien zou een maximumstraf van dertig jaren voor meerdere misdrijven de algemeen preventieve en afschrikkende werking van deze straf uithollen.⁴¹⁴ Een straf van 21 jaren zou voldoende preventieve werking hebben en een (nog) hogere straf zou aan voornoemde strafdoelen onvoldoende (meer kunnen) bijdragen, aldus de Noorse wetgever.⁴¹⁵ Voorts hechtte de wetgever er belang aan dat de straffen ook de ernst van het strafbare feit weerspiegelen. Hier trekt de wetgever enerzijds een verband tussen de daad en de straf, hetgeen ziet op de kardinale proportionaliteit (*utvekslingsrettferdighet*). De grondslag lijkt daarbij te zijn gelegen in de vergelding, waarbij het onrecht tussen dader en slachtoffer moet worden hersteld. Hoe groter het onrecht, des te hoger de straf. Anderzijds trekt de wetgever een verband tussen ernstige en minder ernstige terroristische daden, waarbij wordt gekeken naar de ordinale proportionaliteit (*fordelingsrettferdighet*).⁴¹⁶ Een ander argument dat door de wetgever wordt aangedragen is dat Noorwegen geen ‘safe haven’ mag worden voor terroristen en hun aanhangers. Om dit te voorkomen, moet de Noorse strafmaat voldoende hoog zijn. Tegen deze achtergrond moeten terroristische misdrijven, als uitgangspunt, dus worden bestraft met 21 jaar gevangenisstraf, zoals al het geval was, en 30 jaar voor de ernstigste terroristische misdrijven.⁴¹⁷

In 2020 werd voorgesteld om *deelname aan en rekrutering door criminele organisaties* strafbaar te stellen. Onderdeel van het wetsvoorstel is het toevoegen van artikel 199 SL dat bepaalt dat “[iedereen] die deelneemt aan, leden werft voor of anderszins de activiteiten voortzet van een criminele organisatie die verboden is op grond van artikel 222e van het Wetboek van Strafvordering, (...) een gevangenisstraf [kan] krijgen van maximaal drie jaar.”⁴¹⁸

⁴¹¹ Ook dit voorstel – dat qua voorbereidende werkzaamheden al in 1980 begon – resulteerde in een wet die pas in 2015 in werking trad. Zie meer hierover in: Jacobsen & Sandvik 2015, p. 162-183.

⁴¹² Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 121.

⁴¹³ Zie Jacobsen & Sandvik 2015, p. 173.

⁴¹⁴ Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 121.

⁴¹⁵ Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 121.

⁴¹⁶ Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 172.

⁴¹⁷ Ot. prp. nr. 8 (2007-2008), p. 172.

⁴¹⁸ Zie Lovvedtak 166 (2020-2021).

In de overweging om de straf op zes jaren te maximeren, gebruikte de wetgever een strafvorderlijk argument. Een feit waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaren is gesteld, zou de opsporingsautoriteiten namelijk de ruimte geven om bepaalde heimelijke opsporingsmethoden in te zetten bij de opsporing.⁴¹⁹ Niettemin zag de wetgever dat een maximale straf van zes jaren moeilijk te verdedigen viel. Het daadwerkelijk *deelnemen* aan terroristische organisaties resulteerde ook al in een strafmaximum van zes jaren gevangenisstraf (artikel 136a SL) en heeft over het algemeen grotere gevolgen. Een geschikt algemeen strafdader is daarom een gevangenisstraf tot drie jaren. Dit komt bovendien overeen met de maximumstraf voor samenspanning tot het plegen van ernstige georganiseerde misdaad (artikel 198 SL), aldus de wetgever.⁴²⁰ De straf zou het voorts mogelijk maken om in specifieke gevallen een passende straf vast te stellen op basis van de verwijtbaarheid van verschillende vormen van deelname aan en voortzetting van verboden samenzweringen.⁴²¹

In 2025 is een voorstel ingediend inzake de herziening van de *seksuele misdrijven* (hoofdstuk 26 van het SL). Op 1 juli 2025 is het de wet ter wijziging van de bepalingen aangaande seksuele misdrijven in werking getreden.⁴²² De wet stelt ‘seksuele aanrakingen zonder toestemming’ strafbaar. Daarbij wordt hoofdstuk 26 ook systematisch gewijzigd, door de strafbepalingen op volgorde te plaatsen op basis van de hoogte van de maximale gevangenisstraf.⁴²³ Ook worden de straffen voor seksuele misdrijven herijkt. Het strafmaximum moet daarbij de ernst van het misdrijf weerspiegelen, hetgeen ook bijdraagt aan een duidelijke signaalwerking (*signalvirkning*) van de algehele strafbedreiging.⁴²⁴ Het voorstel is daarbij dat verkrachting waarbij het slachtoffer komt te overlijden of ernstige schade aan lichaam of gezondheid oploopt zou moeten worden bestraft met de maximale gevangenisstraf van 21 jaar. Verkrachting met geweld of bedreiging, terwijl persoon aangeeft daar niet mee in te stemmen, met iemand die niet in staat is zich te verzetten tegen de handeling, of door middel van dwang worden bedreigd met een gevangenisstraf van 10 jaar. En verkrachting zonder instemming wordt bedreigd met een gevangenisstraf van 6 jaar.⁴²⁵

3.5.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De voorwaardelijke vrijheidstelling (*løslatelse fra fengselsstraff* of *prøveløslatelse*) wordt geregeld in de *Straffegjennomføringsloven* (de Wet op de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen) in Hoofdstuk III: *Fengselsstraff og forvaring* (gevangenschap en detentie).

Voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend als de gedetineerde twee derde van de gevangenisstraf heeft uitgezeten en ten minste 60 dagen in detentie heeft verbleven.⁴²⁶ In het

⁴¹⁹ Prop. 190L (2020-2021), p. 38.

⁴²⁰ Prop. 190L (2020-2021), p. 38.

⁴²¹ Zie volgende paragraaf voor meer over het ‘normale strafniveau’.

⁴²² Zie NOU. 2022:21 en Prop. 132L (2024-2025).

⁴²³ Prop. 132L (2024-2025), p. 7.

⁴²⁴ Prop. 132L (2024-2025), p. 60.

⁴²⁵ Prop. 132L (2024-2025), p. 60.

⁴²⁶ Art. 42 lid 1 *Straffegjennomføringsloven*.

geval er bijzondere redenen zijn om de gedetineerde nog eerder vrij te laten, dan kan dat na het uitzitten van de helft van de gevangenisstraf. Ook in dat geval moet de gedetineerde ten minste 60 dagen in detentie hebben verbleven.⁴²⁷ De Noorse correctionele dienst is wettelijk verplicht actieve ondersteuning bieden, zodat de gedetineerde aan de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan voldoen.⁴²⁸ Er kan van voorwaardelijke invrijheidstelling worden afgezien als de correctionele dienst na een algehele beoordeling tot de conclusie komt dat het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling niet raadzaam of onverstandig is. In het bijzonder wordt daarbij acht geslagen op het gedrag tijdens detentie en het risico op recidive.⁴²⁹

Tijdens de proeftijd geldt de voorwaarde dat de veroordeelde zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Er kunnen ook aanvullende voorwaarden aan de proeftijd worden gesteld, zoals een contactverbod.⁴³⁰ De proeftijd is gelijk aan het strafrestant.⁴³¹ Er moet verder een herstelproces (*gjenopprettende prosess*) worden aangeboden aan de veroordeelde en het slachtoffer.⁴³²

Recente wetwijzigingen

De Noorse voorwaardelijke invrijheidstelling is de afgelopen jaren een rustig bezit geweest. Enkel in 2024 is een wijziging aangebracht in de regeling.⁴³³ Destijds werden verschillende voorstellen gedaan die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de straf. Ten eerste met betrekking tot (de uitbreiding van mogelijkheden van) het gebruik van elektronisch toezicht (bij onder meer de voorwaardelijke invrijheidstelling) en digitale controlemaatregelen in de Noorse penitentiaire inrichting. Er lijken ook wijzigingen te worden beoogd in het uitzitten van het onvoorwaardelijke deel van de gevangenisstraf voor jongeren onder de 18 jaar en jongeren tussen de 18 en 25 jaar.

3.6 Het Zweedse sanctiestelsel

3.6.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht

Het sanctierecht in Zweden is primair geregeld in de *Brottsbalk* (BrB; Zweeds Wetboek van Strafrecht).⁴³⁴ Deze wet is opgedeeld in drie *Avdelningen* (Afdelingen). De algemene bepalingen van het strafrecht staan in de *kap* (hoofdstukken) 1, 2, 23 en 24. De verschillende sancties zijn opgenomen in de hoofdstukken 25 t/m 38 en de strafbare feiten staan omschreven in de hoofdstukken 3 t/m 22.⁴³⁵

⁴²⁷ Art. 42 lid 3 Straffegjennomføringsloven.

⁴²⁸ Art. 41 Straffegjennomføringsloven.

⁴²⁹ Art. 42 lid 5 Straffegjennomføringsloven.

⁴³⁰ Art. 43 lid 2 Straffegjennomføringsloven.

⁴³¹ Art. 42 lid 8 Straffegjennomføringsloven.

⁴³² Art. 43 lid 5 Straffegjennomføringsloven.

⁴³³ JD 24/1963, 8 mei 2024 (Consultatienota wijziging Straffegjennomføringsloven), p. 4 en 5.

⁴³⁴ Te raadplegen in het Zweeds via www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/ en het Engels via <https://www.government.se/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5eab03/the-swedish-criminal-code.pdf>.

⁴³⁵ Bennet 2022, p. 144-183.

In de BrB wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende strafbare feiten; zij worden allen aangeduid als *Brott*.⁴³⁶ De misdrijven in de BrB zijn thematisch geordend per hoofdstuk op basis van te beschermen rechtsgoed. Elke categorie misdrijf kan variëren in ernst: licht (*ringa*), ernstig (*grovt*), en uitzonderlijk ernstig (*synnerligen grovt*). Zo kan een bedreiging als ‘ernstig’ worden aangemerkt wanneer deze gepaard gaat met bijvoorbeeld het gebruik van een wapen of ander gevaarlijk handelen.⁴³⁷

Anders dan in Nederland maakt Zweden geen expliciet onderscheid tussen straffen en maatregelen. In de derde *Avdelning* zijn de verschillende *påföljder* (sancties) opgenomen die kunnen worden opgelegd. Dit zijn de *böter* (geldboete; kap. 25), *fängelse* (gevangenisstraf, kap. 26), *villkorlig dom* (de voorwaardelijke veroordeling, kap. 27), *skyddstillsyn* (toezicht; kap. 28) en *överlämnande till särskild vård i vissa fall* (bijzondere zorg in bepaalde gevallen; kap. 31).

Gevangenisstraf is tijdelijk of levenslang.⁴³⁸ Levenslange gevangenisstraf (livstids fängelse) is de zwaarste straf binnen het Zweedse strafrecht en wordt opgelegd voor de ernstigste misdrijven. Misdrijven die met deze straf kunnen worden bestraft, zijn onder andere moord, ontvoering, zware brandstichting, zware sabotage en hoogverraad. De tijdelijke gevangenisstraf is in beginsel ten minste 14 dagen en ten hoogste 10 jaar. De gevangenisstraf bedraagt ten hoogste 18 jaar in geval de op het misdrijf gestelde strafbedreiging een hogere straf toelaat of levenslang of een gecombineerde straf wordt opgelegd voor meerdere misdrijven.⁴³⁹

In Zweden wordt gebruik gemaakt van bijzondere strafminima en strafmaxima. Zo staat er op moord bijvoorbeeld een minimumstraf van 10 jaar en een maximumstraf van 18 jaar of levenslang.⁴⁴⁰ Daarnaast worden veel misdrijven, zoals eerder vermeld, ingedeeld naar ernst van het strafbare feit. Zo varieert de straf voor diefstal van 14 dagen tot 2 jaar gevangenisstraf⁴⁴¹, voor ernstige gevallen van diefstal van 6 maanden tot 6 jaar gevangenisstraf⁴⁴², en voor minder ernstige gevallen van diefstal kan de straf 14 dagen tot 6 maanden gevangenisstraf zijn of een geldboete.⁴⁴³ Indien geen minimumstraf is bepaald gelden de hierboven genoemde algemene strafminima uit de derde Afdeling.⁴⁴⁴

In 29 kap. *Om straffmätning och påföljdseftergift* (Hoofdstuk 29 Strafoplegging en strafvermindering) zijn voor de rechter straftoemingsrichtlijnen opgenomen die hij in acht dient te nemen. Bij het bepalen van de hoogte van de straf dient de rechter een uniforme toepassing van de wet te waarborgen. Voorts dient hij rekening te houden met de schade, de inbreuk of het gevaar dat door de strafbare handelingen zijn veroorzaakt, wat de verdachte wist of had moeten weten in dit kader en zijn intenties en motieven. Er wordt voorts in het bijzonder

⁴³⁶ Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh 2006.

⁴³⁷ 4:5 BrB; Bennet 2022, p. 146.

⁴³⁸ 26:1 BrB.

⁴³⁹ 26:1 BrB. Zie bijvoorbeeld de strafbaarstelling van *mord* (moord; 3:1 BrB)

⁴⁴⁰ 1:3 BrB.

⁴⁴¹ 8:1 BrB.

⁴⁴² 8:4 BrB.

⁴⁴³ 8:2 BrB.

⁴⁴⁴ Jareborg 1994, p. 67-83.

rekening gehouden met de vraag of het strafbare feit een ernstige aantasting van het leven of de gezondheid of veiligheid van een persoon betrof (29:1 BrB).

Daarnaast bevat 29 *kap.* een aantal strafverzwarende (*försvårande omständigheter*; 29:2 BrB) en strafverzachtende omstandigheden (*förmildrande omständigheter*; 29:3 BrB). Deze omstandigheden zijn niet limitatief, maar bevatten de meest voorkomende en relevante omstandigheden.⁴⁴⁵ Zowel verzwarende als verzachtende factoren moeten een directe relatie hebben met de aard en de ernst van het misdrijf.

De verzwarende omstandigheden, zoals neergelegd in 29:2 BrB zijn:

- De dader had de intentie om ernstigere gevolgen te veroorzaken;
- De dader vertoonde een grote mate van wreedheid;
- De dader maakte misbruik van de weerloze positie van een ander of het gebrek zichzelf te kunnen beschermen;
- De dader zijn eigen positie misbruikt of anderszins misbruik maakt van speciaal vertrouwen;
- De dader die een ander persoon tot medeplichtigheid beweegt door dwang, bedrog of misbruik van hun jeugd, gebrek aan begrip of afhankelijkheidspositie;
- Het misdrijf maakt deel uit van georganiseerde criminele activiteiten of werd voorafgegaan door specifieke planning;
- De dader die als motief heeft het beledigen van een persoon of groep op grond van ras, huidskleur, nationale of etnische afkomst, religie, seksuele geaardheid of genderidentiteit of -expressie, of een andere soortgelijke omstandigheid;
- Het misdrijf ondermijnde de veiligheid en het vertrouwen van een kind in hun relatie met een familielid;
- Het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon vanwege het feit dat zij of een familielid een functie heeft bekleed als gekozen vertegenwoordiger in bijvoorbeeld een politieke functie;
- Het motief is om de eer van een persoon, een familie of een andere vergelijkbare groep te behouden of te herstellen.

Voorts kunnen er in de verschillende strafbepalingen specifieke strafverzwarende factoren worden genoemd, die relevant zijn voor de beoordeling van de ernst van het misdrijf. Zo is voor moord bepaald dat het feit bestraft wordt met een levenslange gevangenisstraf, in plaats van 18 jaar, indien het feit zorgvuldig is gepland, bedoeld was om andere misdrijven te bevorderen of te verbergen, ernstig leed heeft veroorzaakt bij het slachtoffer, of anderszins bijzonder meedogenloos was. De rechter dient terughoudend te zijn in de toepassing van deze strafverzwarende factoren en ze alleen in meenemen als opvallend en betekenisvol zijn. Bovendien kan, ondanks de aanwezigheid van een of meerdere strafverzwarende factoren, de grenzen van het strafmaximum dat op het misdrijf is gesteld niet worden overschreden.⁴⁴⁶

In 29:3 BrB zijn de volgende verzachtende omstandigheden neergelegd:

- Provocatie (het misdrijf werd veroorzaakt door duidelijk beledigend gedrag van een ander);

⁴⁴⁵ Bennet 2022, p. 172-173.

⁴⁴⁶ Bennet 2022, p. 172-173.

- De verdachte had door een ernstige psychische stoornis niet volledig controle over zijn of haar gedrag, of had om andere redenen een verminderde capaciteit om gedrag te beheersen of de implicaties van zijn gedrag te begrijpen;
- Er was een verband tussen het gedrag van de verdachte en diens gebrek aan ontwikkeling, ervaring of beoordelingsvermogen;
- Het misdrijf werd gepleegd uit sterke menselijke sympathie;
- De daad, hoewel strafbaar, werd gepleegd onder omstandigheden die het gedrag deels rechtvaardigden.

In tegenstelling tot de strafverzwarende omstandigheden, heeft de rechter bij de aanwezigheid van strafverzachtende omstandigheden wel de ruimte om een lagere straf op te leggen dan het voor het strafbare feit neergelegde strafminimum.

Daarnaast kunnen persoonlijke omstandigheden van de dader worden meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de straf (29:5 BrB). Deze omstandigheden worden ook wel aangeduid als billijkheidsgronden. Als de rechtbank oordeelt dat persoonlijke omstandigheden aanwezig zijn, kan zij een lichtere straf opleggen dan de wettelijk vastgestelde straf voor het misdrijf.⁴⁴⁷ Er worden in 29:5 BrB drie soorten verzachtende omstandigheden onderscheiden:

- De dader bevindt zich in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld door ernstig letsel als gevolg van het misdrijf, of door gevorderde leeftijd of slechte gezondheid, waardoor de straf buitensporig zwaar zou zijn;
- De dader is minder verwijtbaar door gebeurtenissen na het misdrijf, zoals een lange tijd tussen het misdrijf en de veroordeling, pogingen om de schade te herstellen, of vrijwillige aangifte of het verstrekken van belangrijke informatie;
- De dader ondervindt negatieve gevolgen van het misdrijf, zoals uitzetting, ontslag of andere belemmeringen in zijn of haar professionele leven, of als de opgelegde straf disproportioneel zwaar lijkt in het licht van andere sancties.

3.6.2 Recente strafverhogingen

In Zweden vindt momenteel een grondige herziening plaats van het algehele sanctiestelsel, met als doel zwaardere straffen in te voeren die beter aansluiten bij de ernst van de misdrijven, de belangen van slachtoffers en de samenleving beter beschermen. Van 2010 tot 2023 zijn daartoe meer dan 150 strafverzwarende wetswijzigingen doorgevoerd.⁴⁴⁸ In totaal gaat het om 81 concrete voorstellen tot verhoging van de strafmaat: 20 in de eerste helft van de jaren 2010, 30 in de tweede helft van dat decennium en 31 in de eerste jaren van de jaren 2020.⁴⁴⁹ Voor bepaalde misdrijven zijn de straffen bovendien meerdere keren verhoogd, met name voor drugsdelicten en andere misdrijven die in verband worden gebracht met georganiseerde misdaad, voor terroristische misdrijven, geweldsdelicten en zedenmisdrijven, naast enkele andere categorieën. In essentie wordt deze toegenomen repressie gepresenteerd als een manier

⁴⁴⁷ Bennet 2022, p. 174.

⁴⁴⁸ Nikka 2024.

⁴⁴⁹ Nikka 2024.

om de samenleving beter te beschermen en als een instrument én waarborg voor het realiseren van strafrechtelijke rechtvaardigheid.⁴⁵⁰ De belangrijkste ontwikkelingen zijn de strafverhogingen voor ernstige geweldsdelicten en dood door schuld, de seksuele misdrijven, georganiseerde misdaad en terrorisme. Gelet op het grote aantal wetswijzigingen wordt in deze paragraaf gefocust op de wijzigingen van de afgelopen tien jaar.

In 2010 werd een wetsvoorstel aangenomen dat gericht was op het aanscherpen van straffen voor *ernstige geweldsdelicten* en *dood door schuld*. Het doel van deze hervorming was om gevangenisstraffen voor zware geweldsdelicten en dood door schuld te verhogen, om meer variatie in de opgelegde straffen mogelijk te maken en recidive strenger te bestraffen.⁴⁵¹ Daartoe werd aan hoofdstuk 29:1 van de BrB toegevoegd dat bij het bepalen van de strafwaarde extra gewicht moet worden toegekend aan de vraag of de daad “een ernstige aanval op het leven, de gezondheid of de persoonlijke veiligheid van een persoon” betrof. Ook werd voorgesteld om de strafmaat met 20 tot 30 procent te verhogen.⁴⁵² Om straffen voor de zwaarste vormen van zware mishandeling verder te verzwaren, werd de strafschaal opgedeeld in twee niveaus. Voor de meest ernstige gevallen, waarin de mishandeling als uitzonderlijk ernstig wordt gezien, moet de rechtbank een gevangenisstraf opleggen van minimaal vier en maximaal tien jaar.⁴⁵³ Voor andere zware mishandelingszaken geldt een strafschaal van één tot zes jaar gevangenisstraf. Bovendien werd de minimumstraf voor gevallen van dood door schuld verhoogd van zes maanden naar één jaar gevangenisstraf.⁴⁵⁴

In 2017 volgde een verhoging van de minimumstraffen voor een reeks ernstige geweldsmisdrijven.⁴⁵⁵ De verzwaring betrof onder meer *ernstige mishandeling*, *bedreiging* en *afpersing*. De voor ernstige mishandeling werd een minimumstraf ingevoerd van 6 maanden. Voor bedreiging werd deze verhoogd van zes maanden naar negen maanden. En voor afpersing werd de minimumstraf verhoogd van een jaar naar een jaar en zes maanden. De regering wilde hiermee tot uitdrukking brengen dat dergelijke misdrijven een bijzonder ernstige aantasting vormen van de persoonlijke integriteit. De wetswijziging trad in werking op 1 juli 2017.

In 2019 stelde de regering voor om de straf voor *moord* te verzwaren.⁴⁵⁶ Levenslange gevangenisstraf werd mogelijk gemaakt in aanzienlijk meer gevallen, met name wanneer sprake is van zorgvuldige planning, bijzondere wreedheid of het verbergen van andere criminaliteit. Het doel was dat de zwaarte van de straf beter zou aansluiten bij de ernst van het misdrijf. De wet trad in werking op 1 januari 2020.

Eveneens in 2019 werd een bijzondere strafverzwarringsgrond ingevoerd voor *misdrijven tegen volksvertegenwoordigers*.⁴⁵⁷ Dergelijke misdrijven worden gezien als aanvallen op het democratische systeem. De regering beoogde hiermee de strafrechtelijke bescherming van democratische instellingen te versterken. De wet trad in werking op 1 januari 2020.

⁴⁵⁰ Nikka 2024.

⁴⁵¹ Selin & Granath, 2014.

⁴⁵² Selin & Granath, 2014.

⁴⁵³ 3:6 BrB; Selin & Granath, 2014.

⁴⁵⁴ Selin & Granath, 2014

⁴⁵⁵ Prop. 2016/17:108.

⁴⁵⁶ Prop. 2018/19:138.

⁴⁵⁷ Prop. 2018/19:154.

In 2019 werd een nieuw misdrijf ingevoerd: *sabotage van hulpdiensten*.⁴⁵⁸ Het aanvallen of hinderen van politie, brandweer of ambulance werd strafbaar met maximaal vier jaar gevangenisstraf, en tot achttien jaar of levenslang in ernstige gevallen. Ook werd de straf voor geweld of bedreiging tegen ambtenaren verhoogd. De regering motiveerde dit met de noodzaak om hulpdiensten en overheidsuitoefening beter te beschermen. De wet trad in werking op 1 januari 2020.

In 2022 werden de straffen voor messenmisdrijven verzwaard.⁴⁵⁹ De maximumstraf voor opzettelijke messenmisdrijven werd verhoogd van zes maanden naar één jaar en voor ernstige *messenmisdrijven* tot maximaal twee jaar. Daarnaast werd bepaald dat ook de context waarin het wapen werd gedragen een rol speelt bij de ernstbeoordeling, wat tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van het misdrijf wordt uitgebreid. Bovendien werd een aparte strafmaat voorgesteld voor nalatige (of schuld) messenmisdrijven. In dat geval wordt er een boete opgelegd of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden. De regering wilde hiermee de toenemende wapen- en messengerelateerde criminaliteit strenger bestraffen. De wet trad in werking op 1 juli 2022.

In 2023 breidde de Zweedse wetgever de strafrechtelijke bescherming verder uit voor journalisten en personen in maatschappelijk nuttige functies.⁴⁶⁰ Er werd een strafverzwaringgrond ingevoerd voor *misdrijven tegen journalisten, en de bescherming van ambtenaren werd uitgebreid naar onder meer zorgverleners, hulpdiensten en onderwijspersoneel*. De regering motiveerde de wijziging met het belang van bescherming van de democratische rechtsstaat en de vrijheid van meningsuiting. De wet trad in werking op 1 juli 2023.

In 2005 werden de straffen voor *seksuele misdrijven* in Zweden voor het eerst herijkt. Reden daarvoor was dat de straffen die op de verschillende misdrijven waren gesteld niet met elkaar in verhouding stonden (ordinale proportionaliteit).⁴⁶¹ In 2017 werd een voorstel ingediend om de seksuele misdrijven te herzien, waarbij onvrijwillige seksuele handelingen strafbaar en schuldverkrachting werden strafbaar gesteld. Dit gaf bovendien aanleiding om nogmaals naar de straffen voor seksuele misdrijven te kijken. Daarbij neemt de Zweedse wetgever de ernst van het misdrijf als fundamenteel uitgangspunt voor het bepalen van de strafmaat. “De straf moet [daarbij] weerspiegelen hoe laakbaar een bepaald misdrijf is.”⁴⁶² Hij vervolgt dat ernstigere misdrijven zwaarder moeten worden gestraft dan minder ernstige misdrijven, en soortgelijke misdrijven even zwaar gestraft moeten worden. “De strafmaat voor een misdrijf is dus een maatstaf voor hoe ernstig de wetgever het specifieke type misdrijf beschouwt in relatie tot andere misdrijven.”⁴⁶³ Voor schuldverkrachting wordt om die reden een lagere straf gesteld dan voor opzetverkrachting, nu schuldverkrachting minder laakbaar is dan opzetverkrachting.⁴⁶⁴ In 2021 werd bovendien een voorstel ingediend om de straffen voor verkrachting en gekwalificeerde straffen verhoogd. Voor verkrachting werd de minimumstraf

⁴⁵⁸ Prop. 2018/19:155.

⁴⁵⁹ Prop. 2021/22:192.

⁴⁶⁰ Prop. 2022/23:106.

⁴⁶¹ Regeringens proposition 2017/18:177, p. 17.

⁴⁶² Regeringens proposition 2021/22:231, p. 84.

⁴⁶³ Regeringens proposition 2021/22:231, p. 84.

⁴⁶⁴ Regeringens proposition 2021/22:231, p. 63.

op 3 jaar gesteld. De Zweedse wetgever merkt daarbij op dat verkrachting een zeer ernstige schending is van andermans seksuele integriteit. “Dat de bescherming van seksuele integriteit relatief hoog in het vaandel staat, blijkt uit het feit dat op verkrachting al een hogere minimumstraf staat dan op bijvoorbeeld zware mishandeling. Uit directe vergelijkingen met andere soorten misdrijven kan volgens de wetgever dan ook niet worden geconcludeerd dat een minimumstraf van drie jaar onconvenredig hoog zou zijn.”⁴⁶⁵ Voor gekwalificeerde verkrachting werd eveneens de minimumstraf verhoogd nu de straffen in de praktijk niet de ernst van het strafbare feit tot uitdrukking brengen. Om te bewerkstelligen dat door rechters hogere straffen worden opgelegd werd daarom het strafminimum met 1 jaar verhoogd naar vijf jaar.

Rond 2005 kreeg *georganiseerde misdaad* in Zweden toenemende aandacht, vooral vanwege het groeiende geweld van criminele netwerken en motorbendes.⁴⁶⁶ Wat betreft de strafverhogingen voor misdrijven die worden geassocieerd met georganiseerde criminaliteit, zoals drugsdelicten en wapenbezit, geldt dat veel van deze wetswijzigingen aan het begin van de 21e eeuw hebben plaatsgevonden. In 2015 beoogde de Zweedse wetgever de aanpak van grootschalige drugshandel verder te versterken en te verduidelijken.⁴⁶⁷ Daartoe werden twee nieuwe strafbare feiten ingevoerd: *zeer ernstig drugsmisdrijf* en *zeer ernstige drugsmokkel*, gericht op het zwaarder bestraffen van handelingen die betrekking hebben op zeer grote hoeveelheden drugs. Voor deze nieuwe categorieën geldt een gevangenisstraf van minimaal zes en maximaal tien jaar, terwijl de straf voor ernstige varianten ongewijzigd bleef op twee tot zeven jaar. De wet verduidelijkt tevens welke omstandigheden bepalend zijn voor de kwalificatie als ‘zeer ernstig’ en introduceert afzonderlijke categorieën voor lichte drugsmisdrijven en lichte drugsmokkel. Volgens de regering benadrukt deze wijziging dat de samenleving drugshandel krachtig afwijst en biedt zij de rechterlijke macht meer houvast bij de straftoemeting. De wetswijziging trad in werking op 1 juli 2016.

Een recentere wijziging in 2019 betreft het zwaarder optreden tegen het *bezit, gebruik en de smokkel van illegale wapens en explosieven*, vanwege de ernstige maatschappelijke risico’s die daarmee gepaard gaan. De wetswijziging breidt de categorieën van wapens en explosieve stoffen uit die als uitzonderlijk ernstig worden beschouwd en bepaalt dat een misdrijf ook als uitzonderlijk ernstig kan gelden wanneer het gaat om bepaalde gevaarlijke middelen, zelfs als het aantal beperkt is. Bovendien wordt de maximumstraf voor uitzonderlijk ernstige misdrijven verhoogd van zes naar zeven jaar gevangenisstraf. Daarnaast wordt een aparte strafrechtelijke regeling ingevoerd voor de smokkel van wapens en explosieven, met een indeling in vier ernstniveaus, vergelijkbaar met de bestaande systematiek voor wapenmisdrijven. De wetswijziging trad in werking op 1 december 2020.⁴⁶⁸

In 2023 werd de Zweedse strafwet verder aangescherpt om *misdrijven binnen criminele netwerken* zwaarder te bestraffen.⁴⁶⁹ De wetswijziging verhoogt de straffen voor onder meer dwang, bedreiging, afpersing en gewelddadige diefstal, en introduceert een nieuwe strafverzwarende bepaling gericht op afrekeningen binnen criminele kringen. Daarnaast wordt het strafbaar om minderjarigen te betrekken bij misdrijven, en worden de sancties voor

⁴⁶⁵ Regeringens proposition 2021/22:231, p. 92.

⁴⁶⁶ Spapens 2019.

⁴⁶⁷ Prop. 2015/16:111.

⁴⁶⁸ Prop. 2019/20:200.

⁴⁶⁹ Prop. 2022/23:53.

drugsdelicten verzaamd. Ook het bestellen van drugs voor eigen gebruik geldt voortaan als poging tot misdrijf, en er wordt een indicatie voor voorlopige hechtenis ingevoerd bij zwaardere delicten. De regering beoogt hiermee de invloed van criminele netwerken terug te dringen en de maatschappelijke veiligheid te versterken. De wet trad in werking op 1 juli 2023.

In aansluiting op de eerder hervormingen stelde de Zweedse regering in 2022 een alomvattende herziening van de terrorismewetgeving voor.⁴⁷⁰ Met het wetsvoorstel werd beoogd een doelmatige en overzichtelijke wettelijke regeling te creëren die de strafrechtelijke aansprakelijkheid op het terrein van terrorisme in één samenhangend kader bundelt. De bestaande afzonderlijke wetten inzake terroristische misdrijven, terrorismefinanciering en rekrutering werden samengebracht in één nieuwe *Terroristische Misdrijvenwet*, die de strafbaarstelling regelt van onder meer terroristische misdrijven, omgang met een terroristische organisatie, financiering van terrorisme, openbare aanmoediging tot terrorisme, rekrutering, opleiding en reizen met terroristisch oogmerk.

Belangrijke repressieve wijzigingen betroffen zowel de uitbreiding van bestaande delicten als de verhoging van strafmaten. Zo werd het *terroristisch misdrijf* inhoudelijk herzien: alle Zweedse misdrijven kunnen voortaan als terroristisch worden aangemerkt wanneer zij voldoen aan de criteria. Ook werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor *openbare aanmoediging tot terrorisme* uitgebreid tot aanmoedigingen tot rekrutering, opleiding en reizen met terroristisch oogmerk, en werd het misdrijf *opleiding voor terrorisme* verruimd tot ook degene die instructies geeft met de bedoeling dat deze voor terroristische doeleinden worden gebruikt.

Daarnaast werden de strafmaten voor verschillende misdrijven verhoogd. Zo bedraagt de straf voor een *terroristisch misdrijf* voortaan minimaal vier en maximaal achttien jaar gevangenisstraf, of levenslang, terwijl bij minder ernstige gevallen een gevangenisstraf van twee tot zes jaar geldt. Voor *omgang met een terroristische organisatie* werd de maximumstraf vastgesteld op vier jaar, en bij ernstige gevallen op minimaal anderhalf tot maximaal zeven jaar. Voor *financiering van terrorisme*, *openbare aanmoediging tot terrorisme*, *rekrutering* en *opleiding voor terrorisme* werd de maximumstraf verhoogd tot drie jaar, en bij ernstige misdrijven tot zes jaar. Deze strafverzwaringen weerspiegelen volgens de regering de grote maatschappelijke ernst van terroristische criminaliteit en de noodzaak om dergelijke misdrijven zwaarder te sanctioneren.

Tot slot werd een algemene strafverzwaringsgrond ingevoerd die van toepassing is op alle misdrijven die worden gepleegd met het opzet om terroristische misdrijven te bevorderen, ongeacht het type delict. Daarmee wil de wetgever een meer consistente en effectieve bescherming bieden tegen de uiteenlopende vormen waarin terrorisme zich manifesteert. De *Terroristische Misdrijvenwet* trad in werking op 1 juli 2022.

In 2023 breidde de Zweedse wetgever de terrorismewetgeving verder uit met een specifieke strafbaarstelling van deelname aan een terroristische organisatie.⁴⁷¹ Het nieuwe misdrijf richt zich op personen die door hun deelname de organisatie bevorderen, versterken of ondersteunen. De maximumstraf bedraagt vier jaar gevangenisstraf, oplopend tot acht jaar bij ernstige gevallen en tot achttien jaar of levenslang bij leidinggeven aan de organisatie. Ook

⁴⁷⁰ Prop. 2021/22:133.

⁴⁷¹ Prop. 2022/23:73.

poging, financiering, werving, oproepen tot en reizen met het doel van deelname zijn strafbaar gesteld. De regering motiveerde de wijziging met de noodzaak om effectiever op te treden tegen personen die terroristische organisaties ondersteunen. De wet trad in werking op 1 juni 2023.

3.6.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De regeling omtrent voorwaardelijke invrijheidsstelling (*villkorlig frigivning*) is neergelegd in het *Brottsbalken* (het Zweedse Wetboek van Strafrecht), in Hoofdstuk 26, dat gaat over gevangenschap (*om fängelse*).

Voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden verleend na het ondergaan van twee derde (en ten minste 30 dagen) van de gevangenisstraf.²⁵⁹ De gedetineerde wordt dan in principe in voorwaardelijke vrijheid gesteld,²⁶⁰ mits er bijzondere redenen bestaan (in het kader van het gedrag van de gedetineerde in detentie) om hiervan af te zien. Daarbij is meer specifiek relevant dat: 1) de gedetineerde niet heeft deelgenomen aan activiteiten die zijn bedoeld om zijn recidive te voorkomen of die bijdragen aan terugkeer in de samenleving/resocialisatie of 2) dat hij op andere wijze regels en/of voorwaarden in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf ernstig heeft overtreden.²⁶¹

De proeftijd is gelijk aan de nog resterende gevangenisstraf, maar bedraagt in ieder geval een jaar (*minst trehundra sextio fem dagar*).²⁶² Van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde wordt verwacht dat hij zich goed gedraagt (*vara skötsam*) en dat hij probeert zich in zijn eigen levensbehoeften te voorzien, waarbij hij zijn best doet om de schade te vergoeden die hij met het plegen van het strafbare feit heeft toegebracht.²⁶³

Recente wetswijzigingen

De wetswijziging van 1 mei 2021²⁶⁴ heeft betrekking op artikel 6a *Brottsbalken*, waarin de gronden voor het achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn opgenomen. Tot 1 mei 2021 luidde de wettekst van dit artikel dat als sprake is van ‘uitzonderlijke redenen’ (*synnerliga skäl*) tegen het verlenen van voorwaardelijke invrijheidsstelling, moet worden bekeken of de veroordeelde de regels en/of voorwaarden van de tenuitvoerlegging ernstig heeft geschonden.²⁶⁵ De wetswijziging van 1 mei 2021 verandert het uitgangspunt van ‘uitzonderlijke redenen’ in ‘bijzondere redenen’ (*särskilda skäl*) en voegt een extra grond toe op basis waarvan van voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden afgezien. Die grond maakt het mogelijk om rekening te houden met de wijze waarop de gedetineerde zich heeft ingespannen voor een (goede) terugkeer in de samenleving.

Momenteel is tevens een wetsvoorstel aanhangig²⁶⁶ waarmee het systeem uitgaat van voorwaardelijke invrijheidsstelling, tenzij. Dit impliceert dat gedetineerden in beginsel van rechtswege voorwaardelijk vrij komen na bepaalde tijd, gewijzigd in een stelsel waarin het uitgangspunt is dat gedetineerden hun gehele gevangenisstraf uitzitten (vervat in de zinsnede: *en omvänd presumtion*), tenzij er bijzondere redenen zijn om voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlenen.²⁶⁷ Er wordt voorgesteld om de beslissing omtrent voorwaardelijke invrijheidsstelling afhankelijk te maken van drie factoren: 1) de mate waarin de gedetineerde heeft meegewerkt aan het voorkomen van recidive en 2) in hoeverre hij zich heeft gehouden

aan de voorwaarden en regels in het kader van de tenuitvoerlegging en 3) zijn motivatie om te veranderen. Er wordt ook voorgesteld om de mogelijkheid open te laten om met andere voorwaarden rekening te houden dan die in de wettekst zijn vervat.²⁶⁸

Naast een omkering van het voorwaardelijke invrijheidstelling-stelsel, wordt, om deze omkering en het daarbij horende uitgangspunt te benadrukken, voorgesteld dat de voorwaardelijke invrijheidstelling pas na driekwart van de straf in plaats van na twee derde wordt verleend.²⁶⁹

3.7 Het Zwitsers sanctiestelsel

3.7.1 Het sanctiestelsel in vogelvlucht

Het Zwitserse sanctierecht is neergelegd in het *Schweizerisches Strafgesetzbuch* (SwStGB; Zwitsers Wetboek van Strafrecht).⁴⁷² Het *Schweizerisches Strafgesetzbuch* bestaat uit drie Boeken. In het *Erstes Buch: Allgemeine Bestimmungen* (Eerste Boek: Algemene bepalingen) zijn de algemene uitgangspunten van het Zwitserse strafrecht neergelegd, zoals de voorwaarden voor strafbaarheid en de strafuitsluitingsgronden. In het *Zweites Buch: Besondere Bestimmungen* (Tweede Boek: Bijzondere bepalingen) zijn de verschillende strafbare feiten neergelegd. In het *Drittes Buch: Einführung und Anwendung des Gesetzes* (Derde Boek: Uitvoering en toepassing van de wet) is de executie van de verschillende sancties neergelegd.

Zwitserland maakt, net zoals Nederland, een onderscheid in *Verbrechen* (misdrijven) en *Vergehen* (overtredingen). *Verbrechen* zijn strafbare feiten waar een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar op staat (artikel 10 lid 2 SwStGB). *Vergehen* zijn strafbare feiten die met een vrijheidsstraf van niet meer dan drie jaar of een geldboete worden bedreigd (artikel 10 lid 3 SwStGB). In het Tweede Boek worden de verschillende strafbare feiten niet nader gecategoriseerd in misdrijven en overtredingen. In plaats daarvan worden ze gecategoriseerd op het te beschermen rechtsgoed.

De uitgangspunten van het sanctiestelsel zijn nader uitgewerkt in de *Dritter Titel: Strafen und Massnahmen* (Derde Titel: Straffen en maatregelen). Zwitserland maakt net als Nederland onderscheid tussen straffen (*Erstes Kapitel: Strafen*; Eerste Hoofdstuk: Straffen) en maatregelen (*Zweites Kapitel: Massnahmen*; Tweede Hoofdstuk: Maatregelen). De straffen worden verder onderscheiden in *Geldstrafe* (geldstraf) en *Freiheitsstrafe* (vrijheidsstraf).

De vrijheidsstraf is altijd tijdelijk, tenzij in de wet nadrukkelijk is bepaald dat voor een specifiek strafbaar feit een levenslange vrijheidsstraf kan worden opgelegd (artikel 40 lid 1 SwStGB). De levenslange vrijheidsstraf kan worden opgelegd voor de meest ernstige strafbare feiten, zoals moord (*Mord*; artikel 112 SwStGB), gijzeling (*Geiselnahme*; artikel 185 SwStGB), genocide (*Völkermord*; arti 264 StGB), misdrijven tegen de mensheid (Unmensliche Handlungen; artikel 264a e.v. StGB), oorlogsmisdrijven (*Kriegsverbrechen*; artikel 264c-264h SwStGB); aanslag op de Zwitserse rechtsstaat (*Angriffe auf die Unabhängigkeit der*

⁴⁷² De actuele tekst van het SwStGB kan worden geraadpleegd via www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html. De Engelse vertaling van het wetboek is te raadplegen via: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19370083/201803010000/311.0.pdf>.

Eidgenossenschaft; artikel 266 SwStGB).⁴⁷³ De duur van de tijdelijke vrijheidsstraf is ten minste drie dagen en ten hoogste 20 jaar (artikel 40 lid 1 SwStGB).

In Zwitserland worden verschillende systemen van strafminima en strafmaxima gehanteerd. Zo zijn er bepalingen waarin enkel een bijzonder strafminimum is opgenomen, zoals dat er geen lagere straf dan vijf jaar vrijheidsstraf kan worden opgelegd (artikel 111 SwStGB; *Vorsätzliche Tötung* of opzettelijke doodslag). In dat geval geldt het algemene strafmaximum van 20 jaar vrijheidsstraf (artikel 40 lid 1 SwStGB). Daarnaast zijn er bepalingen waarin enkel een strafmaximum is opgenomen, bijvoorbeeld dat er geen hogere straf dan vijf jaar vrijheidsstraf mag worden opgelegd (artikel 187 lid 1 SwStGB). Tot slot wordt voor een aantal delicten een bandbreedte aangegeven bestaande uit een minimum- en maximumstraf, zoals minimaal 1 jaar tot maximaal 10 jaar vrijheidsstraf (artikel 190 lid 2 SwStGB).⁴⁷⁴

Onder het Zwitserse strafrecht zijn er verschillende bepalingen op grond waarvan de rechter een lagere straf kan opleggen. In gevolge artikel 48 SwStGB past de rechter strafvermindering toe indien:

- De dader heeft gehandeld uit (1) integere motieven, (2) uit ernstige nood, (3) onder de druk van een ernstige bedreiging of (4) op initiatief van een persoon aan wie hij gehoorzaamheid is verschuldigd of van wie hij afhankelijk is.
- De dader ernstig is verleid door het gedrag van de benadeelde;
- De dader heeft gehandeld in een hevige gemoedsbeweging of onder grote psychische druk;
- De dader oprecht berouw heeft getoond, in het bijzonder door de schade van de benadeelde te vergoede, voor zover dat van hem te verwachten was;
- Gezien de tijd die is verstreken sinds het misdrijf is gepleegd, de strafbehoefte aanzienlijk is verminderd en de dader zich in die tijd heeft gedragen.

In die gevallen is de rechter niet gebonden aan de voor het strafbare feit bepaalde minimumstraf. Hij is echter wel gebonden aan de algemene minimumstraf (artikel 48a SwStGB).⁴⁷⁵ Daarnaast kan de rechter de straf verhogen in gevallen van samenloop (artikel 49 SwStGB). Hij blijft dan gebonden aan het wettelijke strafmaximum van artikel 40 SwStGB.⁴⁷⁶

In artikel 47 SwStGB zijn de uitgangspunten voor de straftoemeting neergelegd. Bij het bepalen van de hoogte van de straf is de mate van verwijtbaarheid van de dader bepalend (artikel 47 lid 1, eerste volzin SwStGB).⁴⁷⁷ De mate van verwijtbaarheid wordt bepaald aan de hand van de

⁴⁷³ Zie hierover nader Nan e.a. 2019, p. 64.

⁴⁷⁴ Zie in het kader van de zedenwetgeving in Zwitserland: Van Koppen, Wijkman & De Wilde 2021, p.79.

⁴⁷⁵ Hieronder vallen ook de gevallen van de strafbare poging (artikel 22 SwStGB) en vrijwillige terugtred (artikel 23 SwStGB).

⁴⁷⁶ Nan e.a. 2019, p. 64.

⁴⁷⁷ Dit is de zogenoemde vereffeningstraf dat is gebaseerd op het schuldbeginnel. Deze betekenis moet worden onderscheiden van de andere betekenis van het schuldbeginnel, dat voorschrijft dat er geen straf zonder schuld mag plaatsvinden. De Hullu, Koopmans & De Roos 1999, p. 114-116. Vereffeningsschuld is dus iets anders dan het retrospectieve proportionaliteitsbeginnel dat voorschrijft dat de sanctie in verhouding moet staan tot de ernst van het strafbare feit. Zie daarover nader Buisman 2020, p. 70.

ernst van de schade aan of gevaarstelling voor het te beschermen rechtsgoed, de ernst van het strafbare feit, de beweegredenen en motieven van de dader en de mate waarin de dader de schade aan of gevaarstelling voor het te beschermen rechtsgoed kon voorkomen gelet op de interne en externe omstandigheden (artikel 47 lid 2 SwStGB). De rechter dient voorts rekening te houden met het leven en de persoonlijke omstandigheden van de dader, evenals het effect dat de op te leggen straf zal hebben op het leven van de dader (artikel 47 lid 1, tweede volzin SwStGB). Ook dient de rechter steeds de op te leggen straf te motiveren en de omstandigheden opnemen die van belang zijn voor de hoogte van de op te leggen straf (artikel 50 SwStGB).⁴⁷⁸

3.7.2 Recente strafverhogingen

Het Zwitserse sanctiestelsel heeft in 2018 ingrijpende hervormingen ondergaan, die op grote lijnen een verschuiving weerspiegelen richting strengere straffen en een afname in de rechterlijke beoordelingsruimte. Op deze wijze werd beoogd de strafmaat beter af te stemmen op de ernst van de strafbare feiten en de groeiende maatschappelijke roep om zwaardere straffen. Met dit voorstel werden onder meer de straffen zwaar lichamelijk letsel, seksuele misdrijven en geweld tegen en bedreiging van overheidsinstanties en ambtenaren verhoogd. De minimumstraf voor het toebrengen van *zwaar lichamelijk letsel* werd verhoogd van zes maanden naar één jaar gevangenisstraf. Enerzijds werd daarmee een zeker generaal preventief effect te bewerkstelligen, nu gevallen van zware mishandeling het veiligheidsgevoel van de samenleving aantast. Ook omvat zwaar lichamelijk letsel – mede door de medische vooruitgang in het behandelen van verwondingen – een hogere mate van onrecht, hetgeen een hogere minimumstraf zou rechtvaardigen.⁴⁷⁹

De minimumstraf voor *verkrachting* werd verhoogd van één jaar naar twee jaar gevangenisstraf. Daarnaast werden er enkele wijzingen doorgevoerd in de verkrachtingsbepaling waardoor deze een groter bereik kreeg. Daarmee zou het onrechtmatige karakter van de verkrachting beter tot uitdrukking worden gebracht.⁴⁸⁰ In 2024 werd bovendien het dwangmodel vervangen voor het instemmingsmodel, waardoor meer gedragingen binnen de reikwijdte van de verkrachtingswetgeving vallen.⁴⁸¹

Voor *seksuele handelingen met kinderen jonger dan 12 jaar* wordt een minimumstraf van één jaar gevangenisstraf ingevoerd. Voor lichtere gevallen wordt daarentegen een lagere strafmaat voorzien (gevangenisstraf tot maximaal één jaar), zodat rekening kan worden gehouden met de ernst van het gepleegde feit.⁴⁸²

De minimumstraf voor *geweld tegen en bedreiging van overheidsinstanties en ambtenaren* werd verhoogd naar 6 maanden voor alle delicten. De bestaande strafmaat van het misdrijf zou grotendeels niet volledig worden benut. Een verhoging van het strafmaximum zou daarom niet tot strengere straffen leiden. Om die reden is er voor gekozen om het strafminimum

⁴⁷⁸ Nan e.a. 2019, p. 67.

⁴⁷⁹ BBI 2018 2827, p. 2858-2859.

⁴⁸⁰ BBI 2018 2827, p. 2876.

⁴⁸¹ AS 2024 27.

⁴⁸² BBI 2018 2827, p. 2871.

te verhogen. Daarmee wordt ook recht gedaan aan het geschonden rechtsgoed, namelijk de bescherming van de staatsautoriteit.⁴⁸³

3.7.3 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Algemeen

De voorwaardelijke invrijheidsstelling (*Bedingte Entlassung*) wordt geregeld in het *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, onder Titel IV: *Vollzug von Freiheitsstrafen* (tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen).

In beginsel wordt voorwaardelijke invrijheidsstelling in Zwitserland verleend na het ondergaan van twee derde van de straf (waarbij die duur minstens drie maanden bedraagt) indien het gedrag van de veroordeelde in detentie dat rechtvaardigt en niet wordt verwacht dat de gedetineerde nieuwe feiten (zijnde: misdrijven of overtredingen) pleegt.⁴⁸⁴ Hiertoe wordt ambtshalve onderzoek gedaan door de bevoegde instantie, waarbij deze wordt ingelicht door de directie van de gevangenis en de gevangene wordt gehoord.⁴⁸⁵ Het uitgangspunt is dat voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend, waarvan slechts op grond van goede redenen kan worden afgeweken.⁴⁸⁶

Bij uitzondering kan voorwaardelijke invrijheidsstelling eerder worden verleend, namelijk na het ondergaan van de helft van de straf. De gedetineerde moet dan wederom ten minste drie maanden detentie hebben ondergaan. Tot verlening van deze eerdere voorwaardelijke invrijheidsstelling moeten uitzonderlijke omstandigheden (*ausserordentliche Umstände*) met het oog op de persoon van de gevangene aanleiding geven (hierover meer in de alinea hierna).⁴⁸⁷ Voorwaardelijke invrijheidsstelling kan ook worden verleend bij een levenslange gevangenisstraf. In beginsel worden deze personen na het ondergaan van twee derde van de straf voorwaardelijk in vrijheid gesteld, met een minimale detentieduur van 15 jaar.⁴⁸⁸ Ook voor de levenslang gedetineerde bestaat er een mogelijkheid om onder uitzonderlijke omstandigheden eerder, namelijk na tien jaar, voorwaardelijk vrij te komen.⁴⁸⁹ Van zo'n geval is echter maar af en toe sprake; redenen om voorwaardelijke invrijheidsstelling na de helft van de straf te verlenen moeten worden gelijkgetrokken met gevallen waarin gratie zou worden verleend, zoals bij zeer ernstige ziekte van een gedetineerde.⁴⁹⁰

In beginsel behelst de proeftijd (*Probezeit*) van de voorwaardelijke invrijheidsstelling het restant van de gevangenisstraf, waarbij geldt dat deze in ieder geval één jaar en maximaal vijf

⁴⁸³ BBI 2018 2827, p. 2887-2888.

⁴⁸⁴ Art. 86 lid 1 SwStGB.

⁴⁸⁵ Art. 86 lid 2 SwStGB.

⁴⁸⁶ Heimgartner 2022, art. 86 'Bedingte Entlassung', onder punt 3.

⁴⁸⁷ Art. 86 lid 4 SwStGB.

⁴⁸⁸ Art. 86 lid 1 jo. 5 SwStGB. Noot: deze regeling gaat dus mogelijk worden gewijzigd.

⁴⁸⁹ Art. 86 lid 4 jo. 5 SwStGB.

⁴⁹⁰ Heimgartner, 2022, art. 86 'Bedingte Entlassung', onder punt 12.

jaar bijdraagt.⁴⁹¹ Bij bepaalde (ernstige) delicten kan de proeftijd telkens met één of vijf jaren worden verlengd.⁴⁹²

Recente wetswijzigingen

Momenteel wordt beoogd, om de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van een opgelegde levenslange gevangenisstraf te verkorten, zodat een grotere discrepantie ontstaat tussen de duur van voorwaardelijke invrijheidstelling bij een lange, tijdelijke gevangenisstraf en een levenslange gevangenisstraf (vergelijk het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling na 13,3 jaar bij 20 jaar detentie versus na 15 jaar bij levenslang; daar zit relatief weinig verschil tussen). Er zou anders wrijving met het gelijkheidsbeginsel kunnen ontstaan. Om dit te ondervangen wordt beoogd het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de levenslange gevangenisstraf op te schuiven met twee jaar, zodat voorwaardelijke invrijheidstelling na 17 jaar detentie in beeld komt.⁴⁹³

3.8 De sanctiestelsels in rechtsvergelijkend perspectief

3.8.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is een beschrijving gegeven van het sanctiestelsel van België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Daarbij is inzicht verkregen in de vormgeving van het sanctiestelsel, de recente strafverhogingen en de daaraan ten grondslag liggende redenen en het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. In de rechtsvergelijkende schema's (tabellen 13 tot en met 15) zijn de belangrijkste bevindingen schematisch weergegeven.

In deze paragraaf worden de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte landen geïdentificeerd en geduid ten aanzien van de vormgeving van het sanctiestelsel (par. 3.8.2), de recente verhogingen in straffen (par. 3.8.3) en het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling (par. 3.8.4), mede in vergelijking met het Nederlandse sanctiestelsel.

3.8.2 Vormgeving sanctiestelsel

Doordat de onderzochte landen alle onderdeel zijn van de *civil law* rechtsfamilie, bestaan er veel overeenkomsten tussen de verschillende sanctiestelsels. Verschillen tussen de onderzochte landen zijn hoofdzakelijk te verklaren aan de hand van de specifieke tak uit de rechtsfamilie waarvan zij deel uitmaken, zoals de Germaanse rechtsfamilie (Duitsland en Zwitserland), de

⁴⁹¹ Zie: Trechsek & Aebersold 2021, art. 87 'Probezeit', onder punt 1. Dit commentaar legt uit dat het strafrestant voor het bepalen van de proeftijd in principe prevaleert en dat de minimale proeftijd van één jaar voornamelijk dient in geval bij kortere straffen. Een kortere proeftijd dan het strafrestant in het geval van een langere straf, komt de auteurs ongelukkig voor.

⁴⁹² Art. 87 lid 3 SwStGB.

⁴⁹³ Wetsvoorstel 25.027 *Strafgesetzbuch (Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe; BBI 2025, 774*, (Toelichting bij Wet – SwStGB), p. 2, 3 en 12; *BBI 2025, 774* (Voorstel van Wet (tekst) – SwStGB). Zie in het bijzonder de wijziging van de wettekst van art. 86 lid 5 SwStGB.

Scandinavische rechtsfamilie (Noorwegen, Zweden), en de Franse rechtsfamilie (België, Frankrijk en Nederland⁴⁹⁴), die op specifieke onderdelen een eigen rechtscultuur kennen.

De onderzochte landen kennen bijna allemaal categorieën van strafbare feiten, waarbij onderscheid tussen de strafbare feiten wordt gemaakt aan de hand van de ernst van het strafbare feit. Zo worden in België en Frankrijk strafbare feiten gecategoriseerd als misdaden, wanbedrijven en overtredingen, en in Duitsland, Nederland en Zwitserland wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Zweden en Noorwegen maken geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, maar hanteren binnen de strafbare feiten wel verschillende gradaties op basis van de ernst van het misdrijf: licht, ernstig en uitzonderlijk ernstig.⁴⁹⁵ De wijze waarop het strafbare feit is gecategoriseerd is van invloed op de minimum- en/of maximumstraf en de strafprocedure die moet worden doorlopen.

Voorts kennen de meeste landen een systeem van een algemeen strafminimum en/of strafmaximum, en daarnaast bijzondere strafminima en/of strafmaxima per type delict, hoewel de duur per land verschilt. In sommige landen, zoals Duitsland, geldt in beginsel een algemeen strafmaximum van 15 jaar, maar zijn er ook een groot aantal feiten die een eigen bijzonder strafmaximum kennen. Eveneens kunnen in elk land strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de straf, waarbij zowel feitelijke aspecten als de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol kunnen spelen.⁴⁹⁶ De vormgeving van het sanctiestelsel in de verschillende landen zorgt ervoor dat de rechter steeds een zekere mate van straftoemingsvrijheid kent binnen de door wetgever gestelde grenzen.⁴⁹⁷ Daarbij is aandacht voor de proportionaliteit van de straf en de omstandigheden van het geval.⁴⁹⁸ De mate van straftoemingsvrijheid varieert van ruim (België en Nederland), tot begrensd door een grondwettelijk kader (Duitsland), een strikt proportionaliteitsbeginsel (Noorwegen en Zweden) of andere specifieke criteria voor de straftoemering (Zwitserland).⁴⁹⁹

3.8.3 Recente verhogingen in straffen

Op basis van de beschrijvingen van de recente strafverhogingen in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland zijn er bepaalde trends in Europa te ontwaren. Allereerst kan worden vastgesteld dat in alle landen de minimum of maximum straffen voor ernstige geweldsmisdrijven zijn verhoogd, zoals voor seksueel geweld, geweld tegen bepaalde beschermde groepen, zoals hulpverleners en overheidsfunctionarissen en terrorisme.⁵⁰⁰ Het valt daarbij op dat in België in het nieuwe Strafwetboek is gekozen voor een systeem van gestandaardiseerde strafniveaus, hetgeen aanleiding heeft gegeven om het sanctiestelsel als geheel te herzien.⁵⁰¹ Voorts is er speciale aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen, zoals kinderen, slachtoffers van partnergeweld en personen in publieke of

⁴⁹⁴ In Nederland zijn echter ook Germaanse invloeden te ontwaren. Zie ook hieronder.

⁴⁹⁵ Zie tabel 13 – Schematische weergave sanctiestelsel verschillende landen.

⁴⁹⁶ Zie tabel 13 – Schematische weergave sanctiestelsel verschillende landen.

⁴⁹⁷ Vgl. P. Schuyt, 'Het bepalen van de straf: een taak van de rechter', 32 *Trema* 2009, p. 14.

⁴⁹⁸ Zie tabel 13 – Schematische weergave sanctiestelsel verschillende landen.

⁴⁹⁹ Zie tabel 13 – Schematische weergave sanctiestelsel verschillende landen.

⁵⁰⁰ Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever.

⁵⁰¹ Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever. Zie ook par. 4.2.

beschermende functies.⁵⁰² Zo introduceren of versterken veel landen de straffen bij de delicten tegen deze kwetsbare groepen. Ook zien we dat verschillende landen hun strafrecht aanpassen naar moderne normen, zoals in het geval de herijking van de zedenwetgeving. Veel van de landen hebben daarbij – in navolging van de verdragsrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul⁵⁰³ – gekozen om het dwangmodel te vervangen voor een instemmingsmodel, waardoor meer gedragingen onder de reikwijdte van het strafrecht worden gebracht.⁵⁰⁴

In de meeste gevallen wordt een preventieve en signalerende functie toegedicht aan de strafverhoging. De wetgever stelt daarbij dat met de verhoging van de straf generale preventie wordt bewerkstelligd, doordat een afschrikwekkende werking uit zou gaan van de straf, en de bescherming van de samenleving.⁵⁰⁵ In Noorwegen en Zweden wordt de strafmaat tevens onderbouwd aan de hand van proportionaliteitsargumenten, waarbij wordt gekeken hoe de straf zich verhoudt tot andere (soortgelijke) strafbare feiten en de ernst van het strafbare feit en/of de inbreuk die wordt gemaakt op een specifiek rechtsgoed. De uitvoerigheid van de argumentatie verschilt ook tussen de landen, van uitgebreide onderbouwingen (Noorwegen en Zweden) tot meer summiere toelichtingen (België, Duitsland en Nederland) tot het volledig ontbreken van enige toelichting (Frankrijk).⁵⁰⁶

3.8.4 Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling

Het onderzoek naar de stelsels van de voorwaardelijke invrijheidsstelling laat zien dat over het algemeen voorwaardelijke invrijheidsstelling in beginsel kan worden verleend na het uitzitten van twee derde van de gevangenisstraf (Duitsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland).⁵⁰⁷ Frankrijk en België vormen de uitzondering met voorwaardelijke invrijheidsstelling na de helft respectievelijk na een derde van de straf. De Nederlandse v.i.-regeling is vergelijking het meest strikt, in de zin dat voorwaardelijke invrijheidsstelling op twee derde van de straf kan worden verleend, maar met een maximum van twee jaar. Bij de buitenlandse rechtsstelsels, in het bijzonder het Franse en het Belgische stelsel, springt ook in het oog dat het moment van voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt beïnvloed door de constatering dat de veroordeelde *first offender* of recidivist is.⁵⁰⁸ Verder kennen meerdere landen afzonderlijke regelingen van voorwaardelijke invrijheidsstelling, zoals in geval van een levenslange gevangenisstraf (België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland) of bij een zeer slechte gezondheid van de veroordeelde (België, Frankrijk, Zwitserland).⁵⁰⁹

⁵⁰² Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever.

⁵⁰³ *Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (11 mei 2011), CETS nr. 210.

⁵⁰⁴ Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever.

⁵⁰⁵ Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever.

⁵⁰⁶ Zie tabel 14 – Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever.

⁵⁰⁷ Zie tabel 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

⁵⁰⁸ Zie tabel 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

⁵⁰⁹ Zie tabel 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

In sommige landen is de voorwaardelijke invrijheidstelling over de jaren een relatief rustig bezit geweest en hebben zich weinig wijzigingen voorgedaan (Duitsland, Noorwegen, Zwitserland). Er is echter ook een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de landen zichtbaar, waardoor de stelsels op punten uiteen zijn gaan lopen.⁵¹⁰ Zo is in Nederland en Zweden een (beoogde) opschuiving van het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling te zien, waarmee deze landen wegdrijven van het overkoepelende uitgangspunt dat gedetineerden op twee derde van de straf vrijkomen. In België is het bovendien mogelijk om, in bepaalde gevallen, het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling reeds bij de veroordeling op te schuiven naar een later moment in de straf.⁵¹¹ In dat kader zien we een verstrenging van deze stelsels vanuit het oogpunt van de gedetineerde. In tegengestelde richting bestaan in een aantal landen juist mogelijkheden om eerder tot voorwaardelijke invrijheidstelling over te gaan, zoals in Frankrijk, en bij uitzondering ook in Duitsland, Noorwegen en Zwitserland. Hoewel voorwaardelijke invrijheidstelling op twee derde van straf het uitgangspunt is in de meeste onderzochte landen, maken de uiteenlopende regelingen dat het concrete moment toch aanzienlijk kan verschillen per gedetineerde.

Verder wordt voorwaardelijke invrijheidstelling in een aantal landen in beginsel verleend (Duitsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland). Dat is niet het geval in België en in de toekomst mogelijk ook niet meer in Zweden. In 2021 liet ook Nederland het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling van rechtswege los en verving dit met een individuele beslissing per gedetineerde. Hoewel de procedure per land daarmee verschilt, zijn tegelijkertijd in vrijwel alle landen vergelijkbare factoren van toepassing die de beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling dragen. Dat zijn bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, de ernst van het delict en de maatschappelijke belangen.⁵¹² Ook worden telkens factoren gezien die zijn gericht op gedrag en risico's, zoals het recidivegevaar, gedrag in detentie en mogelijke belangen van derden. De focus op het gedrag, waaruit een bepaalde verantwoordelijkheid in het verkrijgen van de voorwaardelijke vrijheid blijkt, wordt in een aantal landen bovendien steeds explicieter aangezet (Frankrijk, Nederland, Zweden). Dat geldt overigens niet voor Noorwegen, waar de verantwoordelijkheid juist ook bij instanties wordt gelegd, aangezien zij de gedetineerde actief moeten ondersteunen.

Zoals hiervoor geconstateerd, vertonen de verschillende stelsels van voorwaardelijke invrijheidstelling op punten grote gelijkenissen, terwijl de afzonderlijke regelingen in de landen die gelijkenissen nuanceren en bovendien ook verschillen blootleggen. Gedetineerden in Europa komen daarmee, afhankelijk van het land waarin zij hun straf uitzitten, op verschillende momenten voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking en worden met uiteenlopende procedures geconfronteerd. Een verklaring voor overeenkomsten tussen de landen wordt mogelijk gevonden in de gedeelde Europese normen (en verplichtingen) die de landen kennen op het gebied van re-integratie en resocialisatie en het streven naar gedeelde normenkader, wat in het bijzonder van belang kan zijn bij de overname van strafexecutie.⁵¹³ Tegelijkertijd lijken

⁵¹⁰ Zie tabel 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling.

⁵¹¹ Voor België geldt dit weliswaar voor een specifieke groep gedetineerden.

⁵¹² Zie tabel 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling.

⁵¹³ Ouwerkerk 2024 beschrijft de problematiek die mogelijk ontstaat als landen verschillende stelsels van voorwaardelijke invrijheidstelling hanteren, waarbij vooral uiteenlopende momenten van het verlenen van

de verschillen te worden verklaard door politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die juist op het nationale niveau spelen en het stelsel op die manier hervormen.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar de sanctiestelsels in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Doordat deze landen uit dezelfde rechtsfamilie komen (*civil law*) zijn veel overeenkomsten te ontwaren tussen de verschillende sanctiestelsels. Toch kennen zij ook enkele specifieke onderlinge verschillen door de verschillende rechtsculturen (Germaans, Scandinavische en Franse rechtsfamilie).

In de meeste landen worden strafbare feiten op basis van de ernst onderscheiden. Ofwel door ze te categoriseren in misdrijven en overtredingen (België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland), ofwel door middel van gradaties in ernst (licht, ernstig, uitzonderlijk ernstig) van het strafbare feit (Zweden en Noorwegen). Deze categorisering beïnvloedt strafmaxima en strafprocedures. Alle landen hanteren voorts een systeem met algemene en bijzondere strafminima en -maxima, met variërende maximaalstraffen afhankelijk van het delict. Strafverzwarende en -verminderende omstandigheden, zowel feitelijk als persoonlijk, worden meegewogen. De rechter heeft daarmee ruimte in straftoemeting binnen wettelijke grenzen, waarbij proportionaliteit en specifieke omstandigheden een rol spelen. De mate van straftoemetingsvrijheid varieert van relatief ruim in België en Nederland of met begrenzungen (Duitsland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland).

Recent zijn in alle landen de minimum- of maximumstraffen voor ernstige geweldsdelicten verhoogd, zoals seksueel geweld, geweld tegen beschermde groepen (hulpverleners, overheidsfunctionarissen) en terrorisme. België hervormde zijn sanctiestelsel met gestandaardiseerde strafniveaus, waardoor het gehele sanctiestelsel werd herzien en de straffen voor specifieke strafbare feiten werden herijkt. Er is voorts bijzondere aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen zoals kinderen, slachtoffers van partnergeweld en publieke functionarissen. Diverse landen passen daarnaast hun strafrecht aan moderne normen aan, onder meer onder invloed van internationale verplichtingen zoals het Verdrag van Istanbul. Strafverhogingen dienen volgens de wetgevers hoofdzakelijk preventieve en signalerende doeleinden. De mate van onderbouwing van strafverhogingen varieert per land, waarbij Noorwegen en Zweden uitgebreid argumenteren vanuit proportionaliteit, België, Duitsland en Nederland meer summier, en Frankrijk vrijwel geen toelichting geeft.

De voorwaardelijke invrijheidstelling vormt in alle landen het sluitstuk van de gevangenisstraf. De afgelopen jaren is deze modaliteit in een aantal landen aan verandering onderhevig geweest, wat van invloed is op de duur die Europese gevangenen in detentie doorbrengen. In de meeste landen wordt voorwaardelijke invrijheidstelling verleend na twee derde van de gevangenisstraf, hoewel hierop uitzonderingen bestaan die de gedetineerde eerder vrij kunnen laten komen. Daarentegen wordt het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling in sommige landen (voor bepaalde gedetineerden) juist opgeschoven naar

voorwaardelijke vrijheid voor ingewikkelde situaties kan zorgen. Vgl. bijvoorbeeld het Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden (30-11-1964), ETS No. 051. Maar ook Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ.

later in de straf. De procedure omtrent het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling verschilt per land (waarbij de tegenstelling kan worden gezien van de modaliteit als recht of juist als gunst), terwijl in nagenoeg ieder land waarde wordt gehecht aan eventuele risico's en het gedrag van de gedetineerde. Die laatste factor wordt in een aantal landen bovendien steeds explicieter aangezet.

Het voorgaande voert tot de overkoepelende conclusie dat de onderzochte landen systemen kennen die op hoofdlijnen gelijkend zijn, maar tegelijkertijd variëren, waarbij de overeenkomsten mogelijk worden verklaard door gedeelde rechtstradities en Europese normen, mede in het licht van rehabilitatie en re-integratie, terwijl de verschillen veelal het gevolg lijken van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen op nationaal niveau.

Hoofdstuk 4 Deelonderzoek C: Gevolgen, ‘law in action’

4.1 Inleiding

In dit deel doen we verslag van deelonderzoek C, waarin we de gevolgen van de strafverzwarende wetten in de praktijk onderzoeken. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?
 - a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?
 - b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?
 - c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten (dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf)?
2. Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?
3. Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj’s, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?
4. Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

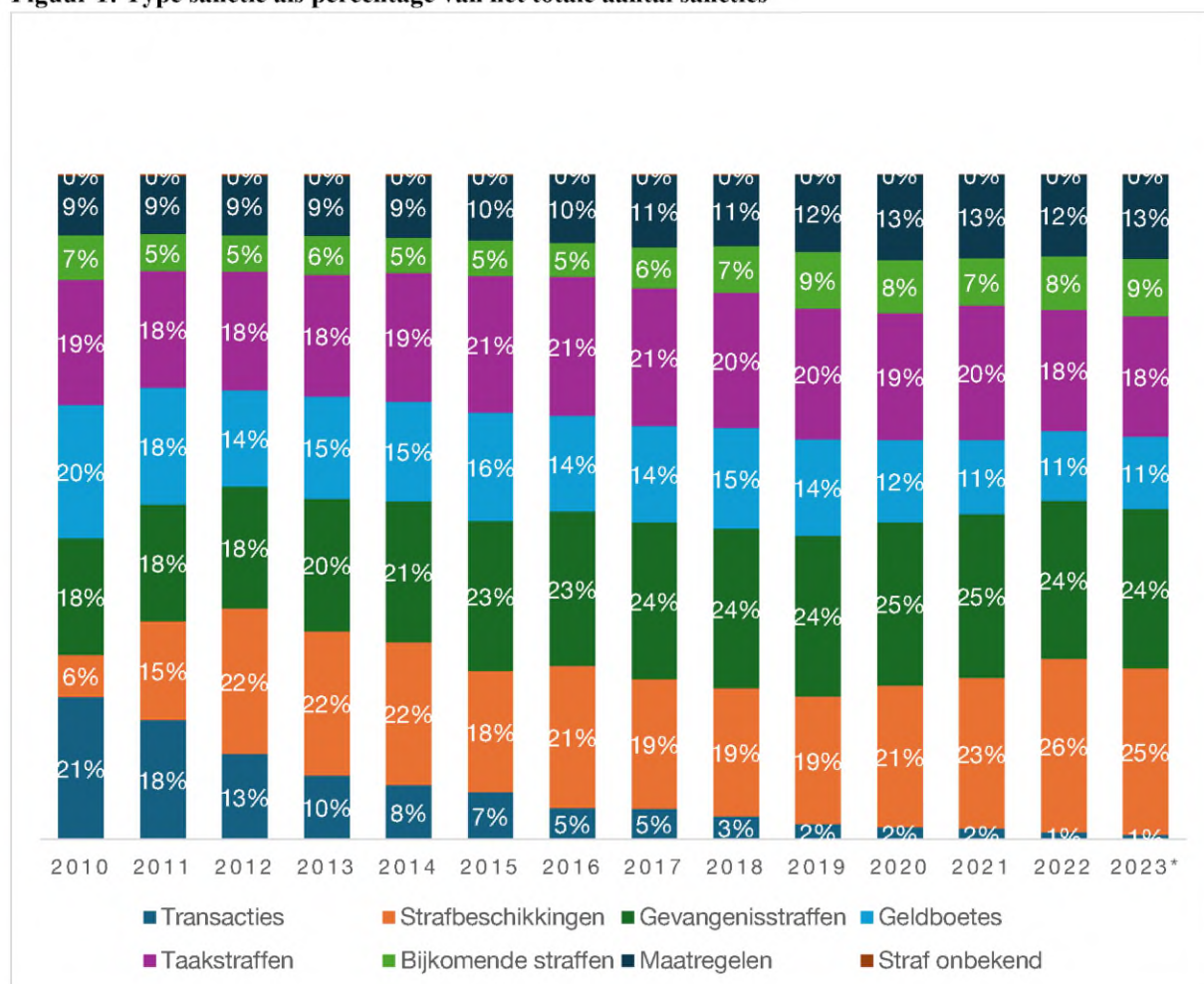
4.2 Algemeen beeld

We willen dit hoofdstuk beginnen met het schetsen van een algemeen beeld van de ontwikkelingen in het strafklimaat in Nederland. We doen dit aan de hand van literatuur, en aan de hand van gegevens van het CBS.

Wanneer we het strafklimaat in Nederland als geheel bekijken (op basis van CBS-data) zien we het volgende beeld. Het totale aantal door de rechter in eerste aanleg opgelegde sancties is tussen 2010 en 2023 gedaald van 145.420 naar 106.050 opgelegde sancties. Een forse daling dus. Dit beeld komt overeen met het beeld dat de criminaliteit in deze periode is gedaald waardoor er minder mensen voor de rechter verschenen. Het is dus heel goed mogelijk dat het aantal gevangenisstraffen in dezelfde periode is afgenomen vanwege deze dalende criminaliteit. Dat zegt echter niets over de punitiviteit. Om iets over de verandering in punitiviteit te kunnen zeggen, kijken we daarom naar het type opgelegde straf als percentage van het totaal aantal opgelegde sancties. Wanneer we deze cijfers in een figuur zetten zien we dat de gevangenisstraf de laatste jaren in verhouding vaker wordt opgelegd dan voorheen. Het percentage gevangenisstraffen als totaal van het aantal opgelegde sancties steeg van 18% in 2010 tot 24% in 2023. Tegelijkertijd zien we dat het aantal geldboetes verhoudingsgewijs sterk is afgenomen: van 20% in 2010 naar 11% in 2023. Het percentage bijkomende straffen en taakstraffen is

ongeveer gelijk gebleven. Opvallend is verder de sterke afname van het aantal transacties en de toename van het aantal strafbeschikkingen. Verder is het percentage opgelegde maatregelen licht gestegen. Op basis van deze gegevens valt op te maken dat er – uitgaande van het type opgelegde straf – sprake is van een lichte tendens naar strafverzwaring.

Figuur 1: Type sanctie als percentage van het totale aantal sancties



Dit beeld komt overeen met eerder onderzoek over de periode 2000-2009,⁵¹⁴ en met onderzoek over de periode 1998-2018,⁵¹⁵ waarin naar voren kwam dat rechters zwaarder zijn gaan straffen. Volgens dit laatste onderzoek straffen rechters in 2018 gemiddeld 11 procent zwaarder dan twintig jaar daarvoor. Met name gewelds- en seksuele misdrijven worden fors zwaarder bestraft: de gemiddelde straf voor deze misdrijven lag in 2018 circa 65 procent hoger dan in 1998. Ook bleek uit dit onderzoek dat vernielingen en misdrijven tegen orde en gezag zwaarder werden bestraft dan daarvoor. Uit dit onderzoek komt eveneens naar voren dat boetes zijn gedaald ten gunste van taakstraffen en vrijheidsstraffen.

⁵¹⁴ F. van Tulder, 'De straffende rechter', *NJB* 17 juni 2011, p. 1544-1550.

⁵¹⁵ F. van Tulder 'Zijn rechters strenger gaan straffen?', *Tijdschrift voor rechtspraak en strafvoetmeting*, 1-2 2019, p. 73-82.

4.3 Ontwikkelingen voor specifieke strafbare feiten

Vervolgens is het belangrijk om specifiek te gaan kijken naar de delicten waarbij het strafmaximum de afgelopen jaren is verhoogd. Hiervoor maken wij gebruik van een grote database met vonnissen (eerste aanleg) die we hebben verzameld op rechtspraak.nl.

Hiervoor moesten we eerst een aantal delicten kiezen om op te focussen. Een blik op tabel 1 in deelonderzoek A laat immers zien dat er te veel delicten zijn, en vooral te veel uitspraken om allemaal te onderzoeken. Daarom hebben we een selectie gemaakt.

Voor het maken van de selectie hebben we een aantal criteria gebruikt. Ten eerste hebben we ervoor gekozen om delicten niet te selecteren wanneer deze te weinig vonnissen opleveren in rechtspraak.nl om systematisch onderzoek te kunnen doen. Ten tweede hebben we alleen delicten onderzocht met een strafbedreiging van meer dan 4 jaar, en hebben we delicten met een strafbedreiging van 4 jaar of minder uitgesloten. De reden hiervoor is dat in het laatste geval bij veel uitspraken geen gevangenisstraf geëist dan wel opgelegd zal zijn, terwijl gevangenisstraffen de focus van dit onderzoek zijn. Bovendien is een bijkomend probleem dat zaken met een mildere straf minder vaak worden gepubliceerd op rechtspraak.nl, en dat wat daar wel te vinden is dus geen representatief beeld schetst.⁵¹⁶ Wij hebben ervoor gekozen om als derde criterium een verdere afbakening aan te brengen aan de hand van de wetten die we hebben geïdentificeerd in deelonderzoek A. We hebben ervoor gekozen om per wet één delict uit te kiezen.⁵¹⁷ Als vierde criterium kozen we ervoor om alleen strafbare feiten te selecteren waarvan de wetwijziging niet later dan in 2023 was ingegaan. Bij wetwijzigingen van na die tijd zijn er naar verwachting onvoldoende uitspraken beschikbaar waarbij de plegperiode ook voor de wetwijziging gesitueerd is. Zo kwamen we uit op vijf delicten, corresponderend met vijf wetten die in onderstaande tabel 4 worden weergegeven:

Tabel 4: Geselecteerde strafbare feiten deelonderzoek C

Strafbaar feit	Wet waaruit strafverzwaring voortkomt
197a Mensensmokkel	Wet verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel (Stb. 2016, 240)
177 Omkoping van ambtenaar	Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014,445)
287 Doodslag	Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag (Stb. 2023, 69)

⁵¹⁶ Vonnissen van rechtbanken worden ingevolge het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012 zoveel als mogelijk gepubliceerd, in het bijzonder die van de meervoudige kamers. De meervoudige strafkamer behandelt de ingewikkeldere en zwaardere strafzaken (met een strafeis van meer dan twaalf maanden gevangenisstraf). Zaken met een relatief lage strafbedreiging komen daar dus niet perse terecht.

⁵¹⁷ Door deze werkwijze zijn 4 van de 14 delicten niet geselecteerd. Deze delicten zijn: 363 Passieve omkoping ambtenaar, 420bis witwassen, 420ter gewoontewitwassen, 420quater schuldwitwassen. De strafverzwaring van deze strafbare feiten komt bij allemaal voort uit dezelfde wet: Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014,445). Omdat deze wet de straf van verschillende vormen van omkoping en witwassen verzwart, hebben wij ervoor gekozen om één vorm van omkoping (177 Omkoping van ambtenaar) en één vorm van witwassen (420ter Gewoontewitwassen) te selecteren.

140 Deelname criminele organisatie (met uitzondering van lid 2)	Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen (Stb. 2019, 311)
273f Mensenhandel	Wet aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen (Stb. 2013, 84)

Zoekslag en selectie van vonnissen

Op rechtspraak.nl is vervolgens met een specifieke zoekleutel gezocht, bestaande uit de combinatie van de kwalificatie van het delict en het desbetreffende artikel in het Wetboek van Strafrecht. Deze worden verbonden met het teken '~'. Zo worden alle uitspraken gevonden waarin beide woorden voorkomen of één van beide woorden. Bijvoorbeeld: ~273f~mensenhandel. In sommige gevallen hebben we echter de zoekleutel moeten aanpassen omdat deze te veel hits opleverde, of omdat de aanduiding van de kwalificatie niet geschikt was voor een zoekleutel. Bij het zoeken is vervolgens gefilterd op: 'uitspraak', 'strafrecht', 'rechtbanken', en een aangepast datumbereik ('datum uitspraak'), dat rekening hield met de datum van inwerkingtreding van de desbetreffende wet. In Excel werd genoteerd hoeveel hits de desbetreffende zoekslag heeft opgeleverd.

Tabel 5: Gehanteerde zoekleutel, aantal hits en selectie per strafbaar feit

Strafbaar feit	Zoekleutel	Aantal hits	Selectie
Mensensmokkel (197a)	197a EN mensensmokkel*	379	298
Omkoping ambtenaar (177)	177 EN omkoping	160	49
Spam of bombing (138b)	138b EN "geautomatiseerd* werk*" 138b EN "geautomatiseerd* werk*" DDoS	398	4
Doodslag (287)	Doodslag -poging	818	109
Deelname Criminele organisatie (140)	140 EN deel* criminele organisatie	1106	200
Mensenhandel (273f)	~273f~mensenhandel	904	310

Vervolgens werden de geselecteerde uitspraken bekeken om te zien of ze aan onze in- en exclusiecriteria voldoen. In tabel 6 is weergegeven welke in- en exclusiecriteria werden toegepast.

Tabel 6: Gehanteerde in- en exclusiecriteria bij selectie uitspraken

Exclusiecriteria	Inclusiecriteria
Vrijspraak	Veroordelingen waar een straf is opgelegd
Pogingen	Veroordelingen waarbij naast een straf ook een maatregel is opgelegd (behalve TBS en ISD)
Zaken waarbij de maatregelen TBS of ISD zijn opgelegd	Uitspraak van de rechtbank, ongeacht of er sprake is van hoger beroep.
Medeplichtigheid	

Vorbereiding	
Jeugdzaken	
Zaken waarin geen straf is opgelegd	
Deelname aan criminele organisatie met o.a. het specifieke delict als doel (voor de andere delicten dan 140)	

Vervolgens werden de geselecteerde vonnissen gelezen en de relevante informatie eruit gehaald en in een Excel bestand gezet. In wat volgt rapporteren we de resultaten van dit deel van het onderzoek.

4.3.1 Analyse uitspraken mensensmokkel (art. 197a Sr)

Bij mensensmokkel (art. 197a Sr) is in 2016 het strafmaximum verhoogd van 4 naar 6 jaar (*Stb.* 2016, 240). Deze wetwijziging is per 01-07-2016 in getreden. Daarnaast zijn de strafmaxima van de strafverzwarende omstandigheden verhoogd (zie tabel 1 A-deel). We hebben in totaal 298 uitspraken verzameld uit de periode van 01-01-2014 tot 01-03-2025.

We beantwoorden eerst de vraag of van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen dan het oude strafmaximum gebruik wordt gemaakt. Wanneer we de periode van 01-01-2014 tot 01-03-2025 overzien wordt duidelijk dat er door het OM in 22 (7%) van de 298 gevallen een straf werd geëist die boven het oude strafmaximum uitgaat. In 9 (3%) van die gevallen is er ook door de rechter een straf opgelegd die boven het oude strafmaximum uitging, en in 4 (1%) van de gevallen werd het oude strafmaximum opgelegd. Het verschil tussen de hoogte van de strafeis en de opgelegde straf heeft een aantal achtergronden. Ten eerste is de strafeis hoger omdat er soms ook andere delicten of strafverzwarende omstandigheden ten laste zijn gelegd die de straf verhogen, maar die uiteindelijk niet worden bewezen. De tweede reden heeft te maken met het gewicht dat de rechter toekent aan persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals naar voren gebracht door de verdediging. Ten derde komt het wel eens voor dat er sprake is van een overschrijding van de redelijke termijn. Alle drie de facetten komen aan de orde in deze uitspraak waarin de rechtbank uitlegt waarom niet de geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 40 maanden wordt opgelegd:

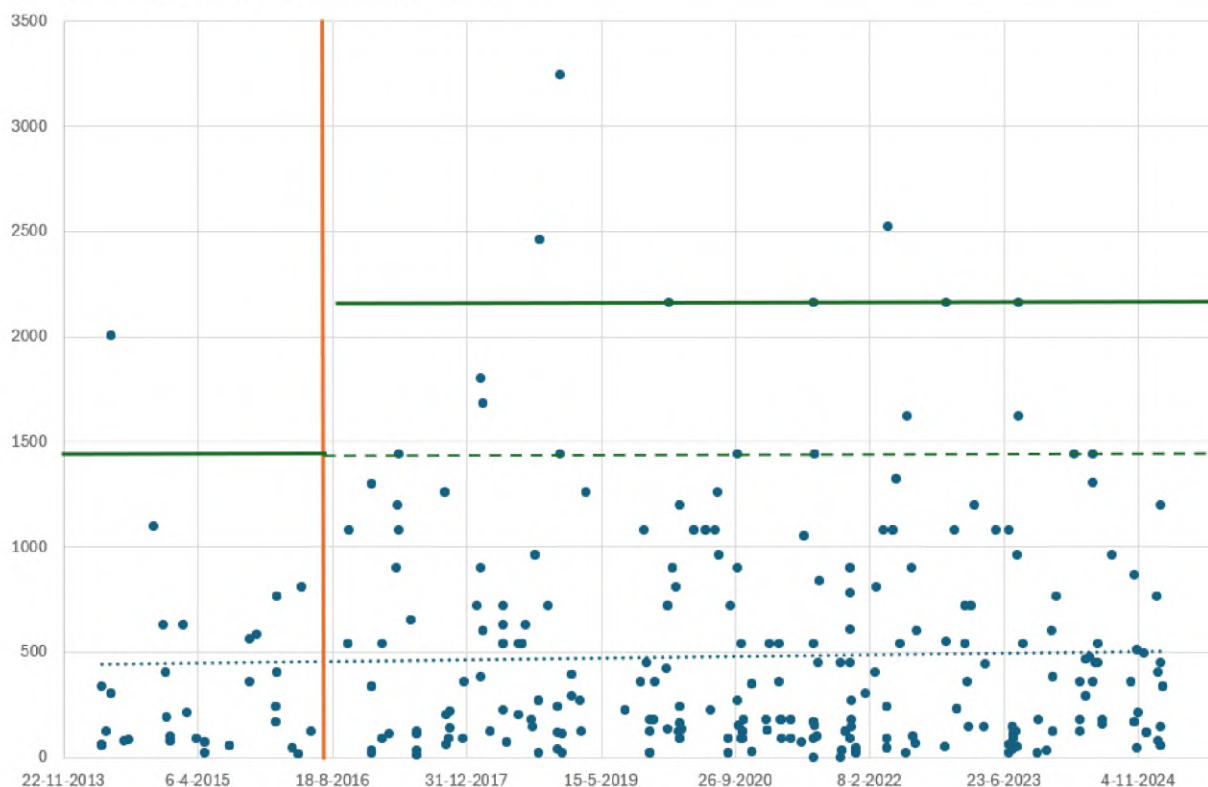
“er [is] in de onderhavige zaak sprake van een overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van bijna drieëntwintig maanden. Nu deze overschrijding niet is toe te rekenen aan de verdachte, dient dit gecompenseerd te worden door vermindering van de op te leggen straf. De verdediging heeft verzocht te volstaan met oplegging van een voorwaardelijke gevangenisstraf en een onvoorwaardelijke taakstraf. De rechtbank is van oordeel dat hiervoor gelet op de concrete omstandigheden van het geval aanleiding bestaat en neemt hierbij in aanmerking dat de rol van de verdachte beperkt is gebleven tot het verschaffen van onderdak van de gesmokkelden voor de duur van één nacht. Ook de vastgestelde (forse)

overschrijding van de redelijke termijn pleit er voor om af te zien van het opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Tot slot is de rechtbank gebleken dat de verdachte zich na de bewezen verklaarde feiten niet opnieuw heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit, dat de verdachte zijn leven op orde heeft en een eigen onderneming runt. De rechtbank zal gelet op deze omstandigheden volstaan met oplegging van een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf, in combinatie met een onvoorwaardelijke taakstraf voor de maximale duur van 240 uur.” ECLI:NL:RBROT:2020:2275

In onderstaande figuur is te zien hoe de opgelegde straffen zich verhouden tot het oude en het nieuwe strafmaximum. De x-as geeft de periode weer van 2013-2025, en de y-as het aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De groene lijnen geven het strafmaximum weer en de oranje lijn is getrokken op de datum van de wetswijziging. De puntjes in de scatterplot geven per uitspraak het aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf weer dat in het vonnis is opgelegd. Uit de figuur valt af te leiden dat ook al voor de wetswijziging in één geval boven het strafmaximum werd gestraft, maar dat het leeuwendeel van de gevallen na de wetswijziging plaatsvonden.

Wanneer we de gevallen waarbij er boven het oude strafmaximum werd gestraft nader inhoudelijk bekijken wordt duidelijk dat dit soms zaken zijn waarbij er sprake is van samenloop met andere zware delicten, zoals mensenhandel, deelname criminele organisatie (soms met een terroristisch oogmerk) of gewoontewitwassen. Daarnaast zien we dat de lichtblauwe trendlijn, een hele lichte stijging vertoont, wat duidt op een lichte stijging van de gemiddelde opgelegde straf voor mensensmokkel. De stijging is echter zo licht dat hier geen conclusies aan te verbinden zijn.

Figuur 2: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Mensensmokkel (197a) in de periode 01-01-2014 tot 01-03-2025⁵¹⁸



Vanwege de samenloop met andere delicten geven we de grafiek nogmaals weer, maar dan alleen voor gevallen zonder samenloop met zware delicten (N= 234).⁵¹⁹ In de grafiek zonder samenloop met zware delicten zien we dat de trendlijn nu een duidelijkere stijging weergeeft in de gemiddelde opgelegde straf voor mensensmokkel (van 220 naar 430 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf). Wanneer we kijken naar de periode waarin het strafbare feit is gepleegd dan zien we een vergelijkbare ontwikkeling. De gemiddelde straf voor feiten gepleegd voor de wetswijziging was 276 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Voor feiten na de wetswijziging was dit 440 dagen. De mediane straf steeg van 120 dagen naar 229 dagen. Omdat het hier doorgaans gaat om een pleegperiode en niet een pleegdatum kunnen we dit niet weergeven in een grafiek.

Vervolgens hebben wij ook onderzocht of het gemiddelde in de periode voor de wetswijziging significant verschilt van het gemiddelde aantal sanctiepunten in de periode na de wetswijziging (uitgaande van de pleegdatum). Hiermee gaan we na of de gevonden verschillen op toeval

⁵¹⁸ In de grafiek worden sanctiepunten weergegeven. Een sanctiepunt staat gelijk aan een dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Hierbij zijn taakstraffen, geldboetes of voorwaardelijke gevangenisstraffen dus omgerekend zodat zij eveneens worden uitgedrukt in termen van dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

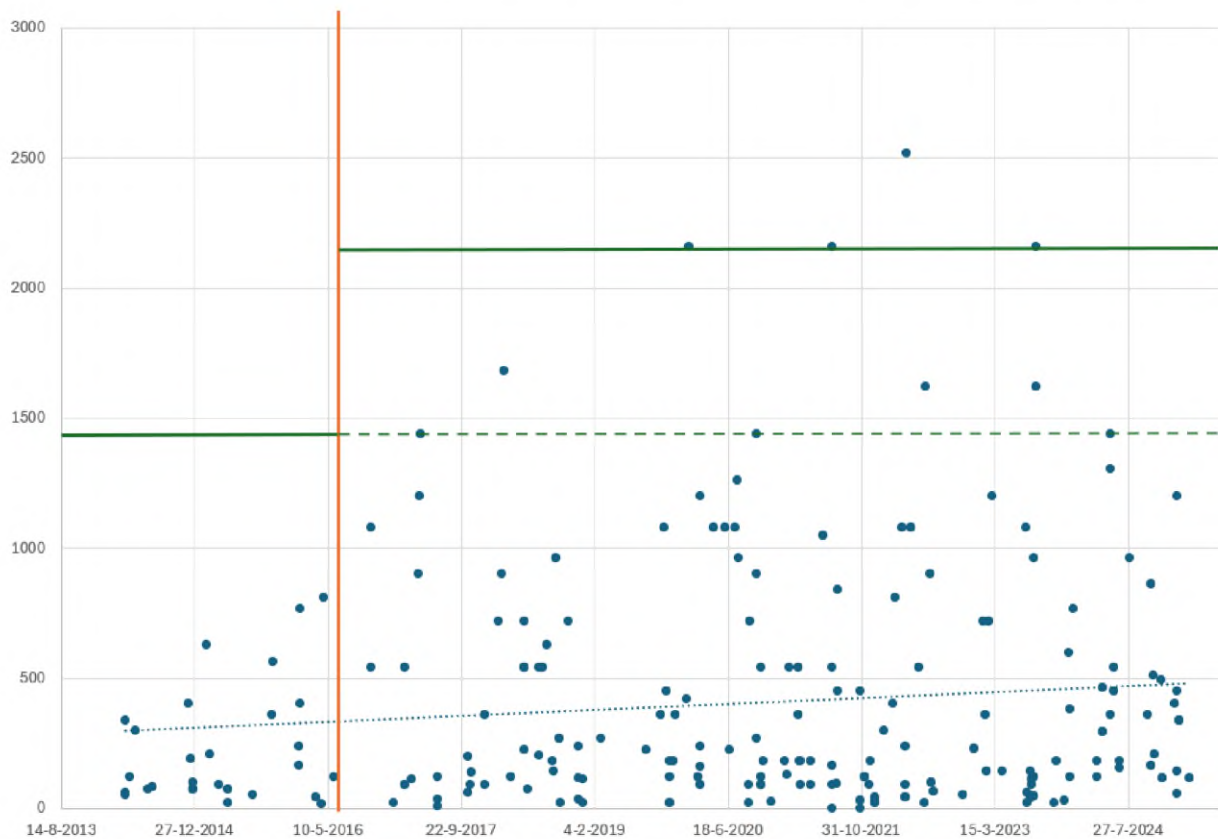
⁵¹⁹ Zaken werden geëxcludeerd met een serieuze strafbedreiging, zoals mensenhandel, deelname criminele organisatie, overtredingen van de WWM, fraude, poging doodslag, artikel 3 Opiumwet, witwassen, oplichting. We hebben delicten waarbij er samenloop was met valsheid in geschrifte en vals reisdocument niet uitgesloten omdat deze delicten nauw verwant zijn aan mensensmokkel en een lagere strafbedreiging kennen. Ook gevallen waarbij er sprake was van meermaals gepleegde mensensmokkel werden deze zaken niet uitgesloten.

berusten met een statistische toets. We houden hierbij een significantieniveau aan van 5%. Dit wil zeggen dat we met de toets nagaan of de kans dat de verschillen in gemiddelden tussen de opgelegde straf vóór de inwerkingtreding van de wet en de opgelegde straffen na de inwerkingtreding van de wet op toeval berusten kleiner is dan 5% ($p = 0.05$). Een Mann-Whitney toets laat zien dat de kans dat het verschil tussen de opgelegde straf in de periode voor de wetswijziging en de periode erna op toeval berust 0,6% is ($U = 3382,000$, $p = 0,006$).⁵²⁰ Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat we met voldoende zekerheid kunnen zeggen dat de strafrechter systematisch zwaarder is gaan straffen na de wetswijziging.

Dit wijst erop dat de rechter mensensmokkel in de onderzochte periode zwaarder is gaan bestraffen. Tegelijkertijd is er ook een andere interpretatie mogelijk. Het zou zo kunnen zijn dat de aard van de onderliggende delicten veranderd is en het in de latere jaren gaat om zwaardere problematiek. Uit nadere kwalitatieve analyse van de uitspraken blijkt echter dat dit niet het geval is. Er lijkt dus daadwerkelijk sprake van een stijging in de zwaarte van de opgelegde straffen voor mensensmokkel. Een andere aanwijzing voor een zwaardere gemiddelde bestraffing is dat de rechter in de periode vóór de wetswijziging in 12 van de 30 (40%) gevallen (zonder samenloop) een taakstraf als hoofdstraf oplegde, terwijl de rechter dit nog slechts in 22 van de 204 (11%) gevallen (zonder samenloop) deed na de wetswijziging.

⁵²⁰ Een Mann-Whitney toets is een niet-parametrische toets voor het vergelijken van een (semi-)continue variabele tussen twee onafhankelijke (ongepaarde) groepen. We gebruiken een Mann-Whitney toets en geen t-toets omdat de data scheef verdeeld zijn en een non-parametrische toets in zulke gevallen moet worden gebruikt.

Figuur 3: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Mensensmokkel (197a) in de periode 01-01-2014 tot 01-03-2025 zonder samenloop met andere zware delicten



Daarnaast zien we dat er van de eerdere 9 nog 7 gevallen over zijn na verwijdering van gevallen met samenloop, waarbij de rechter boven het oude strafmaximum uit straft, en 3 (eerder 4) waarbij de rechter de maximumstraf oplegt. Er is zelfs 1 geval waarbij er ook boven het nieuwe strafmaximum wordt gestraft. Dit komt doordat er in deze zaak sprake is van strafverzwarende omstandigheden. Het ging hier om een verdachte die beroepsmatig mensen, waaronder zwangere vrouwen en kinderen, vanuit Frankrijk of België met onveilige bootjes (met levensgevaar) naar het Verenigd Koninkrijk liet varen. De wet bepaalt in lid 4 dat indien de feiten werden begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of in vereniging wordt begaan door meerdere personen, een gevangenisstraf van ten hoogste 10 jaren (eerder 8) kan worden opgelegd. Daarnaast stelt de wet in lid 5 dat indien de feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebben of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, een gevangenisstraf van ten hoogste 15 jaren (eerder 12) kan worden opgelegd. Aangezien beide strafverzwarende omstandigheden aanwezig waren werd in dit geval met 7 jaar gevangenisstraf dus wel boven het maximum van het basisdelict (6 jaar) gestraft, maar niet boven het wettelijke maximum waarbij strafverzwarende omstandigheden zijn meegenomen (10 respectievelijk 15 jaar). De rechtbank overweegt in het vonnis:

“Verdachte heeft zich samen met zijn mededaders schuldig gemaakt aan de beroepsmatige smokkel van vele vreemdelingen, waaronder zwangere vrouwen en kinderen, door hen in bootjes te vervoeren vanuit Frankrijk of België naar Groot-

Brittannië. Deze bootjes waren -voor zover de rechtbank dat heeft kunnen vaststellen - absoluut niet geschikt voor de overtocht en de overtocht vond bovendien plaats op een van de drukste vaarroutes ter wereld. Onder die omstandigheden hadden de vreemdelingen dan ook levensgevaar te duchten. Verdachte heeft met zijn handelen de gevaarlijke situaties voor deze migranten voor lief genomen en zijn eigen financiële gewin voorop gesteld. De rechtbank rekent dit verdachte zwaar aan. Daar komt bij dat mensensmokkel het overheidsbeleid ter bestrijding van wederrechtelijke doorreis door Nederland en andere Europese landen doorkruist en daarmee bijdraagt aan het in stand houden van een illegaal circuit dat allerhande maatschappelijke ongewenste effecten met zich brengt. De rechtbank slaat acht op de omstandigheid dat uit het uittreksel justitiële documentatie van verdachte van 1 maart 2022 blijkt dat verdachte niet eerder voor soortgelijke feiten is veroordeeld.” ECLI:NL:RBOVE:2022:1055

Hoewel de rechtbank het niet aangeeft in het vonnis, is er wellicht ook in strafmatigende zin rekening gehouden met het verzoek van de verdediging om rekening te houden met het feit dat verdachte first offender is, de relatief korte periode waarbinnen de feiten zijn begaan en het feit dat hij een gezin met jonge kinderen heeft. Al met al zag de rechter dus wel reden om relatief zwaar te straffen, maar niet om hierbij het maximum op te zoeken.

Nadere kwalitatieve analyse van de vonnissen leert dat bij alle vonnissen met een straf van 30 maanden (2,5 jaar) of hoger sprake was van strafverzwarende omstandigheden. En ook bij lagere straffen was in meer dan de helft van de gevallen sprake van de strafverzwarende omstandigheid onder lid 4 (in vereniging of beroepsmatig gepleegd). Desalniettemin werden deze strafverzwarende omstandigheden niet ten laste gelegd, en werd er niet in de buurt van het strafmaximum voor het ‘kale’ delict gestraft.

Ook valt op dat veel straffen zich aan de onderkant van de bandbreedte bevinden en daarmee relatief laag zijn ten opzichte van het strafmaximum van 6 jaar. Dit heeft soms te maken met eerdergenoemde factoren zoals het overschrijden van de redelijke termijn of bijzondere omstandigheden bij de verdachte, maar bijvoorbeeld ook omdat het winstbejag niet kon worden bewezen.⁵²¹ De aanwezigheid van humanitaire gronden is voor rechters een belangrijke reden om de straf flink te matigen:

“Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan mensensmokkel door het in de auto meenemen van een persoon vanuit Frankrijk naar Nederland om hier te lande asiel aan te vragen. Door mensensmokkel wordt het overheidsbeleid inzake bestrijding van illegaal verblijf in en illegale toegang tot Nederland en andere landen van de Europese Unie doorkruist en wordt bijgedragen aan het in stand houden van een illegaal circuit. Gelet hierop alsmede op de straffen die voor soortgelijke feiten door rechters plegen te worden opgelegd en het signaal dat daarvan uit het oogpunt van generaal preventie dient uit te gaan, acht de rechtbank de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf

⁵²¹ Dit geldt alleen voor zaken die worden vervolgd onder lid 1 (hulp grensoverschrijding) aangezien bij lid 2 (hulp bij verblijf) winstbejag een vereiste is.

in beginsel passend. De rechtbank ziet echter in de persoonlijke omstandigheden van verdachte aanleiding om daar in haar voordeel van af te wijken. Verdachte die zich al vele jaren inzet voor de hulp aan vluchtelingen heeft puur op humanitaire gronden gehandeld. Sprake lijkt te zijn van een ondoordachte vriendendienst jegens gesmokkelde met wie zij al langere tijd een goede band onderhield en die zij meende te moeten helpen nadat op haar een moreel appel werd gedaan. De rechtbank heeft ook gelet op de omstandigheid dat verdachte niet eerder is veroordeeld voor soortgelijke strafbare feiten.” ECLI:NL:RBNNE:2021:5228

De rechtbank heeft aan verdachte een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd voor de duur van drie maanden met een proeftijd van twee jaren. Dat is een straf die we vaker zien wanneer er geen sprake is van winstbejag. Het gaat dan doorgaans om verdachten die terechtstaan omdat zij een persoon zonder wettig verblijf naar Ter Apel hebben gebracht om asiel aan te vragen.

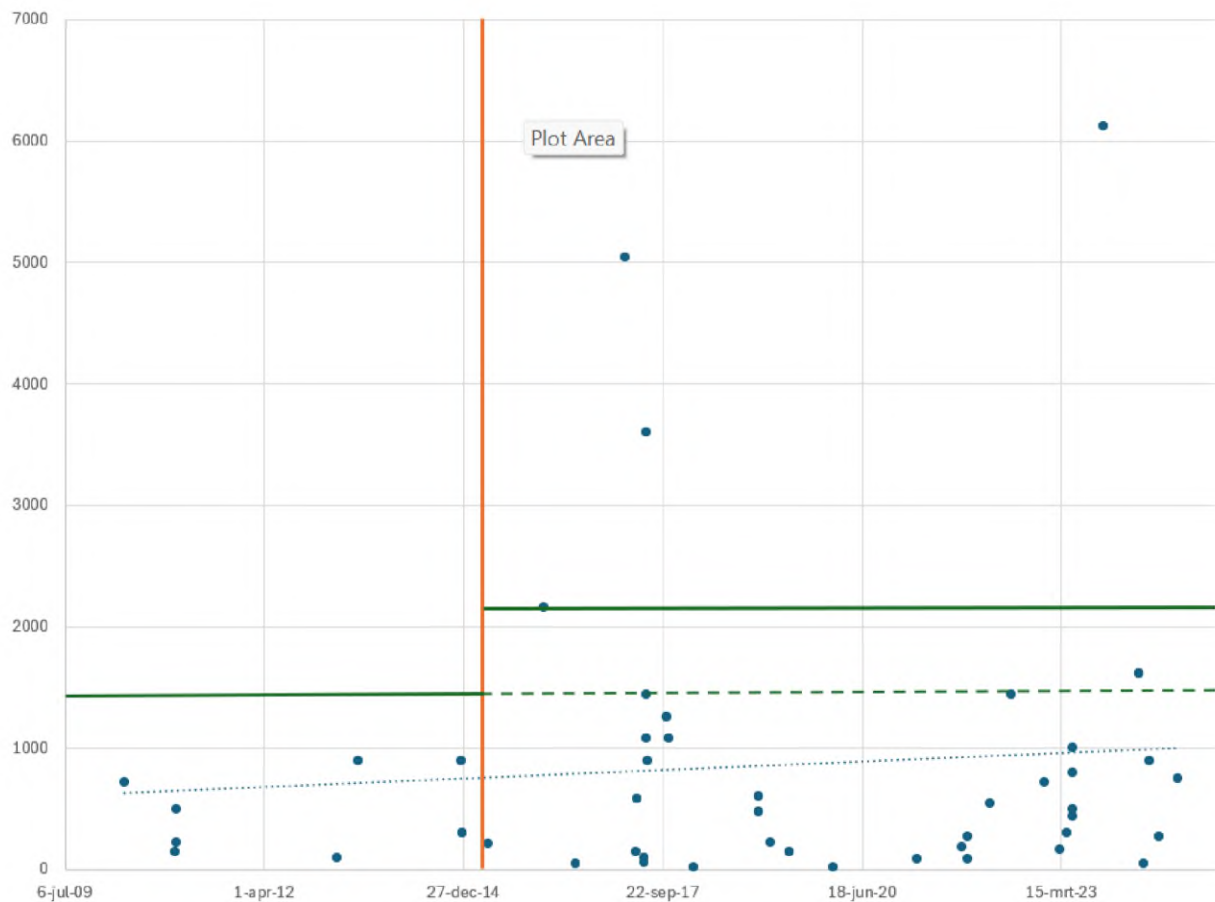
Al met al kunnen we concluderen dat de rechter gemiddeld genomen mensensmokkel zwaarder is gaan bestraffen in de onderzochte periode. Maar hoewel de gemiddelde straf is gestegen, lijkt de rechter weinig gebruik te maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheden om voor alleen het basisdelict (lid 1 en lid 2) een straf in de buurt van of op het strafmaximum op te leggen. Bovendien heeft de rechter slechts in één geval gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om boven de maximumstraf van het basisdelict te gaan bij strafverzwarende omstandigheden (lid 3, 4, 5 en 6). In dit geval kwam de straf niet in de buurt van het mogelijke strafmaximum. Op basis van de analyse van de uitspraken mensensmokkel kunnen we daarom concluderen dat rechters in de wetswijziging wel aanleiding hebben gezien om gemiddeld genomen zwaarder te gaan straffen, maar dat zij hierbij niet de strafmaxima opzoeken.

4.3.2 Analyse uitspraken Omkoping van een ambtenaar (art. 170 Sr)

Het strafmaximum van Omkoping van een ambtenaar (170 Sr) werd op 01-01-2015 (Stb. 2014, 445) verhoogd van 4 naar 6 jaar. We hebben uitspraken gezocht in de periode 01-04-2010 tot 01-03-2025 en vonden in het totaal 49 uitspraken die aan onze criteria voldeden. De reden dat we niet nog verder teruggaan in de tijd is dat er voor die tijd ook een wetswijziging plaatsvond die het strafmaximum verhoogde.

We beantwoorden eerst de vraag of van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen dan het oude strafmaximum gebruik wordt gemaakt. Uit de analyse wordt duidelijk dat er door het OM in 11 (22%) van de 49 gevallen een straf werd geëist die boven het oude strafmaximum uitgaat. In 6 (12%) van die gevallen is er ook door de rechter een straf opgelegd die boven het oude strafmaximum uitging, en in 2 (4%) van de gevallen werd het oude strafmaximum opgelegd.

Figuur 4: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Omkoping van een ambtenaar (170) in de periode 01-04-2010 tot 01-03-2025



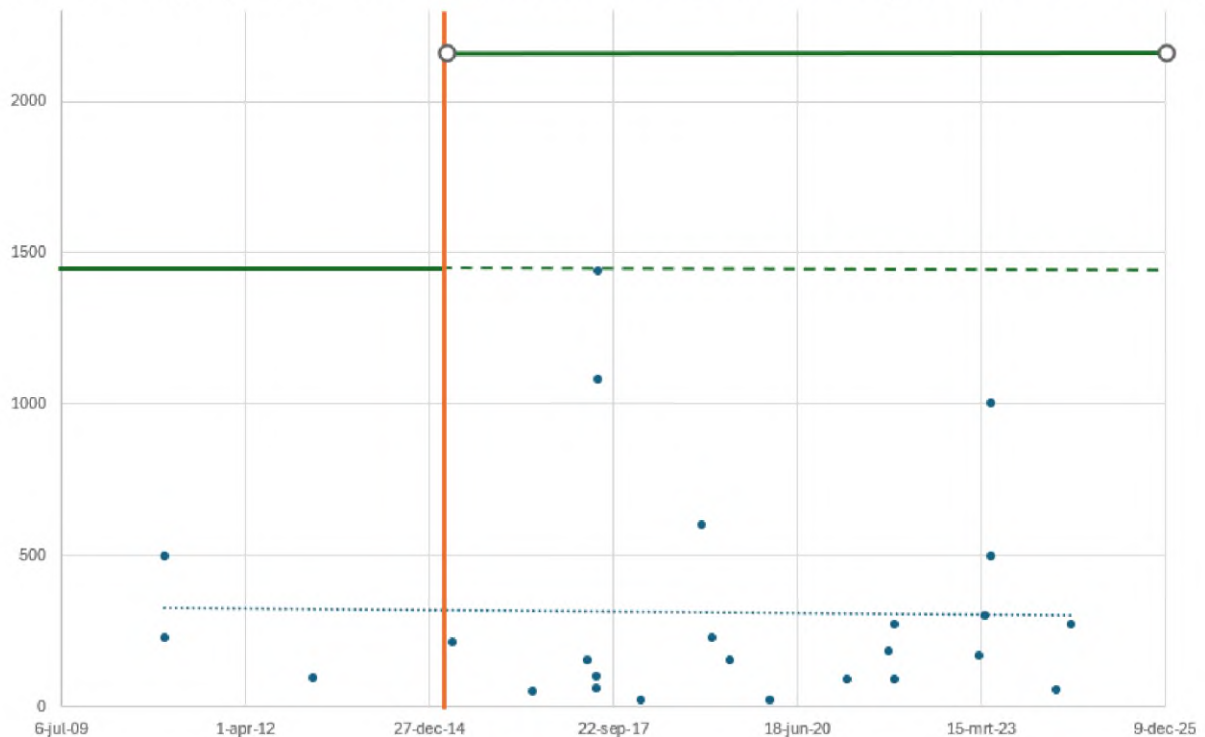
Op het eerste gezicht lijkt de rechter dus bij Omkoping van een ambtenaar (177) vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om een straf op te leggen (6) die uitgaat boven het oude strafmaximum van 4 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Nadere kwalitatieve analyse laat echter zien dat het bij de 6 opgelegde straffen in 3 gevallen ging om oude feiten, dus feiten van voor de wetwijziging. Dit betekent dat de wet op dat moment niet de reden kon zijn om boven het strafmaximum uit te gaan. In deze gevallen waren er ook diverse andere ernstige strafbare feiten ten laste gelegd. Waarschijnlijk was dit de reden waarom de geëiste dan wel opgelegde straf hoger uitkwam dan het strafmaximum. Ook in de andere 3 gevallen waarbij er boven het oude strafmaximum werd uitgegaan was er sprake van samenloop met andere delicten zoals drugshandel, heling of witwassen. In alle drie de gevallen was er bovendien sprake van medeplegen. In de vonnissen wordt doorgaans niet aangegeven hoe zwaar elk feit weegt in het totaaloordeel. Bij Omkoping van een ambtenaar vonden we slechts één vonnis waarbij specifiek werd aangegeven hoe zwaar de omkoping woog in de totaal opgelegde straf:

“Enkel het bezit van 8 kilogram cocaïne heeft als oriëntatiepunt al een gevangenisstraf van 26 maanden. Voor omkoping bestaan geen oriëntatiepunten. De maximale straf voor omkoping in de zin van artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht bedraagt zes jaren. De rechtbank acht in deze zaak een gevangenisstraf van 2,5 jaren voor de

omkoping passend. De rechtbank heeft daarbij een lagere gevangenisstraf als uitgangspunt genomen dan voor medeverdachte [medeverdachte], gelet op hetgeen de rechtbank eerder heeft gezegd over de onderlinge rolverdeling tussen [medeverdachte] en [verdachte]. Voor alle feiten tezamen acht de rechtbank in beginsel een gevangenisstraf van 5 jaar, met aftrek van het voorarrest, passend en geboden.”
ECLI:NL:RBMNE:2024:2133

Bovenstaande is aanleiding om gevallen waarbij er sprake is van bewezen samenloop met andere zware strafbare feiten uit te sluiten, zoals we eerder ook bij Mensensmokkel deden. We volgen hierbij een vergelijkbare systematiek. In onderstaande figuur zijn de opgelegde straffen wederom afgezet tegen de oude en de nieuwe maximumstraf. We houden nog maar iets meer dan de helft van de vonnissen over (N=25) nu we de zaken met bewezen samenloop met een zwaar delict hebben verwijderd. In onderstaande figuur zien we dat er nog maar 1 zaak is die op het oude strafmaximum zit. Geen enkele zaak komt in de buurt van het nieuwe strafmaximum.

Figuur 5: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Omkoping van een ambtenaar (170) in de periode 01-04-2010 tot 01-03-2025 (zonder samenloop met andere zware delicten)



De trendlijn is relatief stabiel tot licht dalend. Vanwege de kleinere aantallen kunnen we hier geen conclusies aan verbinden. Ook een nadere analyse van het type opgelegde straffen levert geen soelaas: na de wetswijziging werd verhoudingsgewijs niet minder vaak een taakstraf opgelegd dan voor de wetswijziging.

Daarnaast blijkt dat samenloop met andere strafbare feiten een grote rol speelt bij de geëiste straf en de opgelegde straf. De straffen bij de gevallen waarbij er slechts sprake is van ‘kale feiten’ (soms wel meermaals gepleegd) worden het minst zwaar bestraft. Zo was er in 3 van de 4 gevallen waarbij er een taakstraf werd opgelegd geen sprake van samenloop. De opgelegde straffen bij ‘kale feiten’ varieerden van 40 uur taakstraf tot een gevangenisstraf van 10 maanden en blijven daarbij dus ruim onder zowel het oude als het nieuwe strafmaximum. Dit roept de vraag op wat hier de redenen voor zijn. De kwalitatieve analyse biedt hiervoor enige aanknopingspunten. Zo lijken het zaken te zijn die niet tot de meest ernstige omkopingszaken gerekend worden:

“De vormen van omkoping en de omkopingsmiddelen in onderhavig strafrechtelijk onderzoek [...] wijken af van het meer algemene patroon waarbij tegenover giften directe resultaten staan in de vorm van concrete bevoordeling. Het gaat hier om meer subtiele vormen van stilzwijgende en soms impliciete beïnvloeding van overheidsdienaren die als economisch en financieel gemotiveerd verschijnsel bederf veroorzaken in een samenleving.” ECLI:NL:RBROT:2018:1374

Verder wordt vaker aangevoerd dat de verdachte nog niet eerder een strafbaar feit heeft gepleegd. Een zaak, zonder samenloop, waarin de hoogste straf is opgelegd betreft een zaak die

ernstig lijkt te zijn, maar waarbij de verdachte geen strafblad heeft. De ernst van de zaak brengt de rechter ertoe mee te gaan in de eis van het OM:

“Verdachte heeft gedurende een periode van twee jaar een politicambtenaar, die hij privé al kende, meermalen omgekocht. De verdachte betaalde de politicambtenaar met geld en goederen in ruil voor informatie uit de politicsystemen. Verdachte heeft er aldus actief aan bijgedragen dat het vertrouwen in de politie door [naam 1] ernstig is geschaad en daarmee de integriteit van de Nederlandse politie in diskrediet gebracht. Deze vorm van criminaliteit is ondermijnend en schaadt het vertrouwen, niet alleen in de Nederlandse politie, maar ook in het functioneren van de rechtsstaat. (...) De rechtbank heeft acht geslagen op een uittreksel uit de justitiële documentatie van 16 maart 2023 van verdachte, waaruit volgt dat verdachte niet eerder voor soortgelijke misdrijven is veroordeeld. (...) De rechtbank is van oordeel dat een straf, zoals gevorderd door de officier van justitie, op zijn plaats is. De rechtbank zal aan de verdachte opleggen een gevangenisstraf voor de duur van tien maanden. ECLI:NL:RBOVE:2023:1283

Behalve het ontbreken van het strafblad worden er geen feiten genoemd die reden zouden kunnen zijn voor strafmatiging. Tegelijkertijd wordt in het vonnis juist de ernst van de strafbare feiten benadrukt en wordt meegegaan met de eis van het OM (eveneens 10 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf).

Het kan natuurlijk zo zijn dat andere zaken een rol hebben gespeeld, zoals de ernst en de duur van de omkoping, het tonen van berouw, medewerking aan het opsporingsonderzoek, of zaken in een reclasseringsrapportage die aanleiding geven om een straf te matigen of deels voorwaardelijk te maken. Deze worden echter vaker niet dan wel benoemd. Een sluitend antwoord op de vraag waarom er geen straffen worden geëist dan wel opgelegd die in de buurt van, of boven het oude strafmaximum uitgaan is daarom niet goed te formuleren op basis van de geanalyseerde gegevens.

Een van de redenen zou kunnen zijn dat het in veel gevallen ging om feiten die (deels) plaatsvonden voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet. We hebben daarom de gemiddelde en mediane straf berekend voor zaken waarbij de feiten voor de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden en feiten die daarna plaatsvonden. Het gemiddelde lag voor de inwerkingtreding van de wet op 356 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf, en erna op 281. Hier was dus sprake van een daling. De mediane straf laat wel een stijging zien van 150 naar 180 dagen. De aantallen zijn te klein voor betrouwbare significantietoetsen.

Al met al kunnen we concluderen dat niet is vast te stellen of rechters zwaarder straffen sinds de wetswijziging, maar dat er aanwijzingen zijn dat dit niet het geval is. Bovendien kunnen we concluderen dat de rechter geen gebruik maakt van de ruimte aan de bovenkant van de bandbreedte om straffen op te leggen die boven het oude strafmaximum uitgaan. Alleen bij samenloop met andere, zware delicten worden straffen hoger dan 4 jaar gevangenisstraf opgelegd.

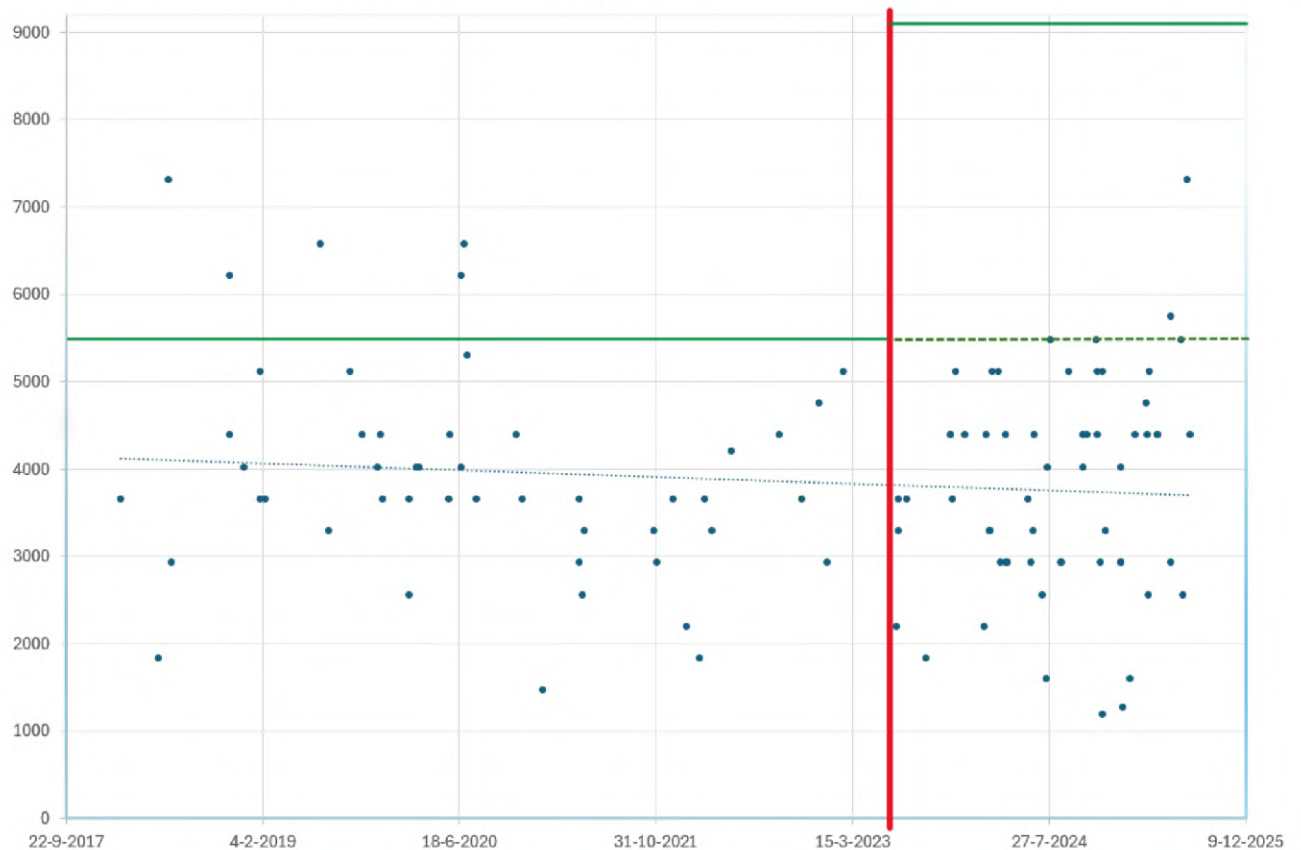
4.3.3 Analyse van uitspraken Doodslag (art. 287 Sr)

Het strafmaximum voor doodslag (art. 287 Sr) werd per 1 juli 2023 verhoogd van 15 naar 25 jaar. Om te onderzoeken wat voor straffen worden geëist dan wel opgelegd voor doodslag hebben we uitspraken gezocht in de periode 01-01-2018 tot 01-10-2025. In totaal selecteerden we 109 uitspraken die aan onze criteria voldeden, waarvan 61 gevallen een uitspraak betrof van na 1 juli 2023. Omdat er bij gevallen van doodslag doorgaans een duidelijke datum in beeld is waarop het delict is gepleegd kunnen we de analyses bovendien ook hierop aanpassen. Bij de andere delicten was er doorgaans sprake van een langere pleegperiode waardoor we alleen de periodes konden vergelijken, maar bij gebrek aan een datum dit niet visueel konden weergeven. Bij 28 van de 109 geselecteerde uitspraken lag de pleegdatum ook na 1 juli 2023. Alleen bij deze gevallen geldt dat de rechter het verhoogde strafmaximum mag opleggen.

We beginnen wederom met de vraag of van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen dan het oude strafmaximum gebruik werd gemaakt. Uit de analyse blijkt dat het OM sinds de wetswijziging 9 van de 61 keer (15%) een straf heeft geëist die boven het oude strafmaximum uitging. Nadere inspectie van deze vonnissen laat zien dat het slechts in één geval ging om een zaak met een pleegdatum van na 1 juli 2023. In de overige gevallen was er sprake met samenloop met andere delicten waardoor men boven het voor deze zaken geldende strafmaximum van 15 jaar voor doodslag uitging. In deze gevallen eiste het OM een hogere straf omdat er ook moord ten laste was gelegd (4), medeplichtigheid aan moord (2), het wegmaken van een lijk (1) of omdat het een dubbele doodslag (1) betrof. Bij de gevallen waarbij (medeplichtigheid aan) moord ten laste werd gelegd werd de voorbedachte rade uiteindelijk niet bewezen waardoor er werd veroordeeld voor doodslag en niet voor moord.

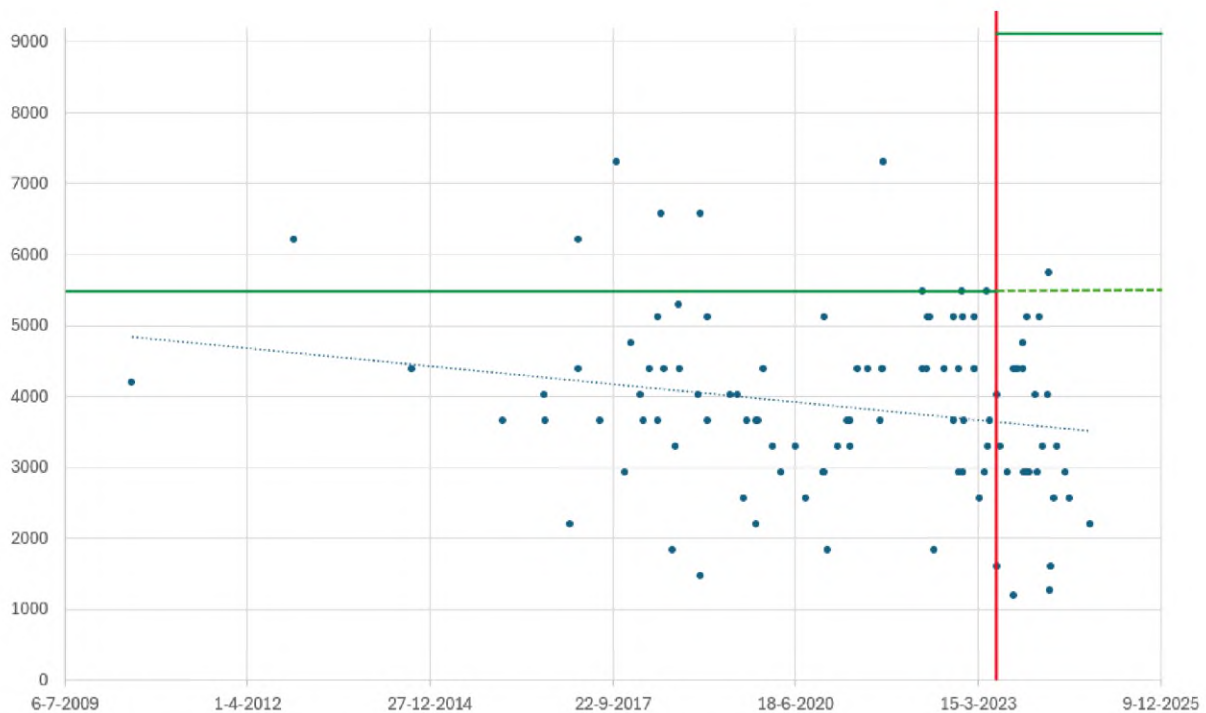
In de totale onderzochte periode (2018-2015) legde de rechter in 7 van de 109 gevallen (6%) een straf op boven de 15 jaar. In 2 van deze 7 gevallen ging het om een uitspraak na 1 juli 2023 en in één geval vond ook de pleegdatum plaats voor de verhoging van het strafmaximum. In de andere gevallen werd er boven het toen geldende strafmaximum van 15 jaar gestraft omdat er sprake was van samenloop met andere delicten, zoals een dubbele doodslag, brandstichting, het wegmaken van een lijk of misdrijven uit de Opiumwet of de WWM. De rechter legde daarmee sinds de inwerkingtreding van de wet in 2 van de 61 gevallen (3%) een hogere straf op dan het oude strafmaximum. Bovendien legde de rechter in 1 van de 28 gevallen (3,5%) een hogere straf op dan het oude strafmaximum bij zaken waarbij ook de pleegdatum na de inwerkingtreding van de wet plaatsvond. Wanneer we de opgelegde gevangenisstraf afzetten tegen de datum waarop het vonnis werd gewezen krijgen we onderstaand beeld.

Figuur 6: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Doodslag (287) in de periode 01-01-2018 tot 01-10-2025 naar datum uitspraak



We zien dat er naast de 7 straffen die boven het oude strafmaximum uitgaan sinds de verhoging van het strafmaximum ook 3 keer een straf is opgelegd op het oude strafmaximum. Wanneer we kijken naar de trendlijn zien we dat de gemiddelde door de rechter opgelegde straf voor doodslag een licht dalende trend vertoont. Eenzelfde dalende trendlijn zien we wanneer we de opgelegde straffen niet afzetten tegen de datum van het vonnis maar tegen de pleegdatum.

Figuur 7: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Doodslag (287) in de periode 01-01-2018 tot 01-10-2025 naar pleegdatum



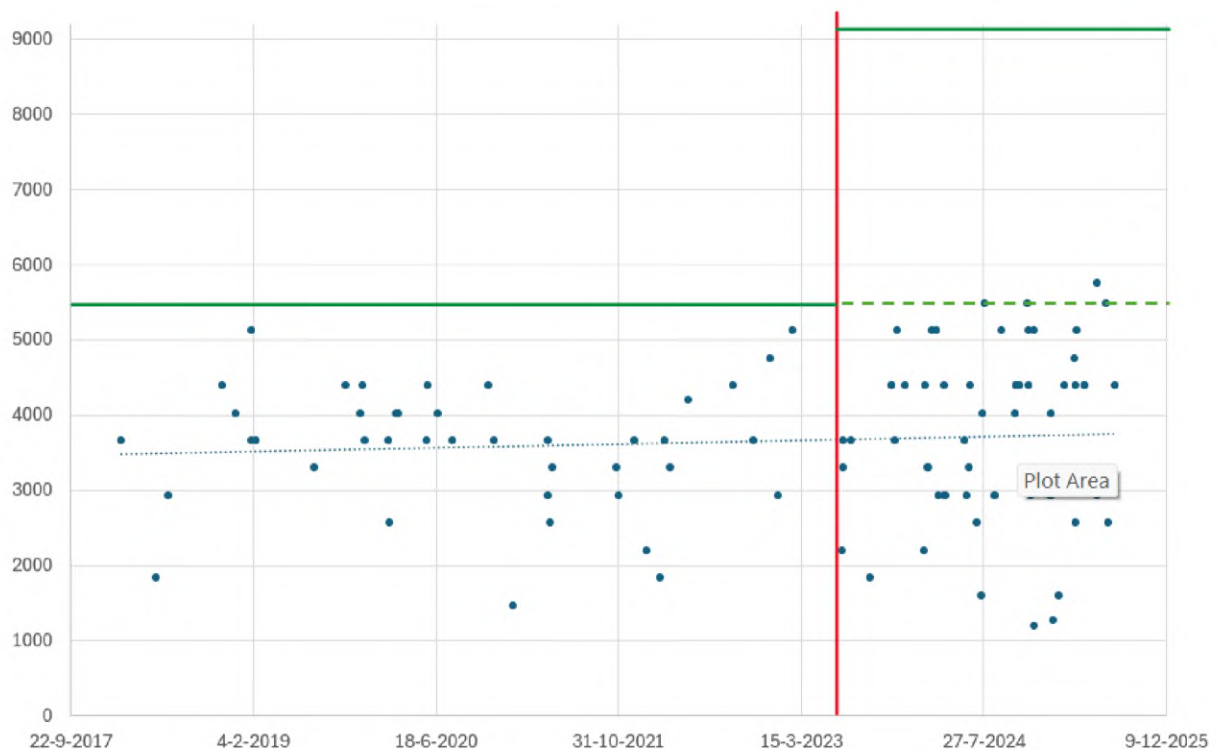
We zien nu dat ook de zaken waarbij er op het strafmaximum werd gestraft een pleegdatum van voor de inwerkingtreding hadden en dat er inderdaad maar één zaak overblijft waarbij er boven het oude strafmaximum werd gestraft. In deze zaak was geen sprake van samenloop met andere delicten. Hoewel er 14 jaar was geëist door het OM legde de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 16 jaar op voor doodslag. Het ging om een geval van *femicide*, waarbij de rechtbank aanleiding zag om een hogere straf op te leggen dan geëist:

“Gelet op de ernst van het feit kan niet worden volstaan met een andere straf dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van lange duur. Daarbij geldt dat het strafmaximum voor doodslag per 1 juli 2023 is verhoogd van 15 jaar naar 25 jaar. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat een van de redenen om het strafmaximum te verhogen is geweest om zo het verschil tussen de straffen voor doodslag en moord te verkleinen, en dat dit ook is gelegen in de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten. De rechtbank ziet gelet op deze wetswijziging, in combinatie met de ernst van het feit – in het bijzonder de hiervoor genoemde gruwelijke omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, hoe verdachte met het levenloze lichaam van [slachtoffer] is omgegaan en de veroordeling in 2023 voor eerder toegepast geweld op [slachtoffer] – aanleiding om een hogere straf op te leggen dan door de officier van justitie is gevorderd.” ECLI:NL:RBZWB:2025:3503

Het zou zo kunnen zijn dat de dalende trendlijn beïnvloed wordt door enkele zaken waarbij er sprake was van samenloop met andere zware delicten. Daarom presenteren we de analyses

opnieuw, maar nu zonder zaken met samenloop met zware delicten zoals een dubbele doodslag of brandstichting (N = 101). We hebben gevallen waarbij er sprake is van samenloop met de WWM of met het wegmaken van een lijk niet verwijderd. Dit omdat deze feiten relatief vaak voorkomen daar deze delicten sterk verweven zijn met de gepleegde doodslag. Zo wordt er om iemand te doden vaak een wapen gebruikt en maakt men soms het lijk weg om zo ontdekking en daarmee vervolging proberen te voorkomen. Wanneer we onderstaand beeld bekijken zien we dat de trendlijn nu van een licht dalende in een licht stijgende trendlijn is veranderd.

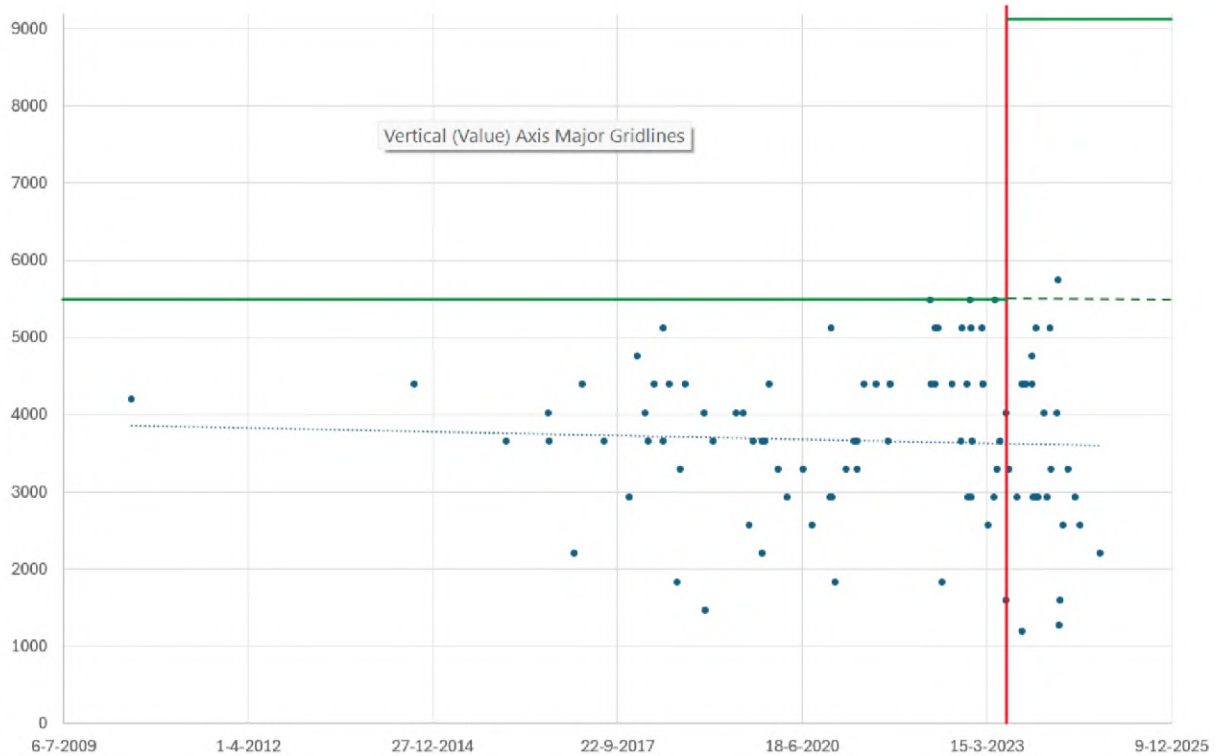
Figuur 8: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Doodslag (287) in de periode 01-01-2018 tot 01-10-2025 naar datum uitspraak (zonder samenloop met andere zware delicten)



Bovenstaande figuur gaat uit van de datum van de uitspraak. De verandering van een dalende naar een licht stijgend verdwijnt echter weer wanneer we uitgaan van de pleegdatum in plaats van de datum van de uitspraak. We zien nu wederom een licht dalende trendlijn.⁵²²

⁵²² De trendlijn blijft dezelfde, ook wanneer de twee of drie zaken met een wat oudere pleegdatum worden verwijderd.

Figuur 9: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Doodslag (287) in de periode 01-01-2018 tot 01-10-2025 naar pleegdatum (zonder samenloop met andere zware delicten)



Vervolgens is het de vraag of de gemiddelde en de mediane straf van elkaar verschillen voor en na het verhogen van het strafmaximum. De analyses wijzen uit dat zowel de gemiddelde (3439) als de mediane straf (3285) in de periode na de wetswijziging lager waren dan de gemiddelde (3744) en de mediane (3650) straf opgelegd voor doodslag die voor de wetswijziging werd gepleegd, uitgedrukt in het aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Al met al is de gemiddelde straf sinds de wetswijziging gedaald van grofweg 10,3 jaar gevangenisstraf naar 9,4 jaar gevangenisstraf.

Vervolgens hebben wij ook onderzocht of het gemiddelde in de periode voor de wetswijziging significant verschilt van het gemiddelde aantal sanctiepunten in de periode na de wetswijziging (uitgaande van de pleegdatum). Hiermee gaan we na of de gevonden verschillen op toeval berusten met een statistische toets. We houden hierbij een significantieniveau aan van 5%. Dit wil zeggen dat we met de toets nagaan of de kans dat de verschillen in gemiddelden tussen de opgelegde straf vóór de inwerkingtreding van de wet en de opgelegde straffen na de inwerkingtreding van de wet op toeval berusten kleiner is dan 5% ($p = 0.05$).⁵²³ Een Mann-Whitney toets laat zien dat het verschil tussen de opgelegde straf in de periode voor de

⁵²³ Een Mann-Whitney toets is een niet-parametrische toets voor het vergelijken van een (semi-)continue variabele tussen twee onafhankelijke (ongepaarde) groepen. We gebruiken een Mann-Whitney toets en geen t-toets omdat de data scheef verdeeld zijn en een non-parametrische toets in zulke gevallen moet worden gebruikt.

wetswijziging en de periode erna niet significant is ($U= 851,500$, $p = 0,19$). Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat we niet met voldoende zekerheid kunnen zeggen dat de strafrechter systematisch minder zwaar is gaan straffen na de wetswijziging, maar dat de kans groot is dat dit op toeval berust.

In vergelijking met de hiervoor geanalyseerde strafbare feiten zoals mensensmokkel valt op dat de rechter vaker in de buurt van het oude strafmaximum straft, ook in de periode voorafgaand aan de wetswijziging. Het valt op dat men in verhouding vaker in de hogere regionen van de bandbreedte straft dan bij mensensmokkel en omkoping van een ambtenaar het geval was. Het gaat dan wel om de bandbreedte van het oude strafmaximum. Het nieuwe strafmaximum ligt met 10 jaar erbij veel hoger, en daarbij komt men zeker niet in de buurt.

Al met al kunnen we concluderen dat het niet zo lijkt te zijn dat de rechter sinds de wetswijziging gemiddeld genomen zwaarder is gaan straffen, of geregeld aanleiding ziet om boven het oude strafmaximum uit te gaan. Het omgekeerde lijkt eerder het geval, hoewel dit waarschijnlijk toevallig is. Gezien het nog relatief geringe aantal zaken die volgens de nieuwe wet berecht zijn ($N= 28$) vallen er geen zekere conclusies te trekken. Wat wel duidelijk naar voren komt, is dat de hogere regionen van de nieuwe bandbreedte tot op heden niet zijn gebruikt.

4.3.4 Analyse uitspraken Deelname criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr)

De wetswijziging introduceerde vanaf 1 januari 2020 een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie. In lid 1 bleef het wettelijk strafmaximum 6 jaar, maar in lid 3 werd een strafmaximum geïntroduceerd van tien jaren indien de criminele organisatie tot oogmerk heeft zeer ernstige misdrijven te plegen. In artikel 140 lid 3 wordt gespecificeerd dat hiermee misdrijven worden bedoeld waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. Voor de wetswijziging was er geen onderscheid tussen ernstige en minder ernstige misdrijven en was het strafmaximum voor al deze gevallen 6 jaar.

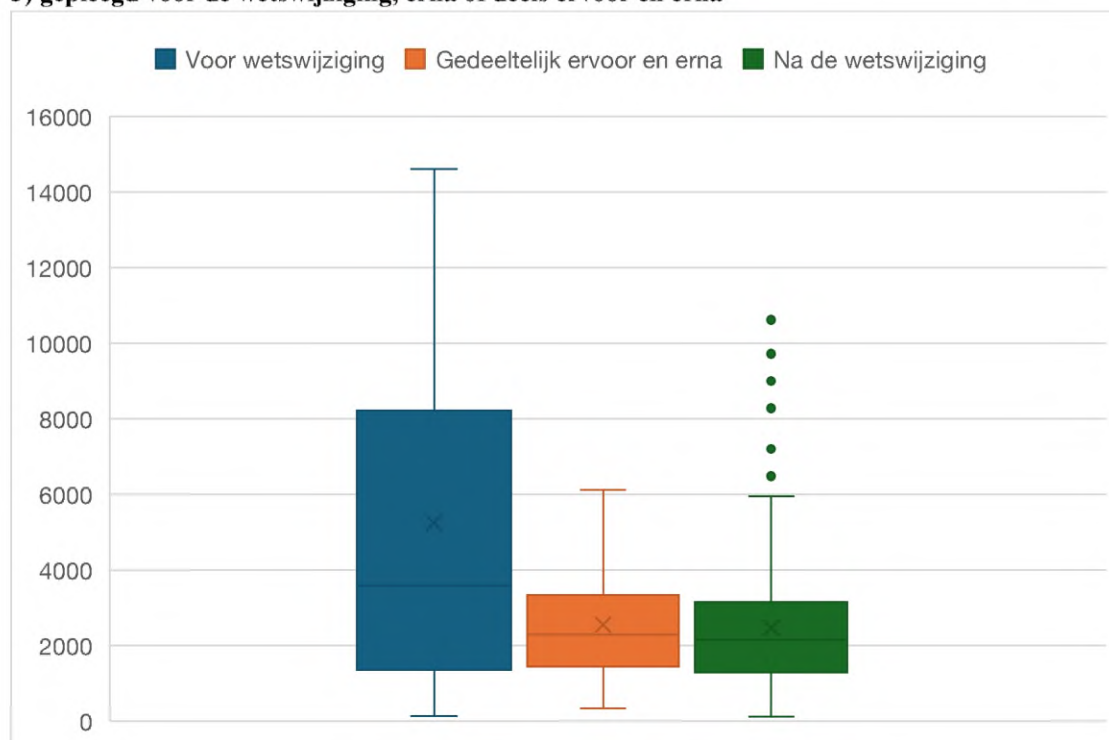
We hebben uitspraken gezocht in de periode 01-01-2020 tot 01-03-2025 en hadden hiermee 1106 hits. Omdat al vrij snel bleek dat het bij veel zaken om feiten ging van voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn we gestopt met het verzamelen van gegevens toen we 200 uitspraken hadden geselecteerd. Bij 55 van deze uitspraken werden de feiten voor de wetswijziging gepleegd, bij 43 zaken werden de feiten deels voor en deels na de wetswijziging gepleegd en bij 102 uitspraken werden de feiten na de wetswijziging gepleegd. De oudste uitspraak dateert van 26 april 2022.

We beantwoorden eerst de vraag of van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen dan het oude strafmaximum gebruik wordt gemaakt. Uit de analyse wordt duidelijk dat er door het OM in 126 (63%) van de 200 gevallen een straf werd geëist die boven het oude strafmaximum uitgaat, en in 14 (7%) van de 200 gevallen een eis die op het oude strafmaximum lag. Dit relatief hoge aantal is wellicht niet zo verwonderlijk gezien

de aard van het delict waarbij er veelal sprake is van samenloop met andere delicten. Slechts in twee gevallen waarbij het OM een straf eiste boven de 6 jaar was er geen sprake van samenloop. In een van deze gevallen eiste het OM een straf van 7 jaar op voor deelname aan een criminele organisatie welke tot oogmerk had het plegen van misdrijven als bedoeld in artikel 10 van de Opiumwet en waarbij de verdachte grote hoeveelheden cocaïne had verhandeld. In het andere geval ging het om een advocaat die deel uitmaakte van een bekende criminele organisatie en deze, ook toen de leider ervan in de gevangenis zat, hielp om criminele activiteiten voort te zetten. Deze zaak heeft destijds veel media-aandacht gehad. Uiteindelijk legde de rechter in beide gevallen een straf op die lager was dan het oude strafmaximum van 6 jaar, en ging het steeds om feiten die waren gepleegd na de wettelijke verhoging van het strafmaximum. De rechter legde in 102 (51%) van de 200 gevallen een straf op die boven het oude wettelijke maximum van 6 jaar lag. In al deze gevallen was er sprake van samenloop met andere delicten.

Omdat de uitspraken uit een relatief korte periode komen en alle uitspraken van na de wetswijziging zijn, veel van de gepleegde feiten oude feiten betroffen die over een lange periode werden gepleegd, is het niet zinvol om, zoals bij de andere delicten, de straffen af te zetten tegen de tijd. In plaats daarvan hebben we ervoor gekozen om uitspraken op te delen in drie categorieën, te weten uitspraken waarbij de feiten voor de inwerkingtreding van de wet plaatsvonden, feiten die daarna plaatsvonden, en feiten die deels ervoor en deels erna plaatsvonden. Dit levert het onderstaande beeld op.

Figuur 10: Aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Deelname criminele organisatie (140 lid 3) gepleegd voor de wetswijziging, erna of deels ervoor en erna

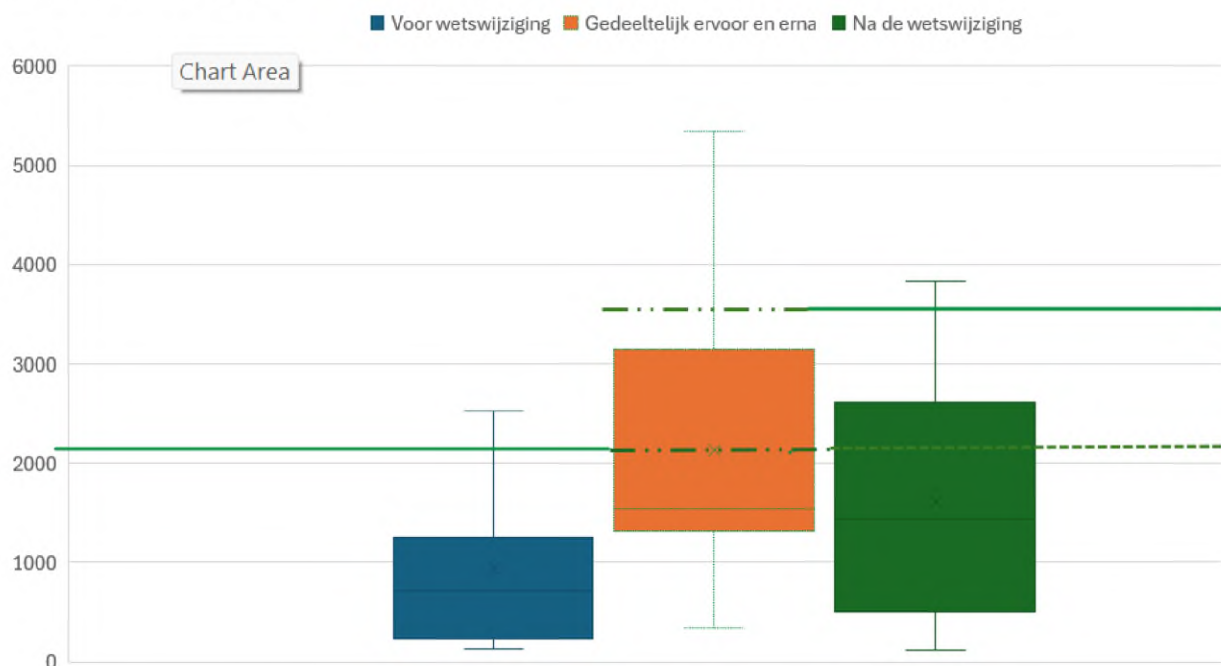


Figuur 10 toont een boxplot van het aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 3), uitgesplitst naar het moment waarop

het feit is gepleegd: vóór de wetwijziging, erna, of deels ervoor en erna. In de boxplot geeft de ‘box’ het interkwartielbereik weer (de middelste 50% van de waarden), waarbij de horizontale lijn in de box het mediane aantal dagen straf aangeeft, en de kruisjes het gemiddelde. De ‘whiskers’ (de verticale lijnen buiten de box) tonen de spreiding buiten dit bereik, en de losse punten zijn uitschieters.

Opvallend is dat, tegen de verwachting in, het gemiddelde en mediane aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf hoger ligt voor feiten die vóór de inwerkingtreding van de wet zijn gepleegd. Dit suggereert dat de wetwijziging niet heeft geleid tot een hogere strafmaat voor deze categorie, maar juist tot een lagere of gelijkblijvende straf. We zien dat tegen de verwachting in het gemiddelde een stuk hoger ligt voor feiten die gepleegd werden voor de inwerkingtreding van de wet. Het zou kunnen dat dit komt door de samenloop met zware delicten. Zoals gezegd is het niet mogelijk om alle samenloop eruit te halen omdat er dan vrijwel niets overblijft om te analyseren. Daarom halen we alleen de samenloop eruit waarbij de strafbedreiging van het andere bewezen feit of feiten hoger is dan het strafmaximum voor deelname criminele organisatie. We houden dan 70 uitspraken over.

Figuur 11: Aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Deelname criminele organisatie (140 lid 3) gepleegd voor de wetwijziging, erna of deels ervoor en erna zonder samenloop met delicten met een hogere strafbedreiging



We zien nu een heel ander beeld. De gemiddelde straf voor feiten gepleegd na de wetwijziging lijkt aanzienlijk hoger (1641 dagen) te zijn dan de gemiddelde straf voor feiten gepleegd voor de wetwijziging (937 dagen). De hoogste gemiddelde straf (2134 dagen) werd opgelegd voor feiten die deels ervoor en deels erna werden gepleegd. Het zou kunnen zijn dat dit zaken zijn met een relatief lange pleegperiode. Wanneer we naar de mediaan kijken wordt dit beeld nog duidelijker. De mediane straf voor feiten gepleegd na de wetwijziging is het dubbele (1440 dagen) van de mediane straf voor feiten gepleegd voor de wetwijziging (720 dagen). De hoogste mediane straf (1545 dagen) werd opgelegd voor feiten die deels ervoor en deels erna

werden gepleegd. Een Mann-Whitney toets laat zien dat de kans dat het verschil tussen de opgelegde straf in de periode voor de wetswijziging en de periode erna op toeval berust 2,9% is ($U = 145,500$, $p = 0,029$). Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat we met voldoende zekerheid kunnen zeggen dat de strafrechter systematisch zwaarder is gaan straffen na de wetswijziging.

Het grote verschil tussen straffen voor en na de wetswijziging zou kunnen komen doordat de redelijke termijn vaker werd overschreden voor gevallen waarbij de pleegperiode voor de wetswijziging plaatsvond. Uit nadere analyse blijkt dat de redelijke termijn bij Deelname criminele organisatie sowieso vaak wordt overschreden. Dit was het geval in 51% van de zaken met een pleegperiode van voor de wetswijziging, in 38% van de uitspraken met een pleegperiode van na de wetswijziging en in 21% van de gevallen waarbij de pleegperiode deels voor en deels na de wetswijziging plaatsvond. Er is dus sprake van een verschil, maar dit is waarschijnlijk te klein om alle verschillen mee te verklaren. Opvallend is ook dat bij de gevallen waarbij de pleegperiode zowel ervoor als erna was, de hoogste straffen werden uitgedeeld en juist het minst vaak sprake was van een overschrijding van de redelijke termijn. Al met al kunnen we concluderen dat het zeer waarschijnlijk is dat de rechter zwaarder is gaan straffen voor Deelname criminele organisatie na de wetswijziging.

4.3.5 Analyse uitspraken Mensenhandel (art. 273f Sr)

Bij mensenhandel (273f) is per 1 april 2013 het strafmaximum verhoogd van 8 naar 12 jaar (*Stb.* 2013, 84). Daarnaast zijn de strafmaxima van de strafverzwarende omstandigheden verhoogd. In lid 3 worden drie strafverzwarende omstandigheden verhoogd van 12 naar 15 jaar. Het gaat dan om feiten die in vereniging worden gepleegd, feiten waarbij het slachtoffer minderjarig is dan wel waarbij er misbruik wordt gemaakt van diens kwetsbare positie, en feiten die zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd door geweld. Lid 4 gaat over feiten die zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebben of waarvan levensgevaar voor een ander te duchten is. Hiervoor ging het strafmaximum van 15 naar 18 jaar. Bovendien geeft lid 5 aan dat een levenslange gevangenisstraf of een straf van 30 jaar kan worden opgelegd wanneer de gepleegde feiten de dood ten gevolge hebben, waar dat voorheen 18 jaar was.

We hebben in totaal 310 uitspraken verzameld uit de periode van 01-01-2013 tot 01-03-2025. Voor de jaren 2019-2025 hebben we alle uitspraken geselecteerd die aan onze criteria voldeden. Voor de periode 2013-2018 hebben we steeds willekeurig 1 van de 5 uitspraken geselecteerd die aan onze criteria voldeden. Dit omdat het totale aantal te analyseren uitspraken anders te groot zou worden gezien de ruime periode.

Als eerste bekijken we de strafeisen van het OM. We zien dat er in de gehele periode 4 keer een straf is geëist die boven het oude strafmaximum van 8 jaar uitging en dat er 4 keer precies 8 jaar werd geëist. In alle gevallen ging het om zaken van na de verhoging van het strafmaximum.

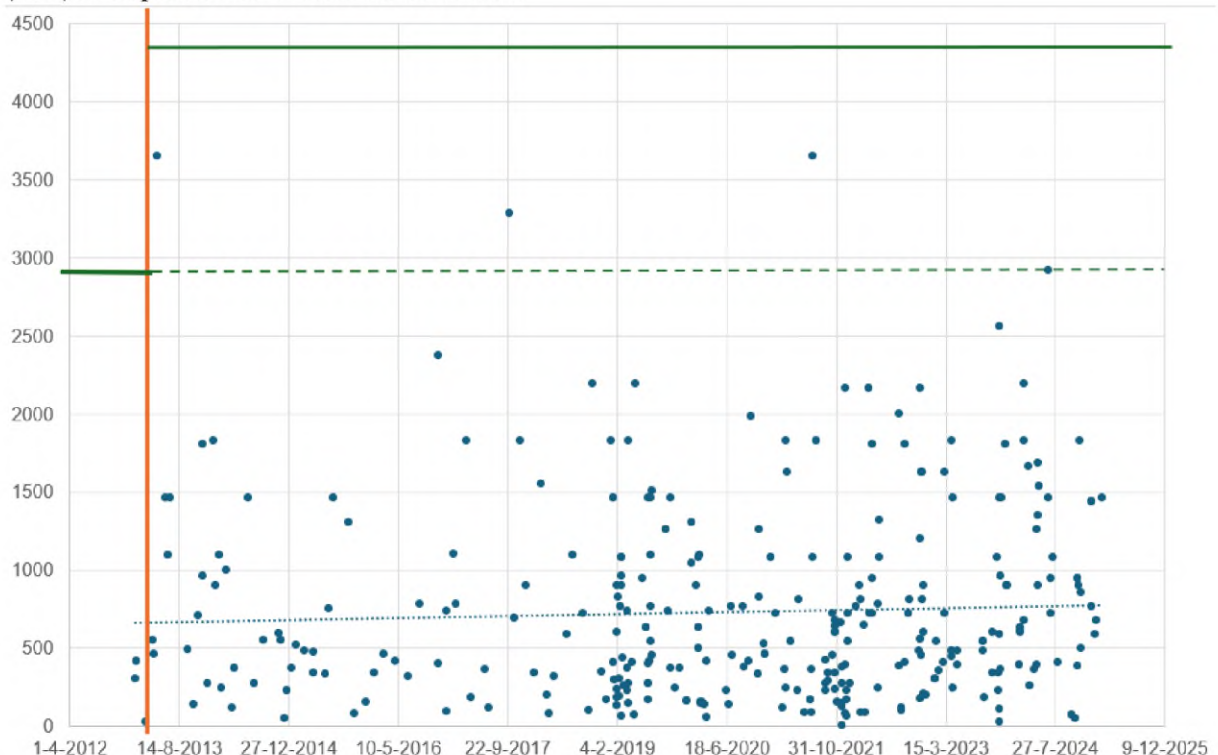
Bij de strafeisen die erboven uitgingen ging het om eisen van 9 (2), 10 en 13 jaar. Alleen in de zaak waar 13 jaar werd geëist werd door de rechter een straf opgelegd op het

strafmaximum; in de andere gevallen strafte de rechter lager dan het oude strafmaximum. In dit geval was er bovendien, net als in 5 andere gevallen, sprake van samenloop met andere delicten. Bij twee zaken was dit niet het geval. Bij sommige zaken ging de eis naast een gevangenisstraf gepaard met TBS, welke de rechter vervolgens niet overnam (want anders werd de uitspraak niet geselecteerd).

Wanneer we kijken naar door de rechter opgelegde straffen voor mensenhandel zien we dat er onder de geselecteerde uitspraken 3 gevallen zijn waarbij de rechter boven het oude strafmaximum van 8 jaar strafte, en 1 keer precies op het strafmaximum. In al deze gevallen was er sprake van bewezen samenloop met andere delicten zoals verkrachting, kinderporno, mishandeling of witwassen. Bij één verdachte hadden de feiten plaatsgevonden voor de wetswijziging. Deze verdachte kreeg een straf van 10 jaar opgelegd voor mensenhandel, witwassen en mishandeling en was eerder ook al veroordeeld voor mensenhandel. Aangezien de feiten daarnaast in vereniging werden gepleegd en er sprake was van geweld, golden de strafverzwarende omstandigheden genoemd in lid 3 waardoor een maximumstraf van 12 jaar van toepassing is op deze zaak, naast bijkomende straffen voor mishandeling en witwassen. In alle andere gevallen waarbij er op of boven het strafmaximum werd gestraft was er naast de samenloop sprake van strafverzwarende omstandigheden.

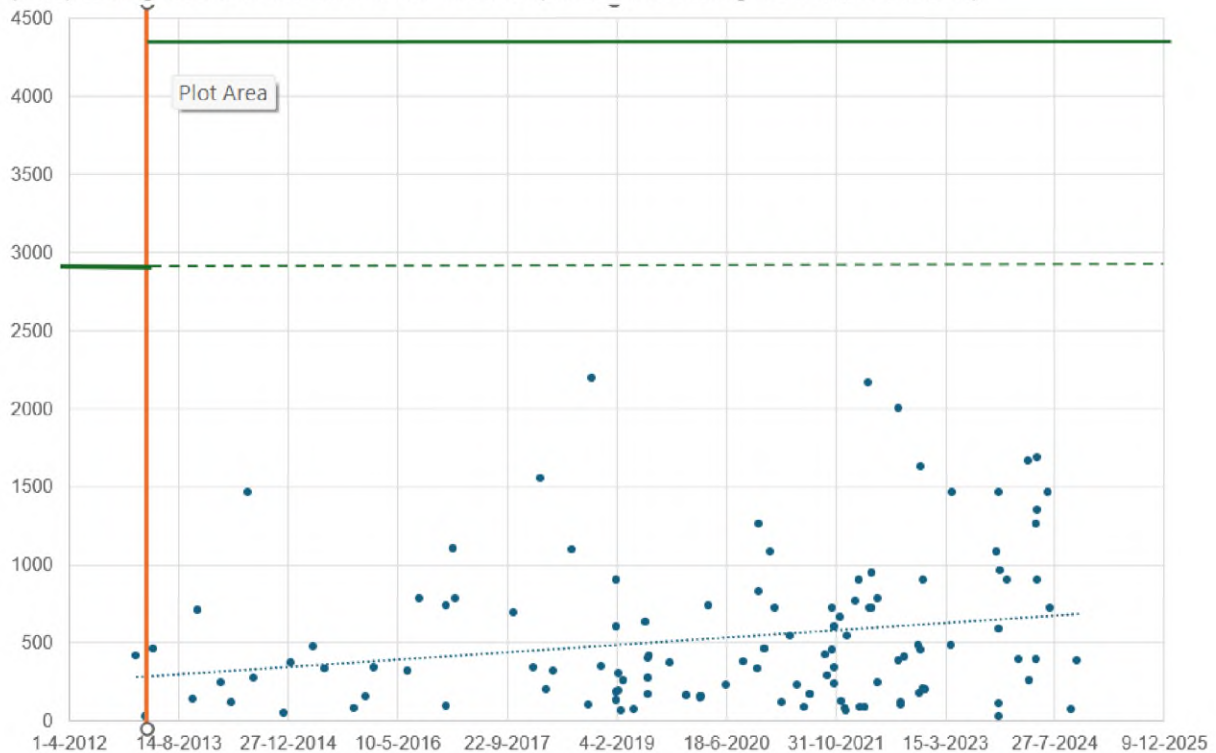
Wanneer we de opgelegde gevangenisstraf afzetten tegen de datum waarop het vonnis werd gewezen krijgen we onderstaand beeld. We zien we dat de lichtblauwe trendlijn, een hele lichte stijging vertoont, wat duidt op een lichte stijging van de gemiddelde opgelegde straf voor mensenhandel.

Figuur 12: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Mensenhandel (273f) in de periode 01-01-2013 tot 01-03-2025



Vanwege de samenloop met andere delicten geven we de grafiek nogmaals weer, maar dan alleen voor gevallen zonder samenloop met zware delicten (N= 127).⁵²⁴ In de grafiek zonder samenloop met zware delicten zien we dat de trendlijn nu een duidelijkere stijging weergeeft in de gemiddelde opgelegde straf voor Mensenhandel.

Figuur 13: Aantal dagen door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor Mensenhandel (273f) in de periode 01-01-2013 tot 01-03-2025 (zonder samenloop met zware delicten)



Wanneer we kijken naar de periode waarin het strafbare feit is gepleegd dan zien we een vergelijkbare ontwikkeling. De gemiddelde straf voor feiten gepleegd voor de wetswijziging was 334 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Voor feiten na de wetswijziging was dit 561 dagen. En de rechter strafte verdachten die feiten hadden gepleegd die deels in de periode voor de wetswijziging en deels erna plaatsvonden met een gemiddelde straf van 587 dagen. De mediane straf steeg van 215 dagen voor feiten gepleegd voor de wetswijziging naar 390 dagen voor feiten gepleegd na de wetswijziging. De rechter strafte verdachten die feiten hadden gepleegd die deels in de periode voor de wetswijziging en deels erna plaatsvonden met een mediane straf van 456 dagen.

Vervolgens hebben wij ook onderzocht of het gemiddelde in de periode voor de wetswijziging significant verschilt van het gemiddelde aantal sanctiepunten in de periode na de wetswijziging

⁵²⁴ Zaken werden geëxcludeerd met een serieuze strafbedreiging, zoals verkrachting, mishandeling, overtredingen van de WWM, poging doodslag, art. 3 Opiumwet, witwassen, kinderporno. We hebben delicten waarbij er samenloop was met diefstal of vals geld niet uitgesloten omdat deze delicten een relatief lage strafbedreiging kennen. Zaken met meermaals gepleegde mensenhandel werden ook niet uitgesloten. Wanneer er sprake was van samenloop met meer dan één delict werd deze zaak wel uitgesloten.

(uitgaande van de pleegdatum en zonder zware samenloop). Een Mann-Whitney toets laat zien dat de kans dat het verschil tussen de opgelegde straf in de periode voor de wetswijziging en de periode erna op toeval berust 5,4% is ($U = 588,000$, $p = 0,054$). Aangezien we een kans aanhouden van 5% betekent dit dat het verschil in gemiddelde straf net niet significant is. Op basis van deze analyse kunnen we dus concluderen dat we niet met voldoende zekerheid kunnen zeggen dat de strafrechter systematisch zwaarder is gaan straffen na de wetswijziging.

We zien wel duidelijk dat de rechter tegenwoordig een ander soort straf kiest dan voor de wetswijziging. Van de 16 gevallen zonder samenloop met een pleegperiode van voor de wetswijziging werd in 2 gevallen (12,5%) een boete opgelegd, in 3 gevallen (19%) een taakstraf, en in 2 gevallen (12,5%) een voorwaardelijke gevangenisstraf. In 56% van de gevallen werd gekozen voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In de periode erna werd in 94% van de gevallen gekozen voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, en werd 1 keer (1% van 105) een geldboete en 5 keer (5% van 105) een taakstraf opgelegd.

Opnieuw valt op dat voor het alleen Mensenhandel (dus zonder samenloop met andere zware delicten) niet de volledige bandbreedte van de strafmogelijkheden worden gebruikt, en dat geen gebruik is gemaakt van de door de wetswijziging gecreëerde ruimte om hoger te straffen. Er is in de onderzochte vonnissen geen enkele keer boven het oude strafmaximum gestraft. Bovendien valt net als bij Mensensmokkel op dat er vaak sprake is van strafverzwarende omstandigheden, maar dat die er nooit toe hebben geleid om boven het strafmaximum uit te gaan. Ook van de verhoging van de strafmaxima op de strafverzwarende omstandigheden is dus geen gebruik gemaakt in de onderzochte periode. Op basis van de analyse van de uitspraken Mensenhandel kunnen we daarom concluderen dat rechters in de wetswijziging wel aanleiding hebben gezien om voor andere strafmodaliteiten te kiezen, dat het er wel op lijkt maar dat er onvoldoende bewijs is om te concluderen dat rechters systematisch zwaarder zijn gaan straffen, en dat zij hierbij geen gebruik hebben gemaakt van de wettelijk gecreëerde mogelijkheden om zwaardere straffen op te leggen dan de oude strafmaxima.

4.3.6 Aanvullende kwalitatieve analyse

In meer kwalitatieve analyses vallen nog een aantal aspecten op die de moeite van het vermelden waard zijn. Ten eerste hebben we geanalyseerd of rechters in hun uitspraak iets opmerken over de aangepaste wet en hierin aanleiding zien om de opgelegde straf te verhogen. Het viel op dat dit bij de meeste onderzochte delicten nauwelijks gebeurt. Bij omkoping van een ambtenaar kwam dit bijvoorbeeld slechts twee keer voor:

“De rechtbank laat ten slotte niet onvermeld dat bij wetswijziging van 1 januari 2015 het strafmaximum van (onder meer) het artikel 177 van het Wetboek van Strafrecht is verhoogd van vier naar zes jaar gevangenisstraf. Deze wetswijziging bevestigt de ernst van de feiten die door de verdachte zijn begaan.” ECLI:NL:RBDHA:2019:2604

In dit vonnis wordt een straf opgelegd van twaalf maanden, waarvan zes maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Verder wordt er niets over de wetswijziging

geschreven. Daardoor blijft onduidelijk hoe de wetswijziging is meegewogen. Aangezien de wetswijziging expliciet wordt genoemd en wordt aangegeven dat dit de ernst van de feiten benadrukt, is dit wel waarschijnlijk. Tegelijkertijd wil dit ook weer niet zeggen dat de wetswijziging dan niet is meegewogen in de overige gevallen, waarbij dit niet werd genoemd. In een aantal andere gevallen geeft de rechter wel nadrukkelijk aan dat er met de verhoging van het strafmaximum rekening wordt gehouden:

“Gelet op de ernst van het feit en het gegeven dat deze vorm van mensenhandel nog steeds vaak voorkomt moet alleen al uit oogpunt van generaal preventie een forse straf volgen. Met een verhoging van het strafmaximum van acht jaar naar twaalf jaar met ingang van 1 april 2013, en in aansluiting daarop een verhoging van de strafbedreigingen op de verschillende strafverzwarende omstandigheden in lid 3, 4 en 5, heeft de wetgever de ernst van het delict nog eens benadrukt. De rechtbank zal hiermee bij de strafoplegging nadrukkelijk rekening houden.”
ECLI:NL:RBZWB:2016:8092

Wat ook gebeurt is dat de wetswijziging wordt genoemd, juist om te benadrukken dat het verhoogde strafmaximum in deze zaak niet aan de orde is:

“Bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen straf neemt de rechtbank in aanmerking dat ten tijde van de gepleegde feiten het strafmaximum van artikel 273f Sr lager was dan nu, terwijl in de regel voor soortgelijke feiten ook daadwerkelijk lagere straffen werden opgelegd. Als gevolg van een maatschappelijke tendens worden dit soort feiten nu zwaarder bestraft, maar dit mag niet ten nadele van verdachte werken. De rechtbank is van oordeel dat dit in de eis van de officier van justitie onvoldoende tot uiting komt. (...) Dat maakt dat de rechtbank aan verdachte een aanmerkelijk kortere gevangenisstraf zal opleggen dan de officier van justitie heeft geëist.”
ECLI:NL:RBAMS:2021:346

Uit onze analyse blijkt dat rechters, wanneer zij iets zeggen over de wetswijziging, zich doorgaans ook hebben ingelezen in de achtergrond van de wetswijziging, en dit ook expliciet vermelden in hun vonnis.

“Bij het bepalen van de duur van de gevangenisstraf heeft de rechtbank acht geslagen op straffen die in soortgelijke zaken worden opgelegd. Daarbij geldt dat het strafmaximum voor doodslag per 1 juli 2023 is verhoogd van 15 jaar naar 25 jaar. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat een van de redenen om het strafmaximum te verhogen is geweest om zo het verschil tussen de straffen voor doodslag en moord te verkleinen, maar dat dit ook is gelegen in de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten. De rechtbank zal daar rekening mee houden. Alles afwegende vindt de rechtbank een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 12 jaar met aftrek van het voorarrest passend en geboden.”
ECLI:NL:RBMNE:2024:6496

De meeste rechters geven in het vonnis aan dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de maatschappelijke opvattingen over straffen bij levensdelicten zijn veranderd, en zien hierin aanleiding om een zwaardere straf op te leggen. We vonden echter ook een uitspraak waarin wordt aangegeven dat de wetswijziging anders wordt geïnterpreteerd, en daarom niet in overweging hoeft te worden genomen in deze zaak:

“De door de officier van justitie gevorderde straf [van 13 jaar] past op zichzelf binnen de bandbreedte van straffen die de afgelopen jaren door andere rechtbanken bij veroordelingen voor doodslag zijn opgelegd. Zij heeft bij de formulering van haar strafeis verwezen naar de wetswijziging van 1 juli 2023, waarbij het strafmaximum voor doodslag is verhoogd van 15 naar 25 jaar gevangenisstraf. Met die verhoging wordt, aldus de officier van justitie, recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van levensdelicten. Om die reden acht zij de door de verdediging aangehaalde rechtspraak verouderd en qua strafmaat niet passend in onderhavige zaak. Anders dan de officier van justitie leest de rechtbank in de Memorie van Toelichting bij de aangehaalde wetswijziging niet zozeer een aanzet van de wetgever tot een algemene strafverhoging van doodslag, maar vooral een streven om de rechter meer armslag te geven bij bepaling van de strafmaat, om relevant geachte strafverzwarende omstandigheden daarbij in voldoende mate te kunnen meenemen. (...) Naast de ernst van het feit en de reeds besproken bevindingen bij het psychologisch onderzoek, houdt de rechtbank in de strafmaat rekening met het feit dat de verdachte (ook financieel) verantwoordelijkheid wil nemen voor wat er is gebeurd, dat hij meermalen spijt heeft betoond over zijn handelen en hierin een oprechte indruk maakt. Alles afwegend acht de rechtbank een gevangenisstraf voor de duur van 9 jaar passend en geboden. ECLI:NL:RBROT:2024:13244

Het valt ook op dat in vonnissen die vlak voor de wetswijziging werden gewezen maar waarbij de pleegdatum van voor de wetswijziging was, er ook werd gerefereerd aan de wetswijziging, maar dan om aan te geven dat dit dus niet van toepassing was en het strafmaximum 15 jaar is. Hoewel een deel van de rechters expliciet verwijst naar de wetswijziging in het vonnis is het meest opvallende wellicht dat dit in de meeste vonnissen niet gebeurt. Hoewel er bij doodslag vaker naar de wetswijziging wordt verwezen dan bij andere delicten wordt er toch bij de meeste vonnissen niets over gezegd. In plaats daarvan wordt verwezen naar wat opgelegde straffen waren in vergelijkbare zaken. Opvallend is dat men daarbij zeer vaak de bandbreedte van 8 tot 12 jaar naar voren brengt:

“Bij de strafoplegging slaat de rechtbank acht op de straffen die in soortgelijke zaken worden opgelegd. De rechtbank gaat er daarbij van uit dat aan verdachten in soortgelijke zaken in de regel gevangenisstraffen worden opgelegd van 8 tot 12 jaren. Bij de bepaling van de duur van de aan de verdachte op te leggen gevangenisstraf neemt de rechtbank dan ook deze bandbreedte als uitgangspunt.” ECLI:NL:RBOBR:2025:2041

Ten tweede hebben we gekeken of de gewijzigde regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling wordt genoemd. In vrijwel geen enkel vonnis werd iets opgemerkt over de

verandering in de regeling voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling, en wanneer dit wel gebeurde was dit om aan te geven dat hier geen rekening mee werd gehouden. Dat de gewijzigde regeling doorgaans niet wordt genoemd is ook niet verwonderlijk aangezien er in de meeste gevallen ook geen gevangenisstraf werd opgelegd van meer dan 6 jaar, en de aanpassing van de regeling alleen in deze gevallen ook daadwerkelijk een effect heeft in de praktijk.

4.3.7 Tussenconclusie

In de voorgaande paragrafen is onderzocht in hoeverre de verhoging van de wettelijke strafmaxima voor vijf strafbare feiten heeft geleid tot hogere straffen in de praktijk. Uit de analyses blijkt dat dit beeld per delict verschilt, maar dat zich enkele duidelijke patronen aftekenen. Zowel het Openbaar Ministerie als de rechter maakt slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik van de mogelijkheid om boven het oude strafmaximum te eisen of te straffen. In de meeste zaken blijven de opgelegde straffen ruim binnen de oude bandbreedte. Alleen bij mensensmokkel (art. 197a Sr) en deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr) is sprake van een aantoonbare stijging in de zwaarte van de opgelegde straffen na de wetwijziging. Deze stijging kan niet volledig worden verklaard door samenloop of veranderde casuïstiek. Bij mensenhandel (art. 273f Sr), omkoping van een ambtenaar (art. 177 Sr) en doodslag (art. 287 Sr) is niet gebleken dat de rechter structureel zwaarder is gaan straffen. Een verklaring voor de gevonden verschillen tussen delicten zou kunnen zijn dat het een tijd duurt voordat wetwijzigingen veranderingen laten zien in de praktijk van de berechting. Deze verklaring ligt echter niet voor de hand aangezien juist de wetwijziging van mensenhandel een relatief oude wetwijziging betreft (van 2013), en de wetwijziging van deelname criminele organisatie relatief recent is (van 2020).

Opvallend is verder dat in veel zaken waarin straffen dicht tegen het oude maximum aan liggen, dit vaak het gevolg is van samenloop van meerdere feiten. Dit betekent dat het oude maximum in de praktijk zelden een beperkende factor was voor de rechter. De ruimte die de hogere wettelijke maxima bieden om zwaardere straffen op te leggen wordt dus nauwelijks benut, ook niet bij verhogingen van het strafmaximum bij strafverzwarende omstandigheden. De verhoging van wettelijke strafmaxima heeft daarmee waarschijnlijk nauwelijks enige invloed gehad op de hoogte van de opgelegde straffen. Er is geen sprake van een structureel punitiever beeld in de onderzochte rechtspraak, al zijn er aanwijzingen dat binnen bepaalde delictscategorieën de strafmaat enigszins is gestegen.

4.4 Ervaringen professioneel betrokkenen

Ten behoeve van deelvraag B3 naar de ervaringen van de professioneel betrokkenen met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen zijn vier focusgroepen gehouden: 1 focusgroep met rechters en raadsheren, 1 focusgroep met officieren van justitie, 1 focusgroep met medewerkers van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVvi) bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en 1 focusgroep met de reclassering (zie bijlage III voor de deelnemerslijst). In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de ervaringen

met de toepassing van de mogelijkheid van hogere straffen (3.4.1). Daarna wordt ingegaan op de ervaringen met de gewijzigde v.i.-regeling (3.4.2).

4.4.1 Ervaringen met de toepassing van de mogelijkheid van hogere straffen

In deze paragraaf worden de ervaringen met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen en eisen van hogere straffen besproken.

Rechters en officieren van justitie benadrukken dat zij zelden straffen opleggen die tegen het strafmaximum aan zitten. Zij oriënteren zich binnen de bandbreedte van de maximumstraf van een bepaald delict en gaan na wat de relatieve ernst van het bewezenverklarde delict is ten opzichte van andere vormen van dat delict. Rechters en officieren van justitie geven aan dat de laatste jaren sowieso zwaarder wordt gestraft, ongeacht eventuele wetswijzigingen. Zij onderkennen dat als er een wetswijziging is geweest de wetgever daarmee iets wil zeggen over de gewijzigde strafwaardigheid van het delict. Dat maakt dat wetswijzigingen wel degelijk worden meegenomen in de bestraffing. Bij het verhogen van de straf vormt volgens rechters vergelding het belangrijkste argument. Zij geven aan weinig vertrouwen te hebben in de afschrikwekkende werking van hogere strafmaxima. Rechters geven voorts aan de tendens om naast de maatregel van terbeschikkingstelling zeer lange gevangenisstraffen op te leggen zorgelijk te vinden.

Daarnaar gevraagd geven rechters slechts voor enkele delicten aan dat zij daarvoor wat vaker aan het strafmaximum komen. In de focusgroep met rechters geeft een van de deelnemers aan dat zij voor schennis van de eerbaarheid wat vaker tegen het strafmaximum straffen. Het gaat dan veelal om notoire potloodventers die zich niet willen laten behandelen en die veel delicten in korte tijd plegen.⁵²⁵ Ook de maximumstraf op het kwijtmaken van een lijk (art. 151 Sr) waar nu twee jaar gevangenisstraf op staat, lijkt volgens rechters te laag. Zij geven aan dat daarover nu ook discussie wordt gevoerd in de Tweede Kamer.⁵²⁶ Het praktisch belang is overigens relatief, het komt bijna nooit voor. Het strafmaximum is ook niet zo knellend, want als er iemand nauw betrokken is bij het kwijtmaken van een lijk dan kan de verdachte al snel als medeplichtige aan moord/doodslag worden vervolgd. Voor sommige zedendelicten zat men voorheen ook wel tegen het strafmaximum aan, maar door de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven en de verhoging van de strafmaxima vormt dat nu geen probleem meer. Rechters en officieren van justitie geven ook aan het goed te vinden dat het strafmaximum voor doodslag is verhoogd. Of dat naar 25 jaar had moeten, valt volgens hen te betwisten. Wetssystematisch lijkt dat niet te kloppen, een maximumstraf van twintig jaar zou logischer zijn geweest.

Rechters zijn tot slot kritisch op de focus van de politiek op het verhogen van straffen. De problemen in de keten verdienen volgens hen aandacht, zoals het capaciteitstekort, het

⁵²⁵ Ter toelichting: het opleggen van een tbs-maatregel is voor deze delicten niet mogelijk waardoor een gevangenisstraf veelal de enige optie is.

⁵²⁶ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VI, nr. 138 (brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede kamer d.d. 13 juni 2023 met daarin de beleidsreactie op het WODC-onderzoek *Strafbaarstelling van lijkschennis*). Een van de aanbevelingen uit dat onderzoek luidt dat de strafmaat voor het strafbaar gestelde opgraven of wegnemen van een lijk en het wegmaken/verbergen van een lijk met het oogmerk de dood(soorzaak) te verhelen strafbaar dient te worden gesteld. Zie B. de Wilde e.a., *Strafbaarstelling van lijkschennis*, Den Haag: WODC 2022.

verhogen van de pakkans, het tijdig executeren van strafvonnissen en het uitbreiden van het sanctiearsenaal.

De deelnemers aan de focusgroep met officieren van justitie noemen voorts nog de deelname aan een criminele organisatie die zich bezighoudt met drugsdelicten, wapenhandel en witwassen. Als daarbij geen levensdelicten zijn gepleegd kan er als gevolg van de samenloopregeling maximaal zestien jaar worden opgelegd.⁵²⁷ De samenloopregeling bepaalt dat de hoogste straf voor een bewezenverklaard feit met een derde kan worden verhoogd. Dit strafmaximum staat volgens de respondenten van het openbaar ministerie niet in verhouding tot de impact op de samenleving, mede gelet op het feit dat deze handel vaak al jarenlang voortduurt. De respondenten maken daarbij een onderscheid tussen impulsdelicten en delicten die vaak jarenlang duren. Bijvoorbeeld een doodslag als gevolg van een hoogopgelopen ruzie (maximaal 25 jaar) versus een criminele handel die vaak jarenlang heeft bestaan (maximaal 16 jaar). Ook voor Opiumwetdelicten mag wat hen betreft de maximumstraf worden verhoogd.

Gevraagd hoe binnen de zittende magistratuur rekening wordt gehouden met wetwijzigingen geven de respondenten aan dat het Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak (LBVr) een wetgevingsbericht maakt dat op intranet komt. Binnen het ressort waar een van de respondenten werkzaam is, wordt eens in de twee weken een actualiteitenbijeenkomst gehouden voor de bespreking van rechtspraak en wetwijzigingen. Ook kan een wetwijziging geagendeerd worden op raadsherenberaad ter bespreking. Soms wordt er ook voor gekozen om te zien hoe de wijziging in de praktijk uitpakt door een half jaar of jaar later de wijziging nogmaals te bespreken tijdens het raadsherenberaad. De impact van de wijziging moet zich soms uitwijzen aan de hand van concrete zaken. Daarnaast gevraagd worden de LOVS-oriëntatiepunten niet onmiddellijk aangepast naar aanleiding van wetwijzigingen. De LOVS-oriëntatiepunten zijn een reflectie van de straffen die rechters gemiddeld opleggen. De procedure waarlangs een oriëntatiepunt tot stand komt is zeer zorgvuldig. Er ligt vaak diepgravend jurisprudentieonderzoek aan ten grondslag waarvoor honderden zaken zijn geanalyseerd. Het oriëntatiepunt gaat meestal rond binnen de gerechten waar het aan de orde wordt gesteld in rechtersvergaderingen. Vervolgens vindt een terugkoppeling plaats aan het LOVS waarbij bijvoorbeeld wordt aangegeven waar behoefte aan aanpassing bestaat. De LOVS-oriëntatiepunten zijn uitdrukkelijk niet normerend, maar vormen een codificatie van bestaande praktijk. Dit in tegenstelling tot het beleid van het openbaar ministerie dat al dan niet wordt aangepast naar aanleiding van wetwijziging. Het voorgaande zorgt er ook voor dat LOVS-oriëntatiepunten dus in de regel pas enige tijd na de wetwijziging worden aangepast. In de periode voorafgaand aan een wetwijziging speelt er vaak al een discussie over het strafmaximum. Voor zedenmisdrijven werd bijvoorbeeld al hoger gestraft; de Wet seksuele misdrijven was daarvoor niet de aanjager. Voor verkrachting was het oriëntatiepunt vorig jaar al aangepast waardoor het fijnmaziger is geworden, verschillende categorieën worden onderscheiden. Ook kan het voorkomen dat een deel van de feiten voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe strafmaximum zijn gepleegd en een deel daarna. Vanuit het legaliteitsbeginsel dient dan de voor verdachte de meest gunstige bepaling te worden toegepast.

⁵²⁷ Als voorbeeld van een dergelijke zaak werd de zaak van Piet Costa genoemd: J. Meeus, 'Zaak tegen Piet Costa over martelcontainers begint', *NRC.nl* d.d. 25 januari 2022.

Na de inwerkingtreding van de wetswijziging dient te worden uitgegaan van het nieuwe strafmaximum.

4.4.2 Ervaringen met de gewijzigde v.i.-regeling

In deze paragraaf worden de ervaringen van de respondenten met de gewijzigde v.i.-regeling besproken en meer specifiek, de gevolgen daarvan voor de lengte van de straf.

In de eerste plaats wijzen de deelnemers aan de focusgroep bij het CVvi erop dat de gewijzigde v.i.-regeling tot gevolg heeft gehad dat veroordeelden die op of na 1 juli 2021 tot een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan zes jaar zijn veroordeeld langer in detentie zitten dan voor de wetswijziging als gevolg van de maximering van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling op twee jaar. Voor tijdelijk gestraften tot de maximale gevangenisstraf van dertig jaar kan dit verschil oplopen tot acht jaar: voorheen werd de veroordeelde in vrijheid gesteld na twee derde van de straf, dus na twintig jaar, maar als gevolg van de maximering op twee jaar vindt invrijheidsstelling pas na 28 jaar plaats.

In de tweede plaats lijkt bij de oplegging van de straf of het eisen daarvan weinig rekening (meer) te worden gehouden met de gevolgen van de gewijzigde v.i.-regeling voor de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling. Uit eerder onderzoek blijkt dat door rechters verschillend wordt gedacht over de vraag of bij de straftoemeting rekening moet worden gehouden met de maximering van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling tot twee jaar. In sommige zaken wordt rekening gehouden met de gewijzigde regeling in de zin dat een lagere straf wordt opgelegd hetgeen ook volgt uit de strafmotivering, terwijl in andere zaken uit de strafmotivering volgt dat geen rekening is gehouden met de gewijzigde regeling. Daarnaast zijn er ook zaken waarin niets uit de strafmotivering volgt over de gewijzigde regeling, maar ook daar bestaat de mogelijkheid dat rechters de gewijzigde v.i.-regeling al dan niet hebben verdisconteerd in de opgelegde straf.⁵²⁸ In tegenstelling tot dit eerdere onderzoek, dat werd verricht vlak na de invoering van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, bestaat onder de respondenten van het CVvi en de zittende magistratuur de indruk dat rechters tegenwoordig – vier jaar na de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen – weinig rekening meer houden met de gevolgen van de gewijzigde v.i.-regeling en niet langer een zogenoemde ‘bruto-netto-berekening’ maken. In raadkamer wordt daarover volgens de rechters nauwelijks meer gesproken. De reden die daarvoor wordt aangedragen door de respondenten uit de focusgroep met rechters en raadsheren is dat de wetgever bij de Wet straffen en beschermen onder ogen heeft gezien dat een deel van de veroordeelden een langere straf moet uitzitten en dat kennelijk acceptabel heeft gevonden. Een lagere straf opleggen voelt volgens de respondenten dan als indruisen tegen hoe de machten in de trias politica zich tot elkaar verhouden. De respondenten geven ook aan dat niet iedereen op die lijn zit, maar de meerderheid wel. Bovendien geven zij aan dat de voorwaardelijke invrijheidstelling door rechters wordt gezien als een executieaangelegenheid. Zij geven ook aan dat onder rechters weinig bekendheid bestaat over wijzigingen in het detentieregime en de versoeringen die daarin de laatste jaren hebben plaatsgevonden (zoals het inkorten van het dagprogramma).

⁵²⁸ S. Struijk, ‘Straftoemeting en de gewijzigde v.i.-regeling: eenduidigheid gewenst’, *Sancties* 2022/1.

In de derde plaats zorgt de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling en met name de maximering van de v.i.-periode op twee jaar, in gevallen van overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen op grond van de WETS/WOTS voor problemen. Bij de overname van buitenlandse strafvonnissen geldt dat vonnissen ten uitvoer worden gelegd naar nationaal recht.⁵²⁹ Als een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf overeenkomstig de WETS in Nederland ten uitvoer wordt gelegd, wordt de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling toegepast zoals neergelegd in artikel 6:2:10 leden 1-3 Sv. De strafovername mag evenwel niet tot een feitelijk langere straf en dus een strafverzwaring leiden.⁵³⁰ Artikel 6:2:10 lid 4 sub a Sv bepaalt in dit verband dat de minister kan bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder tijdstip kan plaatsvinden, indien de veroordeelde op dat eerdere tijdstip voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld, als tenuitvoerlegging niet aan Nederland zou zijn overgedragen. Volgens jurisprudentie van de Hoge Raad moet in voldoende mate vaststaan dat op een eerdere datum voorwaardelijke invrijheidstelling zou zijn verleend.⁵³¹ Tussen de eerst mogelijke datum van invrijheidstelling volgens het buitenlands recht en het Nederlandse recht kan een groot verschil zitten. Dit verschil is groter geworden als gevolg van de wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen.

Het probleem is bovendien dat de datum van invrijheidstelling veelal niet op voorhand te bepalen is, omdat ook de voorwaarden waaronder een veroordeelde in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling sterk verschilt per lidstaat. Ingevolge eerdergenoemde uitspraak van de Hoge Raad zal voor de toepassing van art. 6:2:10 lid 4 Sv in beginsel alleen aanleiding bestaan als '(i) moet worden aangenomen dat de rechter die de straf heeft opgelegd, al bij die strafoplegging ermee rekening heeft gehouden dat aan de veroordeelde op een bepaald moment of na het verstrijken van een zekere duur in de regel vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden verleend, en (ii) op grond van het daarvoor in de beslissingsstaat geldende stelsel – al dan niet mede op grond van door de beslissingsstaat te verstrekken inlichtingen – objectief kan worden vastgesteld op welk moment die vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling naar alle waarschijnlijkheid zou zijn verleend. Dat betekent dat als de omstandigheden die in de beslissingsstaat aanleiding kunnen geven tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling uitsluitend of hoofdzakelijk zijn gelegen in de wijze waarop de tenuitvoerlegging van de straf verloopt (met name waar het gaat om het gedrag van de veroordeelde tijdens de detentie), in beginsel geen aanleiding zal bestaan voor toepassing van art. 6:2:10 lid 4 Sv.'⁵³²

Ter illustratie: in België wordt de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling onder meer bepaald door de strafuitvoeringsrechtbank (SURB). Er mogen geen 'tegenaanwijzingen' bestaan die pleiten tegen de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals het risico dat de veroordeelde vormt voor het slachtoffer. Uit de uitspraak van de Hoge Raad volgt dat de SURB niet kan adviseren over de beslissing om al dan niet v.i. te verlenen wanneer de veroordeelde

⁵²⁹ Zie voor uitzonderingen op deze regel: art. 8 leden 2-4 Kaderbesluit 2008/909/JBZ en art. 2:11 leden 4-6 WETS.

⁵³⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 11

⁵³¹ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88.

⁵³² IIR 17 januari 2025, ECLI:NL:IIR:2025:88, r.o. 3.2.5.

zijn straf uitzit in Nederland, omdat zij onvoldoende zicht heeft op de persoon van de veroordeelde.

De geïnterviewden merken op dat de minister, meer specifiek de Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafzaken (kortweg: 'het IOS'), nauwelijks gebruik maakt van diens bevoegdheid ex artikel 6:2:10 lid 4 sub a Sv om de veroordeelde eerder voorwaardelijk in vrijheid te stellen.

Er is overigens een beperkt aantal landen waarvan Nederland de tenuitvoerlegging van de straf overneemt. Dit speelt volgens respondenten met name ten aanzien van strafvonnissen uit Duitsland en België.

Indien artikel 6:2:10 lid 4 sub a Sv niet wordt toegepast dan is het mogelijk dat aan de veroordeelde gratie wordt verleend. Jaarlijks worden volgens de respondenten zo'n tachtig gratieverzoeken per jaar ingediend die zien op de hiervoor genoemde situatie dat de tenuitvoerlegging van de straf van de veroordeelde in Nederland zwaarder dreigt te worden dan de straf die in het buitenland is opgelegd. Het verlenen van gratie in deze situaties is volgens de respondenten van het CVvi evenwel onwenselijk gelet op de rechtsbescherming van de veroordeelde, maar ook vanuit het oogpunt van beveiliging van de maatschappij. Voor wat betreft de rechtsbescherming van de veroordeelde geldt namelijk dat het initiatief hiervoor bij de veroordeelde ligt. De veroordeelde moet dus zelf of via zijn raadsman gratie aanvragen. De gratieprocedure biedt bovendien niet dezelfde waarborgen als de voorwaardelijke invrijheidstelling. Waar tijdens de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling het toezicht op de algemene en bijzondere voorwaarden bij de reclassering ligt, ligt deze verantwoordelijkheid in het kader van een voorwaardelijke gratie bij het IOS. Het IOS heeft alleen geen mogelijkheden om dit toezicht te effectueren, anders dan via de politie. In geval van overtreding van de voorwaarden kan het openbaar ministerie de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen (onder de nieuwe regeling) of een vordering tot herroeping bij de rechter indienen (onder de oude regeling). Een voorwaardelijke gratie kan daarentegen alleen worden herroepen bij koninklijk besluit, iets dat praktisch gezien nauwelijks voorkomt volgens de respondenten van het CVvi.

Kortom, het is de vraag of de gewijzigde v.i.-regeling voor in het buitenland veroordeelden zorgt voor een feitelijk langere straf. Wettelijk gezien mag dat niet, maar uit te sluiten is het ook niet. Het voorgaande geeft wel aan welke problemen er bestaan om te voorkomen dat strafovername leidt tot een feitelijk zwaardere straf.

Ten vierde wijzen de respondenten van het CVvi erop dat de toetsing van de rechtbank vrij willekeurig is. Er is geen rechtseenheid als gevolg van de marginale toetsing ex tunc en het feit dat de beslissingen op bezwaren door verschillende rechtbanken worden genomen. Ook wordt vaak niet marginaal getoetst. Een hoger beroep bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden zou in dat opzicht de voorkeur hebben van de respondenten van het CVvi. De verschillen in de beslissingen ontneemt ook mogelijkheid om (centraal) beleid te voeren. Het CVvi doet dat wel, maar de beslissingen blijven alsnog te verschillend.

De respondenten van de reclassering noemen drie andere situaties waarin veroordeelden als gevolg van de Wet straffen en beschermen langer vast blijven zitten (dan hun eerst mogelijke datum van invrijheidstelling). In de eerste plaats wijzen zij erop dat de v.i.-datum van de

gedetineerde niet zo zeker is als waar gedetineerden vanuit gaan. Gedetineerden denken dat deze datum vaststaat, omdat deze datum op hun registratiekaart staat, maar beseffen niet dat de reclassering nog over de v.i. en het al dan niet afstellen of uitstellen daarvan moet adviseren aan het OM/CVvi en dat het CVvi daar uiteindelijk over beslist. Wanneer het OM/CVvi de voorwaardelijke invrijheidstelling niet verleent of uitstelt duurt de tenuitvoerlegging van de straf nog langer. De boodschap dat de v.i. wordt uitgesteld heeft veelal een demotiverend effect op de motivatie van de veroordeelde om mee te werken aan reclasseringsbegeleiding.

In de tweede plaats zitten veroordeelden voor wie een vervolgvoorziening nodig is, zoals een plek voor begeleid wonen, vaak langer in detentie. Het betreft hier veroordeelden met verslavingsproblematiek en/of psychische problematiek. De reclassering loopt tegen het probleem aan dat het in deze gevallen soms uitstel van de v.i. moet adviseren aan het CVvi omdat er geen geschikte of beschikbare opvang is, bijvoorbeeld wegens tekorten aan geschikte plekken en wachtlijsten. De duur van de v.i. is wettelijk bepaald op minimaal een jaar en kan eventueel worden verlengd met nog een jaar. De huidige ervaring van de reclassering is dat de minimale v.i.-periode van een jaar in sommige gevallen te kort is, omdat als gevolg van capaciteitstekorten het soms enige tijd duurt voordat er een geschikte plek beschikbaar is voor de veroordeelde en de resterende tijd van de v.i. te kort is om iets te bewerkstelligen. De oorzaak kan ook gelegen zijn in het late aanmelden van de veroordeelde door de casemanager. Het komt voor dat de reclassering pas twee weken voor aanvang van de mogelijke v.i. datum een gesprek voert met de veroordeelde in het kader van de advisering over de v.i. Als de casemanager in aanloop daarnaartoe geen stappen heeft genomen om een veroordeelde aan te melden bij een geschikte woonvoorziening, dan is er vaak niet op korte termijn een plek beschikbaar. De respondenten geven aan dat onder de oude v.i.-regeling, waar de invrijheidstelling van rechtswege plaatsvond tenzij de rechter de v.i. uitstelde, door de rechter geen uitstel werd verleend op deze grond.

In de derde plaats signaleren de deelnemers van de focusgroep van de reclassering het probleem dat veroordeelden er soms de voorkeur aan geven om hun strafrestant (van enkele weken, maanden en soms zelfs langer) uit te zitten om zo te voorkomen dat zij na afloop van hun straf aan toezicht gebonden zijn.

4.4.3 Tussenconclusie

Voor wat betreft de ervaringen van professioneel betrokkenen met de toepassing van hogere straffen als gevolg van wetswijzigingen kan het volgende worden geconcludeerd. Er wordt bijna nooit aan het strafmaximum gekomen. Rechters en officieren van justitie maken voor het bepalen van de hoogte van de op te leggen of te eisen straf een ordinale proportionaliteitsafweging. Zij doen dat door binnen de bandbreedte van een delict te bepalen hoe het voorliggende feit zich verhoudt tot andere gevallen die binnen dat delict vallen. Het strafmaximum is daarbij gereserveerd voor de meest ernstige vormen van het delict. Met wetswijzigingen waarbij het strafmaximum is verhoogd wordt volgens rechters bij de bestraffing wel degelijk rekening gehouden. Bij het verhogen van het strafmaximum vormt vergelding het belangrijkste argument. Er is weinig vertrouwen in de afschrikwekkende werking van hogere strafmaxima. Slechts voor enkele delicten wordt wat vaker tegen het strafmaximum aan bestraft. Het betreft schennis van de eerbaarheid en het kwijtmaken van een

lijk. Ook werd voor de invoering van de Wet seksuele misdrijven wel eens tegen het strafmaximum van sommige zedendelicten gestraft. Ook bij doodslag wordt gebruik gemaakt van het verhoogde strafmaximum. Of het maximum naar 25 jaar had moeten, is voor discussie. Tot slot wordt gewezen op de beperkende werking van de samenloopregeling.

Voor wat betreft de ervaringen van de professioneel betrokkenen met de gewijzigde v.i.-regeling wordt gewezen op een aantal gevolgen van deze wijziging voor de duur die veroordeelden in detentie doorbrengen. Veroordeelden die op of na 1 juli 2021 tot een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan zes jaar zijn veroordeeld zitten langer in detentie dan voor de wetswijziging als gevolg van de maximering van de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling op twee jaar. Wanneer het OM/CVvi de voorwaardelijke invrijheidstelling niet verleent of uitstelt duurt de tenuitvoerlegging van de straf nog langer. Bij de oplegging van de straf of het eisen daarvan wordt, anders dan vlak na de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen, weinig rekening meer gehouden met de gevolgen van de gewijzigde v.i.-regeling voor de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor in het buitenland veroordeelden mag de gewijzigde v.i.-regeling niet zorgen voor een feitelijk langere straf. Om een langere straf te voorkomen moet soms worden uitgeweken naar oplossingen die een onwenselijke uitwerking kunnen hebben, zoals het verlenen van gratie. Voorts ontbreekt als gevolg van de marginale toetsing ex tunc rechtseenheid onder de beslissingen van rechters op ingediende bezwaren tegen het uitstellen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook dat zou mogelijk voor sommige veroordeelden een langere tijd in detentie kunnen impliceren, omdat geen eenduidige lijn bestaat. Veroordeelden voor wie een vervolgvoorziening nodig is, zoals een plek voor begeleid wonen, zitten vaak langer in detentie. Het betreft hier veroordeelden met verslavingsproblematiek en/of psychische problematiek. De reclassering loopt tegen het probleem aan dat het in deze gevallen soms uitstel van de v.i. moet adviseren aan het CVvi omdat er geen geschikte of beschikbare opvang is, bijvoorbeeld wegens tekorten aan geschikte plekken en wachtlijsten. De ervaring van de reclassering is dat de minimale v.i.-periode van een jaar in sommige gevallen te kort is, omdat als gevolg van capaciteitstekorten het soms enige tijd duurt voordat er een geschikte plek beschikbaar is voor de veroordeelde en de resterende tijd van de v.i. te kort is om iets te bewerkstelligen. De oorzaak daarvan is enerzijds gelegen in het huidige capaciteitstekort, maar kan ook gelegen zijn in het late aanmelden van de veroordeelde door de casemanager. Dat is onzes inziens opmerkelijk, omdat de wetgever in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voor de proeftijd van een jaar heeft gekozen (thans art. 6:1:18 lid 2 Sv) omdat de ervaring leerde dat het strafrestant van soms enkele weken of maanden te kort was om begeleiding te bieden. Tegenwoordig lijkt dus zelfs een jaar te kort te zijn om voorzieningen te treffen. Veroordeelden kunnen bovendien langer in detentie zitten, omdat zij er soms de voorkeur aan geven om hun strafrestant (van enkele weken, maanden en soms zelfs langer) uit te zitten om zo te voorkomen dat zij na afloop van hun straf aan toezicht gebonden zijn.

4.5 Conclusie

Op basis van de kwantitatieve analyses (3.3) en de kwalitatieve bevindingen uit de focusgroepen (3.4) kan worden geconcludeerd dat het verhogen van strafmaxima slechts in

beperkte mate het effect heeft dat straffen daarna systematisch omhooggaan. Hoewel officieren van justitie en rechters aangeven dat zij rekening houden met dergelijke wetswijzigingen, blijkt uit de focusgroepen en uit de analyse van jurisprudentie dat zij zich ook sterk blijven oriënteren op de bestaande straftoemtingspraktijk en de relatieve ernst van het delict binnen de delictscategorie. Het strafmaximum fungeert daarbij slechts als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt.

De verhoging van strafmaxima lijkt vooral een symbolisch-signalerende betekenis te hebben (uitdrukking van maatschappelijke normversterking of vergelding) en heeft minder een feitelijke impact op de hoogte van opgelegde straffen. De focusgroepen geven aan dat de verandering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling aanvankelijk effect had op de strafoplegging, maar dat dit in de huidige praktijk nauwelijks nog wordt meegewogen. Door de beperking van de v.i. zitten veroordeelden in sommige gevallen langer vast, zonder dat de opgelegde straf zelf hoger is. Hierdoor kan de feitelijke punitiviteit toenemen, ook zonder stijging van de formele strafmaat.

De resultaten die uit deelonderzoek C naar voren komen hebben duidelijke implicaties voor de verhouding tussen wetgever, OM en rechter, en voor de effectiviteit van strafverzwarende wetgeving als instrument van strafrechtelijk beleid. De bevindingen roepen ten slotte vragen op over de effectiviteit van strafverzwarende wetgeving als beleidsinstrument. Indien de wetgever daadwerkelijk beoogt om de straftoemtingspraktijk te beïnvloeden, lijken verhogingen van strafmaxima daarvoor een weinig geschikt middel. Alternatieven, zoals beter onderbouwde straftoemtingsrichtlijnen zouden op termijn effectiever kunnen zijn. Tegelijkertijd dient te worden gewaakt voor instrumenten die de rechterlijke beoordelingsruimte te sterk beperken, zoals wettelijke minimumstraffen, omdat die de proportionaliteit en het maatwerk van de strafoplegging kunnen ondermijnen. Zo liet de analyse van mensensmokkel zien dat rechters laag straffen wanneer verdachten veroordeeld werden voor mensensmokkel vanuit humanitaire overwegingen (e.g. asielzoekers naar Ter Apel brengen om asiel aan te vragen). Minimumstraffen belemmeren de rechter in de mogelijkheden om in bepaalde gevallen afwijkende straffen op te leggen. De resultaten van dit onderzoek laten daarmee niet alleen zien dat de punitieve intenties van de wetgever slechts beperkt worden gerealiseerd, maar ook dat de rechterlijke praktijk daarmee een belangrijke waarborg vormt voor consistentie, evenredigheid en rechtsstatelijke legitimiteit in de toepassing van strafverzwarende wetgeving.

Hoofdstuk 5 Synthese

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de conclusies van de deelonderzoeken A-C een antwoord geformuleerd op de probleemstelling van dit onderzoek:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de gevangenisstraf, voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek A

Deelvraag A1a: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd?

Sinds 2000 hebben zich enkele wetswijzigingen voorgedaan die tot gevolg hebben gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd. Er zijn geen verlagingen van het strafmaximum ingevoerd. Het betreft hoofdzakelijk misdrijven tegen de openbare orde (aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr); misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 139h (oud) Sr); wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr); helen van gegevens (art. 139g lid 1 Sr) en deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr)). Ook voor misdrijven uit enkele andere titels is de maximumstraf verhoogd: mensensmokkel (art. 197a lid 1 Sr, misdrijven tegen het openbaar gezag (Titel VIII)); bedreiging (art. 285 Sr, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (Titel XVIII)); doodslag (art. 287 Sr, misdrijven tegen het leven gericht (Titel XIX)); diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr, diefstal en stroperij (Titel XII)) en diverse seksuele misdrijven (Titel XIV). Daarnaast zijn strafverzwarringsgronden ingevoerd voor kindermishandeling van minderjarigen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd en stelselmatige kindermishandeling (beide art. 304 Sr). Ook zijn enkele wijzigingen van het strafmaximum ingevoerd in de WWM en Opiumwet. De indruk bestaat evenwel dat de grootste wijzigingen in de bijzondere wetgeving zich voordien hebben voorgedaan.

Deelvraag A1b: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

Door de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de v.i.-regeling gewijzigd. Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad dat de v.i. niet langer van rechtswege wordt verleend; de verlening geschiedt nu op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie aan de hand van een drietal criteria (gedrag, risico's, derdenbelangen). Het

is kortom geen gegeven dat de veroordeelde eerder onder voorwaarden vrijkomt. De duur van de v.i. is bovendien gemaximeerd op twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer. In geval van een veroordeling tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar bedraagt de periode van v.i. dus geen tien maar slechts twee jaar (waardoor de veroordeelde dus materieel maximaal acht jaar langer in detentie doorbrengt).

Deelvraag A2: Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig onderbouwd. Er is sprake van vaagheid en overlap tussen de strafdoelen die de wetgever voor ogen zegt te hebben. Preventieve doelen worden het vaakst als argument genoemd, maar zij laten zich moeilijk onderscheiden. Strafdelen als normstelling en norminprenting, de afschrikwekkende werking van de straf voor (potentiële) daders of meer instrumentele overwegingen die een rol kunnen spelen in het kader van een strafmaatverhoging, lopen door elkaar. Ook generaal preventieve en vergeldende argumenten laten zich lastig onderscheiden. De resocialiserende werking van de straf in de zin dat strafbaarstelling bijdraagt aan een positieve gedragsverandering en het strafdoel van herstel worden niet tot nauwelijks genoemd.

Slechts in een zeer beperkt aantal wetsvoorstellen wordt voor de strafmaatverhoging een uitgebreide (wetenschappelijke) onderbouwing gegeven. Dat van een hogere strafbedreiging een preventieve werking uitgaat, wordt echter veelal niet nader onderbouwd met argumenten of verwijzingen naar (criminologische) literatuur ter zake. De preventieve werking wordt soms enkel onderbouwd aan de hand van algemeenheden en de toelichting doet een sterk beroep op het gezond verstand. De gegeven argumentatie is in sommige gevallen zelfs erg summier en doet nogal clichématig aan.

Deelvraag A3: Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

Geconcludeerd kan worden dat de wetgever aandacht heeft voor de onderlinge balans van de strafmaxima van strafbaarstellingen. Op basis van de ordinale proportionaliteit mag verwacht worden dat de wetgever in geval van een strafmaatverhoging voor een bepaald delict een vergelijking maakt met de strafmaxima van soortgelijke delicten. Dat blijkt het geval te zijn, maar de onderbouwing is soms gebrekkig. De wetgever maakt voor wat betreft de onderlinge wetssystematiek veelal een vergelijking met soortgelijke delicten en/of met het absolute strafmaximum (zoals bij doodslag), maar zeker niet altijd. Een vergelijking met niet verwante delicten die verschillende rechtsbelangen beschermen, heeft weinig nut.

De ernst van het misdrijf is een belangrijk ijkpunt bij onderbouwingen van de verhoging van het strafmaximum. Ingevolge het principe van ordinale proportionaliteit dient een straf (bedreiging) proportioneel te zijn aan de ernst van het feit waarvoor deze straf wordt

opgelegd. Even zware misdrijven dienen even zwaar te worden bestraft en (veel) zwaardere misdrijven dienen (veel) zwaarder te worden bestraft dan lichtere misdrijven. Ordinale proportionaliteit blijkt uit de strafbepalingen in het Nederlandse commune en bijzondere strafwetgeving waarin naar gelang van de ernst van de feiten en de gradatie van verwijtbaarheid strafmaxima zijn vastgesteld. Een wijziging in de strafbedreiging van het ene misdrijf heeft daarmee in principe gevolgen voor de structuur van de gehele sanctieschaal. De wetgever pleegt in dat verband bij wetwijzigingen waarbij een strafmaximum wordt verhoogd vergelijkingen te maken met soortgelijke misdrijven. Veel meer dan dat lijkt de wetgever ook niet te kunnen doen. De verschillende delicten en delictscategorieën zijn onderling vaak niet eenvoudig te vergelijken. Binnen een bepaalde titel of binnen een bepaalde categorie delicten, zoals bijvoorbeeld bij de seksuele misdrijven is geschied, bestaat die mogelijkheid tot op zekere hoogte. Het onderscheid tussen doleuze en culpoze delicten kan daar ook meewegen. Een volstrekt beredeneerbare afstemming tussen bepaalde categorieën (bijvoorbeeld tussen vermogensmisdrijven en geweldsmisdrijven) lijkt echter onhaalbaar. Zelfs binnen een bepaalde categorie, zoals de seksuele misdrijven waar een en hetzelfde rechtsbelang wordt beschermd, valt niet goed te beargumenteren waarom bijvoorbeeld de strafbedreiging voor verkrachting de helft hoger ligt dan voor aanranding of dat de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding en verkrachting telkens een derde hoger liggen dan het basisdelict. Van echte ‘uitschieters’ binnen het systeem van de wet lijkt over het algemeen dan ook geen sprake. Een uitzondering hierop vormt evenwel de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag waarbij de strafbedreiging op dit misdrijf is verhoogd van vijftien naar vijfentwintig jaar. Daar speelde zowel het ijkpunt van de maximale tijdelijke gevangenisstraf (voor moord) van dertig jaren een rol als ook de afstemming met bepaalde andere (zedes)misdrijven die de dood ten gevolge hebben. Hoewel de keuze voor een bepaald strafmaximum uiteindelijk een (rechts)politieke keuze blijft, ontbreken valide argumenten waarom in dit concrete geval is gekozen voor een verhoging tot vijfentwintig jaar en niet tot bijvoorbeeld twintig jaar.

Tot slot nopen internationale factoren, verplichtingen voortvloeiend uit EU-recht of verdragsverplichtingen, soms tot nationale strafbaarstellingen en verhogingen van de strafmaxima. Ook dan wordt aan de nationale wetgever ruimte gelaten voor een proportionaliteitsafweging binnen het nationale sanctiestelsel. Interessant voor nader onderzoek is na te gaan hoe de EU-wetgever de voorgeschreven strafmaxima vaststelt.

Tot slot volgt uit de analyse van de OM-strafvorderingsrichtlijnen, waarvan mede een normerende werking uitgaat op de door de rechter op te leggen straf, dat er nauwelijks verband is tussen de deze richtlijnen en strafmaxima, tussen de wijziging van richtlijnen en gewijzigde strafmaxima, en dat het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ver onder de strafmaxima (oud zowel als nieuw) blijft.

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek B

Deelvraag B1: Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?

Algemeen

In hoofdstuk 4 is onderzoek gedaan naar de vormgeving van het sanctiestelsel en de v.i.-regeling in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Deze landen maken alle deel uit van de *civil law* rechtsfamilie. Bovendien maken deze landen deel uit van Europa, waar sprake is van gedeelde mensenrechtelijke en resocialisatiebeginselen. Zo stimuleert het Europese strafrechtelijk beleid rehabilitatie en re-integratie van veroordeelden, waardoor lidstaten ook vergelijkbare toetsingscriteria in hun v.i.-regelingen hanteren. Verschillen tussen de onderzochte zijn hoofdzakelijk te verklaren aan de hand van de specifieke tak uit de rechtsfamilie waarvan zij deel uitmaken, zoals de Germaanse rechtsfamilie (Duitsland en Zwitserland), de Scandinavische rechtsfamilie (Noorwegen, Zweden), en de Franse rechtsfamilie (België en Frankrijk), die op specifieke onderdelen een eigen rechtscultuur kennen. Ook heeft zich een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de verschillende landen voorgedaan, waardoor de stelsels op punten uiteen gaan lopen. Voor een overzicht van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten verwijzen wij naar de rechtsvergelijkende schema's in tabellen 13 tot en met 15.

Vormgeving van de sanctiestelsels

In bijna alle onderzochte landen worden strafbare gedragingen gecategoriseerd op basis van de ernst van het strafbare feit. Deze categorisering is steeds van invloed op de minimum- en/of maximumstraf en de strafprocedure die moet worden doorlopen. In België en Frankrijk worden bijvoorbeeld de strafbare feiten – van zwaar naar licht – onderverdeeld in misdaden, wanbedrijven en overtredingen; in Duitsland en Frankrijk wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Zweden en Noorwegen kennen daarentegen geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, maar hanteren binnen de strafbare feiten zelf wel verschillende gradaties op basis van de ernst van het misdrijf: licht, ernstig en uitzonderlijk ernstig.

De meeste van de door ons onderzochte landen kennen een systeem van een algemeen strafminimum en/of strafmaximum, en hanteren daarnaast bijzondere strafminima en/of strafmaxima per type delict. De duur van deze maximum- en minimumstraffen verschilt echter per land. Een voorbeeld is Duitsland, waar in beginsel een algemeen strafmaximum van 15 jaar geldt, maar ook een groot aantal feiten een eigen bijzonder strafmaximum kent. Bij het bepalen van de hoogte van de straf spelen strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden in alle landen een rol. Daarbij kunnen zowel de feitelijke aspecten van de zaak, alsmede de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol spelen.

Eveneens kunnen in elk land strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de straf, waarbij zowel feitelijke aspecten als de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol kunnen spelen.

De hiervoor geschetste vormgeving van het sanctiestelsel zorgt ervoor dat de rechter steeds een zekere mate van straftoemtingsvrijheid kent binnen de door de wetgever gestelde grenzen. Er is daarbij aandacht voor de proportionaliteit van de straf en de omstandigheden van het geval. In de onderzochte landen varieert de straftoemting van ruim (België), tot begrensd door een grondwettelijk kader (Duitsland), een strikt proportionaliteitsbeginsel (Noorwegen en Zweden) of andere specifieke criteria voor de straftoemting (Zwitserland).

Het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling

In de meeste landen is het uitgangspunt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel wordt verleend na het uitzitten van twee derde van de gevangenisstraf (Duitsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland).⁵³³ Frankrijk en België wijken hier echter vanaf: daar is het reeds mogelijk om na de helft respectievelijk een derde van de straf voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlenen. Ook speelt in Frankrijk en België de categorisering van de veroordeelde als *first offender* of recidivist een rol. Daarnaast kennen meerdere landen afzonderlijke regelingen van voorwaardelijke invrijheidsstelling voor bijzondere omstandigheden, zoals in geval van een levenslange gevangenisstraf (België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland) of bij een zeer slechte gezondheid van de veroordeelde (België, Frankrijk, Zwitserland).⁵³⁴

Er is ook een aantal belangrijke verschillen te ontwaren in de verschillende regelingen. Ten eerste schuift Zweden het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling op naar een later moment, waardoor ze afwijken van het uitgangspunt dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend na twee derde van de straf. Ten tweede bestaan er in sommige landen juist mogelijkheden om eerder tot voorwaardelijke invrijheidstelling over te gaan, zoals in Frankrijk (na de helft van de straf) en, in meer specifieke gevallen, in Duitsland, Noorwegen en Zwitserland. Deze uiteenlopende regelingen betekenen dat, hoewel twee derde van de straf in veel jurisdicties als startpunt fungeert, het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen.

Verder wordt in Duitsland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel verleend, waardoor sprake is van een min of meer automatisch toekenning. België lijkt hierin restrictiever, en in de toekomst is zelfs het automatisch verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling in Zweden mogelijk niet langer aan de orde. Ondanks verschillen in de procedurele regels blijven in vrijwel alle systemen dezelfde factoren een rol spelen bij de beoordeling of de veroordeelde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling: persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, de ernst van het delict en de maatschappelijke belangen.

Deelvraag B2: Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?

In de afgelopen periode zijn in alle landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor ernstige geweldsdelicten, zoals seksueel geweld, geweld tegen beschermde groepen (zoals hulpverleners en overheidsfunctionarissen) en terrorisme. Het valt daarbij op dat in België in het nieuwe Strafwetboek kiest voor een systeem van gestandaardiseerde strafniveaus, hetgeen aanleiding heeft gegeven om het sanctiestelsel als geheel te herzien. Voorts is er speciale aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen, waarbij kan worden gedacht aan kinderen, slachtoffers van partnergeweld en personen in publieke of beschermende functies. Om deze groepen beter te beschermen, worden in veel landen hogere straffen op strafbare feiten

⁵³³ Zie figuur 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

⁵³⁴ Zie figuur 15 – Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

tegen deze kwetsbare groepen geïntroduceerd. Tot slot hebben landen in de afgelopen periode een strafrecht aangepast naar hedendaagse normen. Een voorbeeld daarvan is de herijking van de zedenwetgeving. Veel van de onderzochte landen hebben in navolging van de verdragsrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul de zedenwetgeving verruimd door het dwangmodel te vervangen voor een instemmingsmodel, waardoor meer gedragingen onder de reikwijdte van het strafrecht worden gebracht.

Deelvraag B3: Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?

Hieronder is per land een overzicht opgenomen met daarin het strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat.

België

Tabel 7: België: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

Strafbaar feit	Oude strafmaat	Nieuwe strafmaat
Gewelddaden gepleegd op een persoon met een maatschappelijke functie	Afhankelijk van de publieke functie varieert de straf van een gevangenisstraf van één jaar (scheidrechtters en seinrechtters) tot levenslang (ernstige geweldsmisdrijven op een ministerieel ambtenaar)	Straf variërend tussen niveau 2 (een gevangenisstraf van zes maanden tot ten hoogste drie jaar) tot niveau 5 (een gevangenisstraf van meer dan tien jaar tot ten hoogste vijftien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan zes jaar tot ten hoogste elf jaar). Scheidsrechtters en seinrechtters zijn uitgesloten van deze categorieën.
Intrafamiliale doodslag als afzonderlijke strafverzwaringsgrond	n.v.t.	Niveau 8 (levenslang of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan achttien jaar tot ten hoogste twintig jaar)
Verhoging van de straffen voor terrorisme	De deelname aan een terroristische groep in van drie tot vijf jaar gevangenisstraf, naar een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar (niveau 4).	Verhoogd de straf op het gronddelict met één strafniveau. De deelname aan een terroristische groep naar een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar (niveau 4). Aanbieden van opleiding voor terrorisme aan een minderjarige als afzonderlijke strafverzwaringsgrond opgenomen.

Verkrachting	Voor 2018 vijf tot tien jaar	Na 2021 tien tot vijftien jaar Na 2026 vijf tot tien jaar
Aantasting van de seksuele integriteit en voyeurisme	Zes maanden tot vijf jaar	Gevangenisstraf van drie jaar tot ten hoogste vijf jaar worden opgelegd
Discriminerende drijfveren als strafverzwaringsgrond	N.v.t.	Verdubbeling van de minimumstraf In geval van opsluiting heeft het minimum een vaste duur van twee jaar In geval van doodslag verhoging minimumstraf van 20 jaar naar 30 jaar opsluiting

Duitsland

Tabel 8: Duitsland: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

<i>Strafbaar feit</i>	<i>Oude strafmaat</i>	<i>Nieuwe strafmaat</i>
Verhoging van de minimumstraf voor de verspreiding en het bezit van kinderpornografisch materiaal		
Fysieke aanval op hulpverleners	Voorheen strafbaar onder § 113 StGB 3 jaar vrijheidsstraf	Afzonderlijke strafbaarstelling onder § 114 StGB Vrijheidsstraf van 3 maanden tot 5 jaar
Aanscherping seksuele misdrijven	Vervanging dwangmodel voor een instemmingsmodel	Minimumstraf voor het basis delict (seksueel geweld) varieert tussen de zes maanden tot tien jaar gevangenisstraf (gelijk aan situatie met dwang)

Frankrijk

Tabel 9: Frankrijk: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

<i>Strafbaar feit</i>	<i>Oude strafmaat</i>	<i>Nieuwe strafmaat</i>
Seksueel misbruik en geweld tegen kinderen	Gevangenisstraf van vijf jaar	Gevangenisstraf van tien jaar

Geweld tegen personen werkzaam in de private beveiligingssector	N.v.t.	Toevoeging strafverzwaringsgrond
---	--------	----------------------------------

Noorwegen

Tabel 10: Noorwegen: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

<i>Strafbaar feit</i>	<i>Oude strafmaat</i>	<i>Nieuwe strafmaat</i>
Terroristische misdrijven	Maximumstraf van 21 jaar	Maximumstraf van 21 jaar blijft behouden Verhoging van maximumstraf naar 30 jaar voor ernstige terroristische misdrijven
Deelname aan en rekrutering door criminele organisaties	N.v.t.	Gevangenisstraf van 3 jaar
Seksuele misdrijven	Verkrachting, met geweld of bedreiging, met iemand die niet in staat is zich te verzetten tegen de handeling, of door middel van dwang 6 jaar	Van dwangmodel naar instemmingsmodel Verkrachting zonder instemming 6 jaar Verkrachting, met geweld of bedreiging, terwijl persoon aangeeft daar niet mee in te stemmen, met iemand die niet in staat is zich te verzetten tegen de handeling, of door middel van dwang 10 jaar Verkrachting door of ernstige schade aan lichaam en gezondheid 21 jaar.

Zweden

Tabel 11: Zweden: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

<i>Strafbaar feit</i>	<i>Oude strafmaat</i>	<i>Nieuwe strafmaat</i>
-----------------------	-----------------------	-------------------------

Ernstige geweldsdelicten en dood door schuld	Minimumstraf voor dood door schuld zes maanden	Verhoging van de straf met 20 tot 30 procent Zware mishandeling gevangenisstraf van minimaal vier en maximaal tien jaar Minimumstraf voor dood door schuld één jaar
Ernstige mishandeling, bedreiging, en afpersing	Geen minimumstraf voor ernstige mishandeling Minimumstraf van 6 maanden voor bedreiging Minimumstraf van ten minste een jaar en maximaal zes jaar voor afpersing	Minimumstraf van 6 maanden Minimumstraf van 9 maanden Minimumstraf van ten minste een jaar en zes maanden en ten hoogste tien jaar
Moord		Invoering levenslang voor gevallen waarin sprake is van zorgvuldige planning, bijzondere wreedheid of het verbergen van andere misdrijven
Strafverzwaringsgrond misdrijven tegen volksvertegenwoordigers		Strafverzwaringsgrond
Sabotage van hulpdiensten		Maximaal 4 jaar gevangenisstraf Maximaal 18 jaar of levenslang in ernstige gevallen
Messenmisdrijven	Maximumstraf van zes maanden gevangenisstraf	Maximumstraf van een jaar gevangenisstraf voor opzetdelicten Maximumstraf van zes maanden voor schulddelicten Voor ernstige gevallen een maximumstraf van twee jaar gevangenisstraf
Misdrijven tegen journalisten en ambtenaren		Invoering strafverzwaringsgrond voor misdrijven tegen journalisten, zorgverleners, hulpdiensten en onderwijspersoneel

Seksuele misdrijven		Vervanging dwangmodel voor het instemmingsmodel Minimumstraf 3 jaar gevangenisstraf voor verkrachting Minimaal 1 jaar gevangenisstraf voor gekwalificeerde verkrachting
Terroristische misdrijven		<i>Terroristisch misdrijf</i> Minimaal vier jaar en maximaal 18 jaar gevangenisstraf Minder ernstige misdrijven minimaal twee jaar en maximaal zes jaar <i>Omgang met terroristische organisatie</i> Maximumstraf van vier jaar Ernstige gevallen minimaal anderhalf jaar tot maximaal zeven jaar <i>Financiering van terrorisme e.d.</i> Maximaal drie jaar Ernstige gevallen maximaal zes jaar Algemene strafverzwaringgrond voor terroristisch oogmerk

Zwitserland

Tabel 12: Zwitserland: strafbare feit, de oude strafmaat en de nieuwe strafmaat

<i>Strafbaar feit</i>	<i>Oude strafmaat</i>	<i>Nieuwe strafmaat</i>
Zwaar lichamelijk letsel	Minimumstraf van 6 maanden gevangenisstraf	Minimumstraf van één jaar gevangenisstraf
Verkrachting	Minimumstraf van één jaar	Minimumstraf van twee jaar Van dwangmodel naar instemmingsmodel (AS 2024 27)
Seksuele handelingen met kinderen jonger dan 12 jaar	N.v.t.	Minimumstraf van één jaar ingevoerd
Geweld tegen en bedreiging van overheidsinstanties en ambtenaren	N.v.t.	Minimumstraf van zes maanden

Deelvraag B4: Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

Algemeen

In de door ons onderzochte landen verschilt de uitvoerigheid van de toelichting op de strafmaatverhogingen sterk. In Noorwegen en Zweden wordt de meest uitvoerige toelichting door de wetgever gegeven. In België en Duitsland wordt volstaan met een meer summiere toelichting. In Frankrijk ontbreekt daarentegen enige toelichting op de strafmaatverhoging. Dat is opmerkelijk nu de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de redengevende argumenten moeten bevatten voor de voorgestelde wet(swijzigingen). Landen als Noorwegen en Zweden laten juist zien dat het geven van een onderbouwing, waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar hoe de strafmaat voor het misdrijf zich verhoudt tot andere, soortgelijke misdrijven, waarborgt dat de gekozen strafmaat past binnen het sanctiestelsel en aan de innerlijke consistentie geen afbreuk doet. Maar in sommige gevallen is de kwaliteit van de argumentatie gebrekkig. Zo wordt door de wetgever vaak geleund op de ‘magische werking van het strafrecht’⁵³⁵, door zonder wetenschappelijke onderbouwing aan te nemen dat afschrikwekkende werking uitgaat van de strafverhoging en daarmee wordt bijgedragen aan de preventieve werking.

Belangrijkste (wetssystematische) overwegingen

Aan de strafmaatverhogingen liggen verschillende (wetssystematische) overwegingen ten grondslag. De belangrijkste overweging ziet op de ordinale proportionaliteit, waarbij de strafmaat wordt onderbouwd in het licht van de ernst van het strafbare feit of de verhouding tot het geschonden rechtsgoed. In Noorwegen en Zweden wordt daarbij expliciet gekeken hoe de straf zich verhoudt tot andere strafbare feiten, bijvoorbeeld de verhouding tussen deelname aan en rekrutering door criminele organisaties en deelname aan een terroristische organisatie en worden in Zweden de straffen voor seksuele misdrijven vergeleken met andere (gewelds)misdrijven. Nauw verbonden met ordinale proportionaliteitsoverwegingen, zijn de overwegingen die zien op het strafrechtelijk verwijt dat de verdachte wordt gemaakt. Daarbij wordt door de wetgever gekeken naar de ernst van het strafbare feit of de kwetsbaarheid van het slachtoffer. Zo is de strafverhogingsgrond voor intrafamiliale doodslag in België ingegeven door de bijzondere kwetsbaarheid die bestaat binnen een relatie. De ernst van het strafbare feit, de verhouding tot het geschonden rechtsgoed of het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan is in die gevallen leidend voor het onderbouwen van de strafmaat, hetgeen lijkt te duiden op kardinale proportionaliteit. Ook wordt door ter onderbouwing aangegeven dat er vanuit de strafmaatverhoging een signaalwerking uitgaat, waarbij het onrechtmatige karakter van het strafbare feit wordt uitgedrukt. Voorts wordt de strafmaat, zoals hiervoor reeds is aangegeven, vaak onderbouwd met het argument dat er een generaal preventieve werking en/of een afschrikwekkend effect uit zou gaan van de strafmaatverhoging. Daarbij wordt volstaan met de enkele opmerking dat de strafmaatverhoging een dergelijk effect zou hebben, maar ontbreekt verdere wetenschappelijke onderbouwing voor die stelling.

⁵³⁵ Vgl. S.S. Buisman, ‘The Future of EU Substantive Criminal Law: Towards a Uniform Set of Criminalisation Principles at the EU level. *European Journal of Crime*’, *Criminal Law and Criminal Justice*, 30(2), 2022, p. 161-187, i.h.b. 176.

Tabel 13: Schematische weergave sanctiestelsel verschillende landen

Land	Regelgeving	Onderscheid type strafbare feiten	Algemeen strafminimum en/of maximum	Bijzondere strafminima en/of strafmaxima	Systeem van strafverminderende en strafverzwarende omstandigheden	Straftoemingsvrijheid rechter	Andere relevante informatie
België	Strafwetboek	Misdaden (crimes), wanbedrijven (délits) en overtredingen (contraventions)	<ul style="list-style-type: none"> - Voor meest ernstige strafbare feiten levenslang - Algemene strafmaximum en strafminimum 	<ul style="list-style-type: none"> - Bijzondere strafmaxima en strafminima per delict 	<ul style="list-style-type: none"> - Reële of materiële strafverzwarende omstandigheden (o.b.v. het feit) - Persoonlijke strafverzwarende omstandigheden (bijv. recidive) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruime straftoemingsvrijheid, geen inhoudelijke criteria of officiële richtlijnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderscheid in criminele, correctionele en politiestraffen
Duitsland	Strafgesetzbuch	Verbrechen (misdrijven) en Vergehen (overtredingen)	<ul style="list-style-type: none"> - In beginsel een algemeen strafmaximum van 15 jaar - Voor minder ernstige feiten een lager bijzonder strafmaximum van 1, 2, 3, 5 of 10 jaar - Voor de meest ernstige strafbare feiten levenslang 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende categorieën van bijzonder strafminima - 10, 5, 3, 2, of 1 jaar, 6 of 3 maanden - Indien geen bijzonder strafminimum, algemeen strafminimum van 1 maand van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> - Strafvermindering mogelijk bij bijzondere strafminima, ofwel verplicht of facultatief. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt begrensd door het grondwettelijk legaliteitsbeginsel - Grondslagen van de straftoemeting: (1) algemene uitgangspunten), (2) omstandigheden ten voordele en ten nadele, (3) verbod op dubbele weging van straftoemingsfactoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderscheid in straffen en maatregelen

Frankrijk	Code pénal en Code de procédure pénale	<i>Crimes</i> (misdaden), <i>delits</i> (wanmisdrijven) en <i>contraventions</i> (overtredingen)	Algemene strafminima, afhankelijk van het type straf 2 jaar, 1 jaar of 1 maand	Tot 1994 systeem van bijzondere strafminima Nu enkel bijzondere strafmaxima	Strafverzwaringsgronden - Algemene gronden voor alle crimes en délits - Bijzondere gronden in specifieke strafbepalingen opgenomen	Individualisering van de straf - Wijze tenuitvoerlegging - In achtname van gezichtspunten straftoemeting, zoals (1) de omstandigheden van het strafbare feit, (2) de persoon van de dader en (3) zijn financiële, familiale en sociale situatie, alsmede (4) de doeleinden en functies van de straf, zijnde bescherming van de samenleving, preventie, rechtsherstel, vergelding en resocialisatie	- Geen onderscheid in straffen en maatregelen - Hiërarchie op basis van een schaal voor strafbare feiten en straffen
Noorwegen	Straffeprosessen en Straffeloven	Voorheen onderscheid in <i>forbrytelse</i> (misdrijven) en <i>forseelser</i> (overtredingen), nu onder één noemer <i>lovbrudd</i> (wetsovertredingen) Nu onderscheid op basis van ernst	Algemeen strafminimum van 14 dagen	Bijzondere strafmaxima en strafminima	- Strafvermindingsgronden, zoals herstellen leed door dader, leed ondervonden door de dader zelf, persoonlijke omstandigheden - Strafverzwaringsgronden, zoals gevaarzettende omstandigheden, intentie van de dader, georganiseerde of geplande operatie, groepsverband etc.	Straftoemeting op basis van proportionaliteit	- Straffen en andere strafrechtelijke reacties (vgl. Nederlandse maatregel)
Zweden	Brottsbalken	Geen onderscheid, alle strafbare feiten zijn aangeduid als <i>Brott</i> . Elk feit kan worden onderverdeeld in licht (<i>ringa</i>), ernstig (<i>grovt</i>) en uitzonderlijk ernstig (<i>synnerligen grovt</i>)	Algemeen strafminimum van 14 dagen	Bijzondere strafminima voor specifieke misdrijven, zoals misdrijven tegen het leven en de gezondheid, vrijheid en de openbare orde en seksuele misdrijven.	- Strafverzwaringsgronden, zoals intentie van de dader, misbruik van eigen positie of misbruik van vertrouwen, discriminatoir motief - Strafminderingsgronden, zoals provocatie van de verdachte, psychische stoornis of gebrekkige ontwikkeling - Verzachtende omstandigheden, zoals kwetsbare positie en ondervonden negatieve gevolgen.	Straftoemeting op basis van proportionaliteit	- Mogelijkheid tot het opleggen van preventieve detentie ter beveiliging van de samenleving

Zwitserland	Schweizerische Strafgesetzbuch	Onderscheid misdrijven en overtredingen	Algemeen strafminimum van drie dagen en algemeen strafmaximum van 20 jaar	Voor aantal delicten bijzondere strafminima en strafmaxima	<ul style="list-style-type: none"> - Systeem van stravermindingsgronden. - Strafverzwarening alleen mogelijk in gevallen van samenloop. 	Beperkt door specifieke criteria voor de straftoemeting	
-------------	--------------------------------	---	---	--	---	---	--

Tabel 14: Schematisch overzicht wetswijzigingen strafmaxima en argumentatie wetgever

Land en wetswijzigingen	Strafbaar feit	Oude strafmaat	Nieuwe strafmaat	Argumenten wetgever ter onderbouwing
<i>België</i>				
Kamerstuk 2018/2019, doc 54 3651/001 (nieuw Strafwetboek)	Gewelddaden gepleegd op een persoon met een maatschappelijke functie	Afhankelijk van de publieke functie varieert de straf van een gevangenisstraf van één jaar (scheidrechtters en seïnrechtters) tot levenslang (ernstige geweldsmisdrijven op een ministerieel ambtenaar)	Straf variërend tussen niveau 2 (een gevangenisstraf van zes maanden tot ten hoogste drie jaar) tot niveau 5 (een gevangenisstraf van meer dan tien jaar tot ten hoogste vijftien jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan zes jaar tot ten hoogste elf jaar). Scheidsrechtters en seïnrechtters zijn uitgesloten van deze categorieën.	Onderbouwing noodzaak strafverhoging ontbreekt. Lijkt te zijn ingegeven door de creatie van een uniforme regeling.
	Intrafamiliale doodslag als afzonderlijke strafverzwaringsgrond	n.v.t.	Niveau 8 (levenslang of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan achttien jaar tot ten hoogste twintig jaar)	Ingegeven door de bijzondere kwetsbaarheid die bestaat binnen een relatie. Om tegemoet te komen aan bijzondere bezorgdheid op nationaal en internationaal niveau voor de problematiek van partnergeweld.
	Verhoging van de straffen voor terrorisme	De deelname aan een terroristische groep in van drie tot vijf jaar gevangenisstraf, naar een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar (niveau 4).	Verhoogd de straf op het gronddelict met één strafniveau. De deelname aan een terroristische groep naar een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar (niveau 4). Aanbieden van opleiding voor terrorisme aan een minderjarige als afzonderlijke strafverzwaringsgrond opgenomen.	Het karakter van terrorisme dat noopt tot zwaardere straffen. Vereenvoudiging van de strafverhoging door de invoering van algemene strafniveaus. Belgische strafwetgeving in overeenstemming brengen met Richtlijn (EU) 2017/54.
	Verkrachting	Voor 2018 vijf tot tien jaar	Na 2021 tien tot vijftien jaar Na 2026 vijf tot tien jaar	Meest ernstige misdrijf. Herijking met het oog op de systematiek van het sanctiesysteem
	Aantasting van de seksuele integriteit en voyeurisme	Zes maanden tot vijf jaar	Gevangenisstraf van drie jaar tot ten hoogste vijf jaar worden opgelegd	

Kamerstuk 2001/2002, doc 1578/006 Kamerstuk 2012/13, doc. 2473/001	Discriminerende drijfveren als strafverzwarringsgrond	N.v.t.	Verdubbeling van de minimumstraf In geval van opsluiting heeft het minimum een vaste duur van twee jaar In geval van doodslag verhoging minimumstraf van 20 jaar naar 30 jaar opsluiting	Generale preventie Bescherming slachtoffers
<i>Duitsland</i>				
Drucksache 19/23707	Verhoging van de minimumstraf voor de verspreiding en het bezit van kinderpornografisch materiaal			Er wordt vanuit gegaan dat sprake zal zijn van een algemeen preventieve werking. Benadrukken ernst van de beschuldiging en te zorgen voor een straf die in overeenstemming is met deze ernst. Voor bezit geldt dat er een lagere straf op staat omdat dit als minder ernstig dan verspreiding wordt gezien.
Drucksache 18/11161	Fysieke aanval op hulpverleners	Voorheen strafbaar onder § 113 StGB 3 jaar vrijheidsstraf	Afzonderlijke strafbaarstelling onder § 114 StGB Vrijheidsstraf van 3 maanden tot 5 jaar	Rekening houdende met het gevaar dat van dergelijk geweld tegen handhavers uitgaat Verhogen afschrikwekkend effect
Drucksache	Aanscherping seksuele misdrijven	Vervanging dwangmodel voor een instemmingsmodel	Minimumstraf voor het basis delict (seksueel geweld) varieert tussen de zes maanden tot tien jaar gevangenisstraf (gelijk aan situatie met dwang)	Mate van verwijtbaarheid
<i>Frankrijk</i>				
Exposé des motifs, LOI n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (JUSD1805895L)	Seksueel misbruik en geweld tegen kinderen	Gevangenisstraf van vijf jaar	Gevangenisstraf van tien jaar	Nadere toelichting ontbreekt
Exposé des motifs, LOI relative à la sécurité globale	Geweld tegen personen werkzaam in de private beveiligingssector	N.v.t.	Toevoeging strafverzwarringsgrond	Private sector is essentiële schakel in de beveiligingsketen en verdient daarom aanvullende bescherming.
<i>Noorwegen</i>				

Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) Ot. prp. nr. 22 (2008 – 2009)	Terroristische misdrijven	Maximumstraf van 21 jaar	Maximumstraf van 21 jaar blijft behouden Verhoging van maximumstraf naar 30 jaar voor ernstige terroristische misdrijven	Preventieve werking van de staf Weerspiegelt ernst strafbare feit (kardinale proportionaliteit) Vergelding van het onrecht dat de dader het slachtoffer heeft aangedaan (ordinale proportionaliteit)
Prop. 190L (2020-2021)	Deelname aan en rekrutering door criminele organisaties	N.v.t.	Gevangenisstraf van 3 jaar	Inzet van heimelijke opsporingsmethoden Verhouding tot deelname aan een terroristische organisatie (ordinale proportionaliteit) Verwijtbaarheid van het strafbare feit
	Seksuele misdrijven	Verkrachting, met geweld of bedreiging, met iemand die niet in staat is zich te verzetten tegen de handeling, of door middel van dwang 6 jaar	Van dwangmodel naar instemmingsmodel Verkrachting zonder instemming 6 jaar Verkrachting, met geweld of bedreiging, terwijl persoon aangeeft daar niet mee in te stemmen, met iemand die niet in staat is zich te verzetten tegen de handeling, of door middel van dwang 10 jaar Verkrachting door of ernstige schade aan lichaam en gezondheid 21 jaar.	Systematiek van het sanctiestelsel Verhouding straf en ernst strafbare feit Signaalwerking straf
<i>Zweden</i>				
Regeringsproposition	Ernstige geweldsdelicten en dood door schuld	Minimumstraf voor dood door schuld zes maanden	Verhoging van de straf met 20 tot 30 procent Zware mishandeling gevangenisstraf o van minimaal vier en maximaal tien jaar Minimumstraf voor dood door schuld één jaar	Meer variatie in de opgelegde straffen mogelijk maken Recidive zwaarder bestraffen

Regeringsproposition 2016/17:108	Ernstige mishandeling, bedreiging. en afpersing	Geen minimumstraf voor ernstige mishandeling Minimumstraf van 6 maanden voor bedreiging Minimumstraf van ten minste een jaar en maximaal zes jaar voor afpersing	Minimumstraf van 6 maanden Minimumstraf van 9 maanden Minimumstraf van ten minste een jaar en zes maanden en ten hoogste tien jaar	Dit zou tot uitdrukking brengen dat dergelijke misdrijven een bijzondere ernstige aantasting vormen van de persoonlijke integriteit
Regeringsproposition 2018/19:138.	Moord		Invoering levenslang voor gevallen waarin sprake is van zorgvuldige planning, bijzondere wreedheid of het verbergen van andere misdrijven	Aansluiting straf op de ernst van het misdrijf
Regeringsproposition 2018/19:154	Strafverzwaringsgrond misdrijven tegen volksvertegenwoordigers		Strafverzwaringsgrond	Versterken van strafrechtelijke bescherming van democratische instellingen
Regeringsproposition 2018/19:155	Sabbottage van hulpdiensten		Maximaal 4 jaar gevangenisstraf Maximaal 18 jaar of levenslang in ernstige gevallen	Noodzaak om hulpdiensten en overheidsuitoefening beter te beschermen
Regeringsproposition 2021/22:192	Messenmisdrijven	Maximumstraf van zes maanden gevangenisstraf	Maximumstraf van een jaar gevangenisstraf voor opzeditdelicten Maximumstraf van zes maanden voor schulddelicten Voor ernstige gevallen een maximumstraf van twee jaar gevangenisstraf	Strenger bestraffen van toememende wapen- en messengerelateerde criminaliteit.
Regeringsproposition 2022/23:106	Misdrijven tegen journalisten en ambtenaren		Invoering strafverzwaringsgrond voor misdrijven tegen journalisten, zorgverleners, hulpdiensten en onderwijspersoneel	Bescherming van de democratische rechtsstaat en de vrijheid van meningsuiting
Regeringsproposition 2017/18:177	Seksuele misdrijven	Minimaal 1 jaar gevangenisstraf gekwalificeerde verkrachting	Vervanging dwangmodel voor het instemmingsmodel Minimumstraf 3 jaar gevangenisstraf voor verkrachting Minimaal 5 jaar gevangenisstraf voor gekwalificeerde verkrachting	Ernst schending seksuele integriteit Verhouding tot andere (gewelds)misdrijven Evenredigheid van de minimumstraf

Regeringsproposition 2021/22:133	Terroristische misdrijven		<p><i>Terroristisch misdrijf</i> Minimaal vier jaar en maximaal 18 jaar gevangenisstraf Minder ernstige misdrijven minmaal twee jaar en maximaal zes jaar</p> <p><i>Omgang met terroristische organisatie</i> Maximumstraf van vier jaar Ernstige gevallen minimaal anderhalf jaar tot maximaal zeven jaar</p> <p><i>Financiering van terrorisme e.d.</i> Maximaal drie jaar Ernstige gevallen maximaal zes jaar</p> <p>Algemene strafverzwarringsgrond voor terroristisch oogmerk</p>	Weerspiegelt de grote maatschappelijke ernst van de misdrijven
Zwitserland				
BBI 2018 2827	Zwaar lichamelijk letsel	Minimumstraf van 6 maanden gevangenisstraf	Minimumstraf van één jaar gevangenisstraf	<p>Generaal preventief effect, in verband met de aantasting van het veiligheidsgevoel</p> <p>Onrechtmatigheidskarakter van zware mishandeling rechtvaardigt hogere straf</p>
	Verkrachting	Minimumstraf van één jaar	<p>Minimumstraf van twee jaar</p> <p>Van dwangmodel naar instemmingsmodel (AS 2024 27)</p>	Tot uitdrukking brengen onrechtmatige karakter van het strafbare feit
	Seksuele handelingen met kinderen jonger dan 12 jaar	N.v.t.	Minimumstraf van één jaar ingevoerd	Ernst van het strafbare feit
	Geweld tegen en bedreiging van overheidsinstanties en ambtenaren	N.v.t.	Minimumstraf van zes maanden	Verhouding tot het geschonden rechtsgoed

Tabel 15: Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling

Land	Moment van voorwaardelijke invrijheidsstelling	Beslissende factoren	Onderscheidende factoren per land
België	Op een derde van de straf voor <i>first offenders</i> , op twee derde van de straf voor recidivisten Verschillende termijnen voor straffen van 30 jaar of meer en levenslang: - <i>First offender</i> : na 15 jaar; - Recidivist: na 19 of 23 jaar ⁵³⁶	Er mogen geen tegenaanwijzingen zijn die tegen voorwaardelijke invrijheidsstelling pleiten, namelijk: - De veroordeelde kan niet in zijn eigen behoeften voorzien; - Het bestaan van een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden; - Het risico dat de veroordeelde slachtoffers lastig valt; - De houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid	- Expliciet onderscheid tussen <i>first offenders</i> en recidivisten - De houding richting het slachtoffer en de moeite die is gedaan om schade te vergoeden, lijken belangrijke beslisfactoren - Door een ongrondwettelijk verklaring werkt het stelsel nu niet zoals het beoogd was door de wetgever - Er zijn verschillende wijzigingen in het systeem doorgevoerd waarmee de voorwaardelijke invrijheidsstelling werd ingezet om overbevolking in gevangenissen tegen te gaan
Duitsland	Op twee derde van de straf, of in geval van speciale omstandigheden (wat uitzonderlijk is), op de helft van de straf In geval van levenslang: na 15 jaar detentie	Voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt in beginsel verleend. Wel wordt in acht genomen: - De persoonlijkheid van de veroordeelde; - Diens voorgeschiedenis; - De omstandigheden van het strafbare feit; - De juridische belangen die worden geschonden en het gewicht daarvan in het geval de persoon recidiveert; - Het gedrag en de leefomstandigheden van de veroordeelde tijdens detentie, en; - De te verwachten gevolgen van de voorwaardelijke invrijheidsstelling voor de veroordeelde	- Het lijkt mogelijk om eerdere voorwaardelijke invrijheidsstelling te verdienen - Er zijn geen wetswijzigingen geweest in de afgelopen jaren - Voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt <i>in beginsel</i> verleend
Frankrijk	Op de helft van de straf voor <i>first offenders</i> ; op twee derde van de straf voor recidivisten Andere termijnen in geval van levenslang: - <i>First offenders</i> : na 18 jaar; - Recidivist: na 22 jaar	De veroordeelde moet serieuze inspanningen hebben geleverd tot re-integratie. De voorwaardelijke invrijheidsstelling moet bovendien gerechtvaardigd worden door: - Het hebben van een baan of stage, of volgen van een opleiding; - De essentiële deelname aan het gezin; - Het moeten ondergaan van een medische behandeling; - Het doen van moeite om schade aan slachtoffers te vergoeden; - Het tonen van betrokkenheid bij een serieus ander (re-)integratieproject	- Expliciet onderscheid tussen <i>first offenders</i> en recidivisten - Specifieke gevallen, naast de gebruikelijke gevallen, waarin voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden verleend (bijvoorbeeld: de gedetineerde heeft een bejaarde leeftijd of (slechts in geval van een relatief korte straf) de gedetineerde heeft een bij hem/haar inwonend kind dat jonger is dan tien jaar of de gedetineerde is meer dan twaalf weken zwanger is)
Noorwegen	Op twee derde van de straf, of in geval van bijzondere omstandigheden, op de helft van de straf	Er wordt geen voorwaardelijke invrijheidsstelling verleend indien na een algehele beoordeling wordt geconcludeerd dat voorwaardelijke invrijheidsstelling niet raadzaam of onverstandig is, waarbij acht wordt geslagen op: - Het gedrag in detentie; - Het recidiverisico	- Over de jaren hebben zich in het systeem weinig wijzigingen voorgedaan - Voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt <i>in beginsel</i> verleend

⁵³⁶ Dat is afhankelijk van het soort feit waarvoor iemand is veroordeeld.

Zweden	Op twee derde van de straf	Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt in beginsel verleend, tenzij er bijzondere redenen bestaan (in het licht van het gedrag van de gedetineerde in detentie) die tegen pleiten, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Het niet hebben deelgenomen aan activiteiten die zijn bedoeld om recidive te voorkomen of die bijdragen aan terugkeer in de samenleving/resocialiseren; - Het op andere wijze ernstig overtreden van regels en/of voorwaarden in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorwaardelijke invrijheidstelling wordt <i>in beginsel</i> verleend - Een strengere procedure is recentelijk voorgesteld, waarbij voorwaardelijke invrijheidstelling een uitzonderlijk karakter zou moeten krijgen en waarbij het moment van deze modaliteit bovendien wordt opgeschoven naar drie vierde van de straf
Zwitserland	Op twee derde van de straf, of, in uitzonderlijke situaties, na de helft van de straf (bijvoorbeeld: in geval van ernstige ziekte) Voor levenslanggestraften geldt ook de twee derde regeling; in uitzonderlijke gevallen na 10 jaar van de straf	In beginsel wordt voorwaardelijke invrijheidstelling verleend, indien: <ul style="list-style-type: none"> - Het gedrag van de veroordeelde in detentie dat rechtvaardigt, en; - Niet wordt verwacht dat de gedetineerde opnieuw strafbare feiten pleegt 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een wetsvoorstel aanhangig waarmee de voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslanggestraften wordt opgeschoven, zodat een grotere discrepantie ontstaat tussen tijdelijk langgestraften en levenslanggestraften

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek C

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?

a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?

b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?

c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?

De eerste onderzoeksvraag richtte zich op de gevolgen van de bij deelonderzoek A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist en opgelegd. Uit de analyses blijkt dat in slechts een beperkt aantal zaken daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om straffen te eisen of op te leggen die boven het oude strafmaximum uitstijgen. In de meeste gevallen blijven zowel de strafeis van het Openbaar Ministerie als de opgelegde straf door de rechter ruim binnen de bandbreedte die al vóór de wetswijziging gebruikelijk was. Slechts bij enkele delicten, met name bij mensensmokkel (art. 197a Sr) en deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr), is een lichte tot matige stijging van de strafhoogte zichtbaar na de inwerkingtreding van de wet. In de andere onderzochte delictscategorieën, te weten omkoping van een ambtenaar, mensenhandel en doodslag, zijn geen aanwijzingen gevonden dat de rechter structureel zwaarder is gaan straffen of vaker de bovengrens van de strafmaat opzoekt. Wel kiest men vaker voor een andere

strafmodaliteit, dat wil zeggen vaker een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan een taakstraf, geldboete of voorwaardelijke gevangenisstraf.

Wanneer er wel boven of in de buurt van het strafmaximum wordt gestraft is er doorgaans sprake van samenloop met andere delicten of strafverzwarende omstandigheden. Daarnaast spelen procedurele en persoonlijke omstandigheden in omgekeerde zin een rol: overschrijding van de redelijke termijn, beperkte betrokkenheid van de verdachte of verzachtende persoonlijke omstandigheden leiden in veel gevallen tot matiging van de straf.

Wanneer de hoogte van de opgelegde straffen wordt uitgedrukt in sanctiepunten (dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf) laat de vergelijking tussen de periode vóór en na de wetwijziging een divers beeld zien. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is sprake van een lichte maar statistisch significante stijging van de gemiddelde strafhoogte, respectievelijk met ongeveer zestig en vijfenzeventig procent. Bij de andere delicten blijft de gemiddelde en mediane straf stabiel of daalt zelfs licht. Over het geheel genomen lijkt er dus geen sprake te zijn van een structurele verhoging van de opgelegde gevangenisstraffen. De punitiviteit is voor de onderzochte strafbare feiten slechts in beperkte mate toegenomen en blijft grotendeels binnen de bandbreedte van de bestaande straftoemingspraktijk. Dit komt waarschijnlijk doordat rechters en officieren zich in hun strafmaat doorgaans oriënteren op bestaande jurisprudentie en de LOVS-oriëntatiepunten, die niet onmiddellijk na een wetwijziging worden aangepast. De verhoogde strafmaxima worden daardoor niet automatisch als zelfstandige aanleiding gezien om zwaarder te straffen.

2. Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?

De tweede onderzoeksvraag had betrekking op de gevolgen van de wetwijzigingen voor de duur van de feitelijke detentie. Hoewel de opgelegde strafhoogte grotendeels stabiel is gebleven, kan de feitelijke tijd die in detentie wordt doorgebracht wel zijn toegenomen. Dit hangt vooral samen met de wijziging van de regeling voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Waar veroordeelden voorheen na het uitzitten van twee derde van hun straf in aanmerking kwamen voor v.i., geldt nu een maximum van twee jaar. Hierdoor kan de feitelijke vrijheidsbeneming aanzienlijk langer zijn, ook zonder dat de rechter hogere straffen oplegt. De verhoging van de strafmaxima heeft dus indirect bijgedragen aan een stijging van de feitelijke punitiviteit, via de uitvoering van straffen in plaats van via de straftoemeting zelf. Aangezien dit alleen geldt voor veroordeelden met een straf van zes jaar of hoger geldt dit echter slechts voor een beperkt aantal veroordeelden.

3. Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?

De derde onderzoeksvraag richtte zich op de ervaringen van professioneel betrokkenen (waaronder officieren van justitie, rechters en medewerkers van de reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen. De focusgroepen bevestigden het beeld dat uit de analyse van rechtspraak naar voren kwam, namelijk dat de

hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt worden gebruikt. Rechters en officieren geven aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt. De deelnemers aan de focusgroepen erkennen dat een wetswijziging een signaal kan zijn van veranderde maatschappelijke opvattingen over de ernst van een delict, maar benadrukken dat de feitelijke straftoemeting hierdoor zelden wezenlijk verandert. Zij tonen bovendien weinig vertrouwen in de afschrikwekkende werking van hogere maxima. Als belangrijkste strafdoelen noemen zij nog steeds vergelding, proportionaliteit en individuele rechtvaardigheid. Verschillende rechters uitten ook kritiek op de politieke nadruk op strafverzwaring, die volgens hen voorbijgaat aan structurele problemen in de strafrechtketen, zoals capaciteitsgebrek, lage pakkans en vertraging in de executie van straffen.

4. Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

De vierde onderzoeksvraag richtte zich op de mate waarin met deze wetswijzigingen de onderliggende strafdoelen worden bereikt. Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat de doelstelling het realiseren van hogere straffen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. De verhoging van strafmaxima heeft in de praktijk nauwelijks geleid tot hogere straffen. Wel hebben de wetswijzigingen een zekere symbolische werking: zij drukken maatschappelijke afkeuring uit en legitimeren een strenger strafklimaat, zonder dat dit zich vertaalt in structureel zwaardere bestraffing. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat deze beperkte doorwerking ook de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak onderstreept. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke druk. Daarmee bevestigen de resultaten dat de scheiding tussen wetgevende en rechtsprekende macht in het Nederlandse strafrecht in de praktijk goed functioneert.

Implicaties

De bevinding dat rechters slechts zelden gebruikmaken van de verhoogde strafmaxima wijst op een zekere mate van continuïteit en autonomie in de strafrechtspraktijk. De rechter laat zich bij straftoemeting primair leiden door de zwaarte van het concrete feit, vergelijkbare jurisprudentie, en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, en niet door abstracte beleidswijzigingen in de wet. Dit bevestigt dat de rechterlijke macht haar onafhankelijke beoordelingsruimte behoudt binnen de trias politica. Anders gezegd: de wetgever kan wel de uiterste grenzen van de strafmaat verleggen, maar de rechter bepaalt nog steeds hoe binnen die ruimte gestraft wordt. De law in the books beïnvloedt de law in action dus slechts beperkt.

De verhoging van strafmaxima lijkt vaak vooral symbolisch of politiek-communicatief van aard: ze drukt maatschappelijke afkeuring uit, maar verandert het rechterlijk gedrag nauwelijks. Daarmee roept dit type wetgeving vragen op over de instrumentele rationaliteit van strafverzwarend beleid. Als hogere maxima niet leiden tot zwaardere straffen, draagt dit weinig bij aan vergelding of preventie, en lijkt de wetgever meer te reageren op publieke opinie dan op empirisch onderbouwde noodzaak. Blijkbaar was het voor de rechtspraak niet nodig om de strafmaxima te verhogen. Het beperkte effect van hogere maxima onderstreept dat de

scheiding der machten in Nederland goed functioneert: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar beoordeelt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders. Dat is positief voor de rechtsstatelijke legitimiteit.

De bevinding dat de rechter nauwelijks gebruikmaakt van de verhoogde strafmaxima kan echter op twee manieren worden gelezen. Aan de ene kant bevestigt dit de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: de rechter blijft vasthouden aan het proportionaliteitsbeginsel, de individuele afweging van de zaak en de consistentie met eerdere rechtspraak. Daarmee vormt hij een tegenwicht tegen politieke impulswetgeving en behoudt hij de continuïteit van het strafrechtssysteem. Aan de andere kant kan deze terughoudendheid ook worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging. Wanneer de rechter deze signalen grotendeels negeert, ontstaat er een spanningsveld tussen democratische legitimiteit en rechterlijke autonomie.

Voor de wetgever is dat frustrerend: het parlement beoogt met een wetswijziging de maatschappelijke norm te herijken en de strafpraktijk aan te scherpen, maar ziet vervolgens dat de feitelijke rechtspraak grotendeels ongewijzigd blijft. Dit roept vragen op over de effectiviteit van wetgeving als sturingsinstrument in een systeem waarin de rechter zo sterk autonoom opereert. Toch is het niet eenvoudig te zeggen dat de rechter ‘meer zou moeten luisteren’ naar de wetgever. De legitimiteit van de rechterlijke macht berust juist op zijn vermogen om tegenwicht te bieden aan kortetermijnpolitiek en populistische druk. Wanneer rechters zich te veel laten leiden door politieke signalen, verliest de strafrechtspleging haar eigen normatieve anker: de individuele, proportionele en op bewijs gebaseerde beoordeling van schuld en straf.

Tegelijkertijd kan van rechters wel worden verwacht dat zij zich bewust verhouden tot maatschappelijke en wetgevende ontwikkelingen. Het volledig negeren van de bedoeling van de wetgever kan niet de bedoeling zijn en leiden tot een kloof tussen rechtspraak en samenleving, en daarmee tot een legitimiteitsprobleem van het strafrecht als geheel. Een meer expliciete motivering waarin rechters toelichten hoe zij de wetgevende intentie hebben gewogen, ook wanneer zij deze niet volgen, zou bijdragen aan transparantie en wederzijds begrip tussen wetgever en rechter.

Kort gezegd: het is positief dat de rechter zijn onafhankelijkheid bewaart, maar een zekere mate van responsiviteit is wenselijk om de democratische legitimiteit van de strafrechtspleging te behouden. De balans tussen autonomie en afstemming is daarmee essentieel voor de geloofwaardigheid van het strafrecht in een veranderende maatschappelijke context.

Dit roept de vraag op wat de wetgever dan wel kan doen om maatschappelijk veranderde normen en waarden vertaald te zien in de strafoplegging. Minimumstraffen beperken onzes inziens de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel. Internationale en nationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigverklaringen zonder straf. De voorbeelden uit onze analyse van mensensmokkel spreken wat dit betreft ook tot de verbeelding.

De doorwerking van strafmaatverhogingen in OM-richtlijnen zou vergroot kunnen worden, maar ook hier geldt dat deze richtlijnen bewust niet normerend zijn: zij codificeren de

bestaande praktijk in plaats van haar voor te schrijven. Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie tussen het OM en de Minister is hier bovendien enige distantie gevraagd. Een genuanceerde route zou kunnen zijn dat beter onderbouwde straftoemeteringsrichtlijnen worden ontwikkeld door het OM, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

Samenvattend zijn in Nederland in het afgelopen decennium diverse wetwijzigingen ingevoerd die een verhoging van strafmaxima tot gevolg hebben gehad, min of meer gelijk aan de ontwikkelingen in ons omringende landen. Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig (empirisch) onderbouwd. De wetgever heeft oog voor de ordinale proportionaliteit van maximumstraffen in relatie tot de ernst van de feiten waarvoor wordt veroordeeld, maar ook hier laat de onderbouwing te wensen over. De wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft daarnaast tot gevolg gehad dat het eerst mogelijke moment van invrijheidstelling ten opzichte van de oude regeling, maar ook in vergelijking met het moment waarop veroordeelden in andere landen in beginsel voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, later in de tijd ligt. De Nederlandse regeling bevat bovendien geen mogelijkheid van differentiatie in de zin dat in andere landen twee derde van de straf als uitgangspunt fungeert, maar het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen. De resultaten van het empirisch onderzoek laten voorts zien dat de wetwijzigingen slechts een beperkte feitelijke impact hebben gehad op de strafoplegging. De rechterlijke macht blijft binnen haar onafhankelijke beoordelingsruimte, terwijl de wetgever met strafverzwaring voornamelijk een signaalfunctie vervult. Voor toekomstig strafrechtelijk beleid ligt de uitdaging in het ontwikkelen van empirisch onderbouwde en consistent toegepaste straftoemeteringskaders, in plaats van symbolische strafmaximaverhogingen.

Lijst met geraadpleegde literatuur

Ashworth 2010

A. Ashworth, *Sentencing and criminal justice*, Cambridge University Press 2010.

Bennet 2022

T. Bennet, 'Criminal Law', in: M. Bogdan & C. Wong (red.), *Swedish Legal System*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2022, p. 144-183.

Van den Berge 2013

Y. van den Berge, 'De bestraffing in het Belgische strafrecht en strafuitvoeringsrecht: veel ruimte voor dualiteit', in: M.S. Groenhuijsen, T. Kooijmans & Y. Van Den Berge (red.), *Bestrafing in Nederland en België. Preadviezen voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 103-181.

Van den Berge 2018

Y. van den Berge, 'Het Belgische strafrecht: veel aandacht voor de vrijheidsbeneming en de vrijheidsbeperking', *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2018, p. 101-152.

Berghuis 2008

A. Berghuis, 'De olifant in de kamer; generale preventie en criminaliteitstrends', *Justitiële verkenningen*, 6(2) 2008, p. 11-26.

Biard & Lefebve 2020

B. Biard & V. Lefebve, *La libération conditionnelle: de la « loi Le Jeune » à l'instauration de la période de sûreté*, Courrier hebdomadaire: Bruxelles 2020.

Bleichrodt en Vegter 2022

F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, derde herziene druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Boschman, Verweij & Weijters 2023

S. Boschman, S. Verweij en G. Weijters, *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen* (WODC Cahier 2023-7), Den Haag: WODC 2023.

Bröring 2012

H. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Den Haag/ Groningen: WODC/ RUG 2012.

Buisman 2020

S.S. Buisman, 'Criteria voor strafbaarstelling: De integratie tussen theorie en wetgevingsbeleid', *Boom Strafblad* 2020, afl. 1, p. 64-72.

Buisman 2022

S.S. Buisman, 'The Future of EU Substantive Criminal Law: Towards a Uniform Set of Criminalisation Principles at the EU level. European Journal of Crime', *Criminal Law and Criminal Justice*, 30(2), 2022, 161-187.

Buruma 2020

Y. Buruma, 'Een mentaliteitsgeschiedenis van slachtofferemancipatie', *NTS* 2020/2, afl. 1, p. 3-10.

Buysse, Piepers & Petersen 2025

W. Buysse, N. Piepers & A. Petersen, *Wet seksuele misdrijven. Voorbereiding evaluatie en nulmeting*, Den Haag: WODC 2025.

Cleiren 2003

C.P.M. Cleiren, 'Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht', in: A.C. Zijderfeld & C.E. du Perron, *Het opstandige slachtoffer: genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht (preadvies Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging)*, Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.

Cornils 2005

K. Cornils, 'Om kriminalisering av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser', *Lov og Rett* 2005/3, p. 131-146.

Dirkzwager e.a. 2009

A. Dirkzwager, W. Lamet, P. Nieuwbeerta, A. Blokland & P. van der Laan, 'Na detentie: De gevolgen van rechtspraak' *Rechtstreeks*, 2009, p. 6-34.

Duff 2001

R.A. Duff, *Punishment, Communication, and Community*, Oxford: Oxford University Press 2001.

Fokkens 2018

J.W. Fokkens, 'Oriëntatiepunten en verbetering van de straftoemeting', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2018, nr. 2, p. 5-14.

Gorlé 2007

F. Gorlé, G. Bourgeois, H. Bocken, F. Reyntjes, W. de Bondt & K. Lemmens, *Rechtsvergelijking*, Brussel: E. Story-Scientia 2007.

Gröning, Husabø & Jacobsen 2019

L. Gröning, E.J. Husabø & J. Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff: En systematisk fremstilling av norsk strafferett*, Bergen: Fagbokforlaget 2019.

Heimgartner 2022

S. Heimgartner, 'Art. 86 Bedingte Entlassung', in: S. Heimgartner e.a. (red.), *StGB/JSiG Kommentar*, Zurich: OFK 2022.

Herzog-Evans 2019

M. Herzog-Evans, 'French early release: McProcedures and Mc-Re-entry', *European Journal of Probation* (11) 2019, afl. 3, p. 188-201.

Von Hirsch 1990

A. Von Hirsch, 'Proportionality in the Philosophy of Punishment: From "Why punish?" to "How Much?"', *Criminal Law Forum. The Official Journal of the International Society for the Reform of Criminal Law*, Vol. 1, 1990, p. 259-290.

Von Hirsch 1992

A. von Hirsch, 'Proportionality in the philosophy of punishment', *Crime and Justice* (16) 1992, p. 55-98.

Von Hirsch 1993

A. von Hirsch, *Censure and Sanctions*, Oxford: Oxford University Press 1993.

Von Hirsch & Ashworth 2005

A. von Hirsch & A. Ashworth, *Proportionate Sentencing: Exploring the Principles*, Oxford: Oxford University Press 2005.

Von Hirsch & Jareborg 1991

A. von Hirsch & N. Jareborg, 'Gauging Criminal Harm: A Living Standard Analysis', *Oxford Journal of Legal Studies* 11, 1991, p. 1-38.

Hörnle 2023

T. Hörnle, 'The New German Law on Sexual Assault', in: T. Hörnle red., *Sexual Assault*, Oxford University Press 2023.

Hörnle 2024

T. Hörnle, 'The Challenges of Designing Sexual Assault Law', *Current Legal Problems* (77) 2024, afl. 1, p. 49-80.

De Hullu, Koopmans & De Roos 1999

J. de Hullu, I.M. Koopmans & T.A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum*, Gouda: Gouda Quint 1999.

Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh 2006

M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout, M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies 2006.

Jacobsen & Sandvik 2015

J. Jacobsen & V.H. Sandvik, 'An Outline of the New Norwegian Criminal Code', *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice* (3) 2015, afl. 2, p. 162-183.

Jareborg 1994

N. Jareborg, 'The Swedish sentencing law', *European Journal on Criminal Policy and Research* (2) 1994, afl. 1, p. 67-83.

Jonkers 1999

W.H.A. Jonkers, 'De strafrechtelijke straf: inhoud, grondslag, doeleinden', in: Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1999

Jörg & Kelk 1984

N. Jörg & C. Kelk, *Strafrecht met mate*, 4^e druk, Alphen aan den Rijn 1984.

Justis- og Politidepartementet 2007

Justis- og Politidepartementet, *Del 1 av ny straffelov*, 2007.

Kalmthout & Tak 2004

A.M. van Kalmthout & P.J.P. Tak, *Ups en Downs van de minimumstraf. Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Den Haag: WODC 2004.

Kelk & De Jong 2019

C. Kelk en F. de Jong, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

De Keijser 2000

J. de Keijser, *Punishment and Purpose. From moral theory to punishment in action* (diss. Leiden), Amsterdam: Thela Thesis 2000.

De Keijser 2004

J. de Keijser, 'Doelen van straf: Morele theorieën als grondslag voor een legitieme strafrechtspleging', in: B. van Stokkom, (Ed.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2004.

Van Kempen 2023

P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Legaliteit van straftoemeting: consistente individualisering via proportionaliteit, schuld en gelijkheid', *DD* 2023/1, p. 1-17.

Knigge 1988

G. Knigge, *Het irrationele van de straf* (oratie RUG), Arnhem: Gouda Quint 1988.

Kos 2025

B. Kos, 'De betekenis en begrenzing van genoegdoening als strafdoel', *Nederlands Juristenblad* 2025/2294, p. 2534-2541.

Van Koppen, M. Wijkman & B. de Wilde 2021

V. van Koppen, M. Wijkman & B. de Wilde, *Straffen seksueel misbruik minderjarige. Strafeisen, strafoplegging en strafmotivering ter zake van betaalde en onbetaalde seksuele handelingen bij minderjarige slachtoffers in Nederland*, Den Haag: WODC 2021.

Kruize & Gruter 2015

P. Kruize & P. Gruter, *Op inbrekerspad? Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen*, Den Haag: WODC 2015.

Lensing 2021

J.A.W. Lensing, 'Oriëntatiepunten voor de straftoemeting', *Ars Aequi* 2021, afl. juni, nr. 20210541, p. 541-556.

Lindenberg 2025

K. Lindenberg, 'Seks, consent en de ontbrekende wil', *DD* 2025/49.

Lindenberg & Van Dijk 2015

K. Lindenberg & A.A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, Den Haag: WODC 2015

Maes 2022

E. Maes, 'De lange 'weg naar Echternach' nog steeds niet afgelegd... Over de strafuitvoering bij veroordeelden tot een 'korte' vrijheidsstraf, 15 jaar na datum', *FATIK* 2022, afl. 173, p. 19-27.

Meijer 2012

S. Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging* (diss. Tilburg University), Nijmegen: Wolf Publishers 2012, p. 50-51.

Meijer e.a. 2019

S. Meijer, M.G.H. Hirsch Ballin, M. Cupido & Y.R.S. Pickhaar, *De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*, Den Haag: WODC/VU Amsterdam 2019.

Meijer 2022

S. Meijer, *In al zijn facetten. Over de betekenis van resocialisatie* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Radboud Universiteit 2022.

Meijer e.a. 2023

S. Meijer, M. Van Meeteren, I. Achten & C. Immink, *Langdurige(r) detentie na recidive van ernstige geweldsdelicten*, Den Haag: WODC 2023.

MüKoStGB/Maier StGB § 49

Maier, '§ 49 Besondere gesetzliche Milderungsgründe', in: V. Erb & J. Schäfer (red.), *Münchener Kommentar zum StGB*, München: C.H. Beck 2020.

Nan e.a. 2019

J.S. Nan, S. Struijk, P.A.M. Mevis & N.L. Holvast, *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Den Haag: WODC 2019.

Nederlandt 2022

O. Nederlandt, '15 jaar strafuitvoeringsrechtbanken: teenagers under control?', *Fatik* (39) 2022, afl. 173, p. 4-18.

Nikka 2024

S. Nikka, 'Den allmänna repressionsnivån och brottens relativa allvar. En översikt av repressionshöjningar och straffskärpningar i Sverige 2010-2023', *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* (111) 2024, afl. 2, p. 104-125.

NK-StGB/Dünkel/Pruin StGB § 57

Dünkel & Pruin, '§ 57 Aussetzung des Strafrestes bei zeitiger Freiheitsstrafe', in: U. Kindhäuser e.a. (red.), *NomosKommentar StGB Strafgesetzbuch*, Baden-Baden: Nomos 2023.

Ouwerkerk 2024

J.W. Ouwerkerk, 'De druppel die de emmer doet overlopen', *DD* 2024/57.

Pawson & Tilley 1997

R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen: Sage 1997.

Pompe 1959

W.P.J. Pompe, *Handboek van het Nederlandse strafrecht*, 5^e druk, Zwolle 1959.

Remmelink 1996

J. Remmelink, *Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, 1996.

Selin & Granath 2014

K.H. Selin & S. Granath, *Longer prison sentences for serious violent crime in Sweden. An evaluation of the 2010 sentencing reform* (Engelse samenvatting Brå report 2014:6), The Swedish National Council for Crime Prevention 2014.

Storvik 2022

B.L. Storvik, *Straffegjennomføring*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk 2022.

Struijk 2022

S. Struijk, 'Straftoemeting en de gewijzigde v.i.-regeling: eenduidigheid gewenst', *Sancties* 2022/1.

Trechsek & Aebersold 2021

S. Trechsek & P. Aebersold, 'Art. 87 Probezeit', in: S. Trechsel & M. Pieth (red.), *Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar*, Zurich: Dike Verlag 2021.

Velthoven 2014a

B. Velthoven, 'Straffen in soorten en maten – de ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012', *Proces* 2014/3.

Velthoven 2014b

B. Velthoven, 'Hoe effectief straft de keten eigenlijk? – De ontwikkeling van het strafrisico in de periode 1995-2012', *Proces* 2014/4.

Ten Voorde 2015

J. ten Voorde, *Recht tot straffen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015.

Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020

J.M. ten Voorde, S.V. Hellemons & P.M. Schuyt, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten. Een rechtsvergelijkende studie*, Den Haag: WODC 2020.

Van Tulder 2011

F. van Tulder, 'De straffende rechter', *NJB* 17 juni 2011, p. 1544-1550.

Van Tulder 2019

F. van Tulder 'Zijn rechters strenger gaan straffen?', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, 1-2 2019, p. 73-82.

Vegter 1989

P.C. Vegter, *Vormen van detentie* (diss. KUN), Arnhem: Gouda Quint 1989.

Weiss 1998

C.H. Weiss, *Evaluation: methods for studying programs and policies* (2nd ed.), New Jersey: Prentice Hall 1998.

De Wilde 2022

B. de Wilde e.a., *Strafbaarstelling van lijkschennis*, Den Haag: WODC 2022.

Zweigert & Kötz 2011

K. Zweigert & H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Bijlage I Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. K.K. Lindenberg Hoogleraar straf- en strafprocesrecht Rijksuniversiteit Groningen

Leden

Prof. dr. H. Elffers em. Hoogleraar Empirische bestudering van de strafrechtspleging, Vrije Universiteit Amsterdam en gastonderzoeker Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)

Mr. dr. G. Pesselse Universitair docent straf(proces)recht Universiteit Utrecht

Mw. mr. S. Bor Beleidsmedewerker opsporings- en vervolgingsbeleid bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, afdeling strafrechtelijke handhaving

Mw.mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider, WODC

Bijlage II Geïnterviewde experts voor deelonderzoek B

België

Prof.mr. Frank Verbruggen

Frankrijk

Dr. Alice Dejean de la Bâtie

Noorwegen

Prof. Linda Gröning

Prof. Jørn Jacobsen

Zweden

Dr. Tova Bennet

Prof. Linda Gröning

Prof. Jørn Jacobsen

Zwitserland

Prof. Gunhild Godenzi

Bijlage III Lijst met respondenten

Openbaar ministerie

Mw. mr. S. Kierkels	Officier van justitie en plv A-G, specialisatie ondermijning, Landelijk Parket, team Den Bosch
Mr. H.F.R. Storij	Officier van justitie (all-round), arrondissementsparket Oost-Brabant
Mr. G. Sta	Senior advocaat-generaal (all-round), Ressortsparket Den Bosch
Mr. D.M. Noordzij	Officier van justitie Landelijk Cluster Mensenhandel, specialisatie mensenhandel en -smokkel

Rechters en raadsheren

Mw. mr. L. van Walree	Raadsheer gerechtshof Den Haag
Mr. W.A.F. Damen	Rechter Rechtbank Oost-Brabant

Reclassering

Mw. M. Bouchoms	Beleidsadviseur Reclassering Nederland
Mw. J. Baylé	Reclasseringswerker Stichting Verslavingszorg

Openbaar ministerie/CVvi

Mr. J. Francissen	Advocaat-generaal Legal Office Executie
Mr. H.J. Lambers	Advocaat-generaal Legal Office Executie
Mw. mr. C.H. Heijink	Juridisch medewerker Legal Office Executie
Mw. mr. S. van de Zandschulp	Juridisch medewerker Legal Office Executie
Mr. A.-K. Kooij	Advocaat-generaal en afdelingshoofd Legal Office Executie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. Mr. A. Postma	Wetgevingsjurist directie wetgeving en juridische zaken, sector straf- en sanctierecht over verhoging maximum doodslag
-------------------	--

Bijlage IV Lijst met wetswijzigingen voor bijzondere delicten sinds 2000⁵³⁷

Wet Wapens en Munitie

Tabel 16: Wetswijzigingen WWM sinds 2000

Artikel WWM	Wijziging strafmaat	Publicatie	Inwerkingtreding
20a lid 2 jo. 55 lid 1 20a lid 2 jo. 55 lid 3 20a lid 2 jo. 55 lid 4 20a lid 2 jo. 55 lid 5	0 j. > 9 m. 0 j. > 4 j. 0 j. > 8 j. 0 j. > 8 j.	Stb. 2015, 106	12-03-2015
55 lid 7	0 j. > 8 j.	Stb. 2019, 311	01-01-2020
55 lid 6	0 j. > 4 j.	Stb. 2012, 25	29-02-2012
55 lid 1	3 m. > 9 m.	Stb. 2006, 11	01-02-2006
55 lid 5	0 j. > 8 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004
55 lid 2 sub a > 55 lid 3 55 lid 3 sub c jo. 55 lid 4	9 m. > 4 j. 4 j. > 8 j.	Stb. 2000, 433	15-11-2000

⁵³⁷ De Wet van 4 maart 2015 tot wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de inwerkingtreding van de Verordening (EU) nr. 258/2012 van het Europees parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan (PbEU 2012, L 94) (*Stb.* 2015, 106) en de Wet van 26 januari 2012 tot wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de implementatie van richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 tot wijziging van de richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU L179) (Implementatiewet EG-richtlijn 2008/51 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens) (*Stb.* 2012, 25) worden buiten beschouwing gelaten, omdat dit de implementatie van EU recht betreft en verder geen wetssystematische argumenten of overwegingen met betrekking tot strafdoelen worden genoemd.

Opiumwet

Tabel 17: Wetswijzigingen Opw sinds 2000

Artikel Opiumwet	Wijziging strafmaat	Publicatie	Inwerkingtreding
10 lid 3 jo. lid 6 10 lid 5 jo. lid 6	6 j. > 1 j. 12 j. > 1 j.	Stb. 2006, 644	01-01-2007
10 lid 3	4 j. > 6 j.	Stb. 2006, 292	01-07-2006
11 lid 3 11 lid 5	4 j. > 6 j. 0 j. > 6 j.	Stb. 2006, 292	01-07-2006
11b lid 1 jo. 11 lid 4	0 j. > 8 j.	Stb. 2016, 206	01-08-2016
11a	0 j. > 3 j.	Stb. 2014, 444	01-03-2015
11a > 11b lid 1 jo. 11 lid 4 11b lid 1 jo. 11a	8 j. > 0 j. 0 j. > 8 j.	Stb. 2014, 444	01-03-2015

Bijlage V Analyse strafvorderingsrichtlijnen OM

De oranje kleur wijst op het meermaals aangepast zijn van de strafbedreiging. Overal waar ‘0 j.’ voor of na de verhoging of verlaging staat betekent dit dat er een strafbaarstelling is geschrapt of bij is gekomen. Dit betekent daarmee niet dat de strafbaar gestelde gedraging daarbij per definitie niet (ook) eerder onder een andere bepaling viel, maar enkel dat er een (nadere) bepaling bij is gekomen of geschrapt is.

Bij enkele wijzigingen is ook het artikelnummer gewijzigd. Dit wordt aangegeven met een ‘>’ bij het artikelnummer links in de tabel. De tabel is gesorteerd op de nieuwe artikelnummers. Met de wet seksuele misdrijven is titel XIV ingrijpend gewijzigd, waarbij een nieuwe structuur is ontstaan. Om deze reden komen de artikelnummerwijzigingen daar veel voor.

Tabel 18: Schematische weergave ontwikkeling OM-strafvorderingsrichtlijnen

Artikel	Wijziging strafmaat	Publicatie	Iwtr.	Strafvorderingsrichtlijn OM + geschiedenis	Opmerkingen
137c lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2024, 207	01-10-2024	Richtlijn voor strafvordering discriminatie (2015R001) <i>Stert.</i> 2015, 4225, iwtr. 01-03-2015 Polaris richtlijn voor strafvordering discriminatie 1999R007	De uitgangspunten in de richtlijn zijn aangepast in 2015, maar de reden daarvoor ligt waarschijnlijk niet in de wetswijzigingen van de discriminatiebepalingen
137c lid 2	0 j. > 2 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004	idem	
137d lid 1 137d lid 2	1 j. > 2 j. 2 j. > 4 j.	Stb. 2019, 311	01-01-2020	idem	
137d lid 2	0 j. > 2 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004	idem	
137e lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004	idem	
137g lid 2	0 j. > 1 j.	Stb. 2003, 480	01-02-2004	idem	
138ab lid 4	0 j. > + 1/3	Stb. 2025, 76	08-04-2025	Zie 138ab lid 1	
138ab lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015	Richtlijn voor strafvordering cybercrime (2018R001) (nieuwe regeling) <i>Stert.</i> 2018, 3271, 01-02-2018	
138a > 138ab lid 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 300	01-09-2006	idem	
138b lid 4 138b lid 5	0 j. > + 1/3 0 j. > + 1/2	Stb. 2018, 338	16-10-2018	idem	
138b lid 1 138b lid 2 138b lid 3	1 j. > 2 j. 0 j. > 3 j. 0 j. > 5 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015	idem	
139d lid 1	1 j. > 2 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015	Zie 138ab lid 1	
139d lid 1 139d lid 2 139d lid 3	6 m. > 1 j. 0 j. > 1 j. 0 j. > 4 j.	Stb. 2006, 300	01-09-2006	Zie 138ab lid 1	

161bis sub 1	6 m. > 1 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	Richtlijn voor strafvordering gevaarzetting (161bis en 161ter Sr) (2024R009) (nieuwe regeling)	
161ter sub 1 161ter sub 2 161ter sub 3	3 m. > 6 m. 6 m. > 1 j. 1 j. > 2 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	idem	
181 sub 1	4 j. > 5 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	Richtlijn voor strafvordering wederspanningheid (2023A004) <i>Stert.</i> 2023, 20089 (iwtr. 01-08-2023) Richtlijn voor strafvordering wederspanningheid (2015R003) <i>Stert.</i> 2015, 4227 (iwtr. 01-03-2015) Richtlijn verzet bij aanhouding (1999R024) <i>Stert.</i> 1999, 62 (iwtr. 01-04-1999)	Er is alleen gekeken naar art. 181 sub 1 (licht lichamenteel letsel), laat zich in de richtlijn niet goed onderscheiden van 180 Sr (geen letsel) en 181 sub 2 Sr (zwaar letsel). Richtlijn is niet aangepast nav de wetswijziging. Het verschil tussen de richtlijnen uit 2015 en 2023 is dat de uitgangspunten voor first offenders (GB 700 euro > 14 dgn GS) en voor 1x recidive (5jr: GB 1000,- > GS 3 wkn; 2 jr: GB 1000,- of GS 5 wkn > GS 3 wkn) omhoog zijn gegaan (behalve voor 2 jr recidive); het uitgangspunt voor meermalen recidive is hetzelfde gebleven (6 wkn GS ov).
197a lid 7	0 j. > + 1/3	Stb. 2018, 338	16-10-2018	Zie hieronder	
197a lid 1 197a lid 2 197a lid 3 197a lid 4 197a lid 5 197a lid 6	4 j. > 6 j. 4 j. > 6 j. 6 j. > 8 j. 8 j. > 10 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j.	Stb. 2016, 240	1-07-2016	Richtlijn voor strafvordering mensensmokkel (2018R002) (nieuwe regeling) <i>Stert.</i> 2018, 13535, iwtr. 15-03-2018	
197a lid 5 197a lid 6	0 j. > 12 j. 12 j. > 0 j.	Stb. 2006, 24	01-02-2006		

197a lid 2 197a lid 6 197a lid 7	0 j. > 4 j. 0 j. > 12 j. 0 j. > 15 j.	Stb. 2004, 645	01-01-2005		
Seksuele misdrijven (Titel XIV)					
240	0 j. > 2 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024	<p>Richtlijn voor strafvordering aanranding (2024R003) <i>Stcrt.</i> 2024, 19947, iwtr. 01-07-2024</p> <p>Richtlijn voor strafvordering aanranding der eerbaarheid (2022R006) <i>Stcrt.</i> 2022, 32292, iwtr. 01-12-2022</p> <p>Richtlijn voor strafvordering aanranding der eerbaarheid (2015R046) <i>Stcrt.</i> 2015, 3955, iwtr. 01-03-2015</p>	<p>Het uitgangspunt voor ‘Aanranding door eenmalige handeling’ door een first offender in de richtlijnen uit 2022 en 2015 is min of meer gelijk aan de uitgangspunten voor opzetaanranding uit 2024. Vgl ‘onverhoeds in de billen knijpen (boven kleding) TS 50 uur + GS 2 wkn vw’, ‘onverhoeds in de borsten knijpen (boven de kleding) TS 70-100 uur + GS 2-4 wkn’ en ‘Betasten blote vagina GS 3-6 mnd’ in 2015 en 2022 vs. ‘onverhoeds in de billen knijpen (boven kleding) TS 50 uur + GS 2 wkn vw’, ‘(onverhoeds) in de borsten knijpen/betasten/aanraken (boven de kleding) TS 80-100 uur + GS 2-4 wkn’ en ‘(onverhoeds) betasten blote vagina/penis GS 3-6 mnd’. Voor gekwalificeerde opzetaanranding gelden hogere uitgangspunten.</p>
242	0 j. > 4 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024	<p>Richtlijn voor strafvordering verkrachting (2024R004) <i>Stcrt.</i> 2024, 19865, iwtr. 01-07-2024</p> <p>Richtlijn voor strafvordering verkrachting (2012R012) <i>Stcrt.</i> 2012, 24714, iwtr. 01-12-2012</p>	<p>Het uitgangspunt in de richtlijn uit 2012 voor 242 (oud) Sr ‘Vaginale/orale/anale verkrachting met de penis, eenmalig gepleegd door één meerderjarige verdachte zonder recidive’ (36 maanden) komt overeen met het huidige uitgangspunt in geval van opzetverkrachting (art. 243 lid 1 Sr, 2-3 jr). Het uitgangspunt voor gekwalificeerde opzetverkrachting is thans een GS van 3-4 jr (licht</p>

					geweld) resp. 4-8 jr (zwaar geweld).
240b lid 1 > 252	4 j. > 6 j.	Stb. 2024, 59	01-07-2024	<p>Richtlijn voor strafvordering kinderporno (2024R006) Stert. 2024, 19871, iwtr. 01-07-2024</p> <p>Richtlijn voor strafvordering kinderporno (2021R002) Stert. 2021, 38952, iwtr. 01-09-2021</p> <p>Richtlijn voor strafvordering kinderporno (2016R010) Stert. 2016, 48810, iwtr. 01-10-2016</p> <p>Richtlijn voor strafvordering kinderporno (2013R008) (niet meer geraadpleegd)</p>	Bij vergelijking van de richtlijnen uit 2024, 2021 en 2016 valt op dat de uitgangspunten gelijk zijn gebleven (variërend van korte ov GS tot 48 mnd GS).
Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (Titel XVIII)					

<p>273f lid 1 273f lid 3 273f lid 4 273f lid 5</p>	<p>8 j. > 12 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j. 18 j. > 30 j.</p>	<p>Stb. 2013, 84</p>	<p>01-04-2013</p>	<p>Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2024R008) Stcrt. 2024, 20336 Datum iwtr: 01-07-2024</p> <p>A. Seksuele uitbuiting waarbij (nog) geen seksuele handelingen zijn verricht of ondergaan zonder daadwerkelijke tewerkstelling (d.w.z.: er is enkel sprake geweest van het oogmerk van uitbuiting): 6-12 mnd GS</p> <p>B. Seksuele uitbuiting waarbij seksuele handelingen zijn verricht: pleegperiode: eis per slachtoffer 1 dag: 24 mnd GS, 1-7 dgn: 24-36 mnd GS 1-4 wkn: 36-48 mnd GS > 1 mnd: >48 mnd GS</p> <p>Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2021R003) Stcrt. 2021, 44194 Datum iwtr. 01-11-2021</p> <p>A. Seksuele uitbuiting waarbij (nog) geen seksuele handelingen zijn verricht of ondergaan zonder daadwerkelijke tewerkstelling (d.w.z.: er is enkel sprake geweest van het oogmerk van uitbuiting): 6-12 mnd GS</p> <p>B. Seksuele uitbuiting waarbij seksuele handelingen zijn verricht: pleegperiode: eis per slachtoffer 1 dag: 24 mnd GS, 1-7 dgn: 24-36 mnd GS 1-4 wkn: 36-48 mnd GS > 1 mnd: >48 mnd GS</p> <p>Richtlijn mensenhandel (2016R003) Stcrt. 2016, 14665</p>	
--	---	----------------------	-------------------	---	--

				<p>Datum iwtr. 01-04-2016</p> <p>Seksuele uitbuiting Pleegperiode: Eis > 6 mnd: 12-24 mnd GS 6-12 mnd: 24-36 mnd GS > 12 mnd: 36 mnd GS</p> <p><i>Richtlijn mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting (2010R007)</i> Stcrt. 2010, 13154 Datum iwtr. 01-09-2010</p> <p>Seksuele uitbuiting Pleegperiode: Eis 1 dag-6 mnd: 12-24 mnd GS 6-12 mnd: 24-36 mnd GS > 12 mnd: 36 mnd GS</p>	
--	--	--	--	--	--

273f lid 1 273f lid 3 273f lid 4 (oud) 273f lid 4 273f lid 5	6 j. > 8 j. 8 j. > 12 j. 10 j. > 0 j. 12 j. > 15 j. 15 j. > 18 j.	Stb. 2009, 245	01-07-2009		
285 lid 1 285 lid 5	2 j. > 3 j. 0 j. > +1/3	Stb. 2021, 544	01-03-2022	Richtlijn voor strafvordering bedreiging (2022R002) <i>Stcrt.</i> 2022, 8261, iwtr. 01-04-2022 Richtlijn voor strafvordering bedreiging (2019R005) <i>Stcrt.</i> 2019, 14881, iwtr. 01-04-2019 Richtlijn bedreiging (2018R010) <i>Stcrt.</i> 2018, 47860, iwtr. 01-09-2018 Richtlijn bedreiging (2015R059) <i>Stcrt.</i> 2015, 40616, iwtr. 01-12-2015 Richtlijn bedreiging 2015R008	Bij de wijziging van 2022 zijn de uitgangspunten in de richtlijn verhoogd ten opzichte van de richtlijn uit 2019 voor meermalen recidive. 'Bedreiging mondeling en/of dmv gebaren' De richtlijn voor de hoogste categorie 'Inrijden op een persoon (niet zijnde 287/45 Sr of 302/45)' is in de richtlijn van 2022 niet gewijzigd ten opzichte van die van 2019 ('GS 5 mnd ov + OBM 6 mnd').
285 lid 4	0 j. > +1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010		
285 lid 3	0 j. > 6 j.	Stb. 2004, 290	10-08-2004		
Mishandeling (Titel XX)					

300	2j. > 3 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2020R008) xi. 2020, 62343, iwtr. 01-03-2021 Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2019R007) <i>Stcrt.</i> 2019, 14883, iwtr. 01-04-2019 Richtlijn voor strafvordering mishandeling 2015R009 (nieuwe regeling) <i>Stcrt.</i> 2015, 4232, iwtr. 01-03-2015	De richtlijn is tweemaal aangepast, maar dat heeft geen gevolgen gehad voor de uitgangspunten (gevangenisstraffen, maar ook andersoortige straffen) die in de richtlijn zijn opgenomen.
301	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	Idem als 300	
Bedrog (Titel XXV)					
326 lid 2	0 j. > +1/3	Stb. 2009, 245	01-04-2010		
326	3 j. > 4 j.	Stb. 2006, 11	01-02-2006	Richtlijn voor strafvordering oplichting (2019R001) <i>Stcrt.</i> 2019, 10294, iwtr. 01-03-2019 Richtlijn voor strafvordering oplichting (2015R014) <i>Stcrt.</i> 2015, 4240, iwtr. 01-03-2015 Richtlijn oplichting 2011R036	De uitgangspunten voor lagere categorieën (die oplichting van een waarde of goed vertegenwoordigen tot 200 euro) zijn verhoogd (van 18 dgn resp. 3 wkn GS naar 3 resp. 5 wkn GS). De richtlijn is niet binnen korte tijd na de wetswijziging aangepast.
Vernieling of beschadiging (Titel XXVII)					
350 lid 2	3 j. > 5 j.	Stb. 2023, 242	01-01-2024	Richtlijn voor strafvordering vernieling (2015R015) <i>Stcrt.</i> 2015, 4431 iwtr. 01-03-2015 Polaris richtlijn vernieling (1999R025) <i>Stcrt.</i> 1999, 62 iwtr. 01-04-1999	De strafhoogte van art. 350 lid 2 Sr is zowel in 2012 (van 2 naar 3 jaar GS) als in 2023 (van 3 naar 5 jaar GS) aangepast, maar dit heeft niet geleid tot een aanpassing van de uitgangspunten in de richtlijn.

350 lid 2	2 j. > 3 j.	Stb. 2012, 392	01-10-2012		
350a lid 2	4 j. > 3 j. & 5 j.	Stb. 2015, 165	01-07-2015	Zie 138ab lid 1	
Witwassen (Titel XXXA)					
420bis	4 j. > 6 j.	Stb. 2014, 445	01-01-2015	Richtlijn voor strafvordering witwassen (2021R004) <i>Stcrt.</i> 2021, 44192 (iwtr. 01- 11-2021) Richtlijn voor strafvordering witwassen (2015R052) <i>Stcrt.</i> 2015, 5392 (iwtr. 01- 03-2015)	De Richtlijnen uit 2021 en 2015 verschillen niet van elkaar qua uitgangspunten.
Bijzondere delicten					
55 WWM	0 > 8 j	Stb. 2019, 311	01-10-2020	Richtlijn voor strafvordering wapens en munitie (2016R017), <i>Stcrt.</i> 2016, 67384 (iwtr. 01-01- 2017) Richtlijn voor strafvordering wapens en munitie (2015R020)	De Richtlijn uit 2017 is niet aangepast naar aanleiding van de wetwijziging in 2020.