

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het wettelijk strafmaximum van doodslag te verhogen en daartoe enkele bepalingen van het Wetboek van Strafrecht te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'ten hoogste achttien jaren' vervangen door 'ten hoogste vijftientwintig jaren'.
2. In het derde lid wordt 'de tijd van achttien jaren' vervangen door 'de tijd van vijftientwintig jaren'.

B

In artikel 287 wordt 'ten hoogste vijftien jaren' vervangen door 'ten hoogste vijftientwintig jaren'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag van vijftien jaar naar vijfentwintig jaar gevangenisstraf. Daarbij wordt artikel 10, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) met deze strafbedreiging in overeenstemming gebracht.

In 2018 kwamen in Nederland 119 mensen om het leven door doodslag of moord, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (vgl. www.cbs.nl). In de periode van 1 februari 2006 tot en met 31 december 2018 is in 688 strafzaken een veroordeling wegens doodslag uitgesproken waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd (WODC-onderzoeksrapport, *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?* (2019), blz. 74). Dit zeer ernstige misdrijf veroorzaakt onherstelbaar leed bij nabestaanden van slachtoffers, en leidt tot gevoelens van afkeer en onveiligheid in de samenleving. De strafbedreiging van doodslag moet – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het strafmaximum van moord – recht doen aan de ernst van dit feit en de rechter voldoende armslag geven om een passende straf op te leggen. Signalen uit de rechtspraak indiceren echter dat het strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren (vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907) en het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord (te) groot wordt bevonden (vgl. J. Hoekman, 'Het strafgat tussen doodslag en moord', *Strafblad*, maart 2017/4; Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745 (Hümeýra); voorzitter van het College van procureurs-generaal Van der Burg in *Trouw*, 16 januari 2020).

Sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 wordt doodslag bedreigd met maximaal vijftien jaar gevangenisstraf. In 2006 is met de Wet herijking aantal strafmaxima (Stb. 2006, 11) de maximale tijdelijke gevangenisstraf die als alternatief voor een levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, verhoogd van twintig naar dertig jaar. Sindsdien bedraagt de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor onder andere moord dus dertig jaar. Bij voormelde verhoging is het strafmaximum van doodslag niet opnieuw beoordeeld. Als gevolg daarvan is het verschil tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf van doodslag en die van moord, aanzienlijk vergroot. Dit wetsvoorstel strekt ertoe het strafmaximum van doodslag te verhogen, en daarmee het ontstane zogeheten 'strafgat' te verkleinen.

De maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor moord en doodslag, en de verhouding daartussen, heeft al langer politieke aandacht. In 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een onderzoek naar de wenselijkheid van een verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf bij moord aangekondigd (Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 325). In diezelfde brief is het voornemen kenbaar gemaakt om een wetsvoorstel tot verhoging van het strafmaximum van doodslag voor te bereiden. Naar aanleiding van het aangekondigde onderzoek is door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzocht of het verantwoord zou zijn om voor het delict moord een verdere strafverhoging door te voeren. In dit verband is ook gekeken naar de strafoplegging bij doodslag. De bevindingen zijn neergelegd in

het hiervoor genoemde WODC-onderzoeksrapport uit 2019. In de beleidsreactie op dit onderzoek is aangegeven dat een verdere verhoging van het strafmaximum voor moord niet wenselijk is, vooral omdat het huidige strafmaximum van dertig jaar – naast de levenslange gevangenisstraf – voldoende ruimte laat voor het opleggen van een gepaste straf (Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 539). In diezelfde brief is kenbaar gemaakt dat het wel wenselijk is om door middel van een verhoging van het strafmaximum van doodslag het met moord ontstane strafgat te verkleinen, en toegezegd daartoe een wetsvoorstel voor te bereiden. Dit wetsvoorstel doet die toezegging gestand. Het geeft ook opvolging aan de motie-Van Wijngaarden c.s., waarin dezelfde wens tot verhoging van de strafbedreiging van doodslag tot uitdrukking is gebracht (Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 576). Met dit wetsvoorstel wordt tot slot tevens gehoor gegeven aan de hiervoor genoemde signalen uit de rechtspraak.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Allereerst komt nader aan de orde waarom verhoging van de strafbedreiging van doodslag wenselijk is (paragraaf 2 en 3). Vervolgens wordt de voorgestelde bijstelling naar vijftientig jaar gevangenisstraf toegelicht (paragraaf 4). Daarna wordt ingegaan op de gevolgen voor de uitvoering en financiën (paragraaf 5). Tot slot worden de consultatieadviezen besproken (paragraaf 6). Aangezien in dit algemene deel van de memorie de voorgestelde wetwijzigingen reeds voldoende worden toegelicht, is een artikelsgewijs gedeelte achterwege gelaten.

2. Veranderde verhouding tussen doodslag en moord

De misdrijven doodslag (artikel 287 Sr) en moord (artikel 289 Sr) zijn nauw verwant. Doodslag is het opzettelijk doden van een ander mens. Doodslag met voorbedachte raad is moord. Voor het overige – bijvoorbeeld voor wat betreft de wijze van uitvoering of het motief – bestaat geen verschil tussen beide misdrijven. Doodslag en moord zijn verschijningsvormen van de meest ernstige onomkeerbare aantasting van het hoogste rechtsgoed, namelijk het menselijk leven.

De ernst van het strafbaar gestelde gedrag was voor de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht het belangrijkste ijkpunt voor het bepalen van het strafmaximum, waarbij men oog had voor de afstemming van de maxima bij soortgelijke delicten (Kamerstukken II 2001/02, 28484, nr. 3, blz. 3-4). Het strafmaximum van doodslag van vijftien jaar gevangenisstraf viel ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 samen met de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kon worden opgelegd voor een afzonderlijk misdrijf waarop alleen een tijdelijke gevangenisstraf was gesteld. Voor misdrijven waarop levenslange en tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter zijn gesteld – zoals bij moord – voorzagen het derde en vierde lid van artikel 10 Sr in een bijzonder, hoger maximum van twintig jaar gevangenisstraf. Dit hogere maximum van de tijdelijke gevangenisstraf – dat ook wordt genoemd in de desbetreffende afzonderlijke strafbepalingen – wordt verklaard door zijn functie om de rechter in een voorkomend geval te voorzien van een alternatief voor het opleggen van een levenslange gevangenisstraf. Tegelijk verschilde het plafond van de tijdelijke gevangenisstraf van moord slechts in relatief geringe mate van de maximumstraf van doodslag. In zoverre kon ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht bezwaarlijk van een strafgat tussen doodslag en moord worden gesproken.

De onderlinge verhouding tussen de strafmaxima van doodslag en moord is, zoals al aangegeven, ingrijpend veranderd door de inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima

in 2006. Bij die wet is een aantal strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Daarbij is als gevolg van het amendement-Van Haersma Buma c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 28484, nr. 32) in de algemene bepaling van artikel 10, derde en vierde lid, Sr alsook bij de afzonderlijke misdrijven waarvoor naast een tijdelijke ook levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, de maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar. Doel van deze verhoging was het als groot ervaren verschil 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. Omdat de maximale gevangenisstraf van doodslag tot vijftien jaar beperkt bleef, nam het verschil met de maximumstraf voor moord toe van vijf tot vijftien jaar gevangenisstraf.

Dit forse verschil is temeer gaan klemmen sinds de Hoge Raad in zijn uitspraak van 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR2342 hogere eisen stelt aan het bewijs van de voorbedachte raad (nader toegelicht in Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963). Dit behoeft enige toelichting. Voorbedachte raad is een psychologisch begrip, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis (H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, Deel II, Haarlem: Tjeenk Willink 1891, blz. 453-454 en 460). Vereist is dat de betrokkene daadwerkelijk heeft nagedacht over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad en zich daarvan rekenschap heeft gegeven. Dat de verdachte daadwerkelijk heeft nagedacht en zich rekenschap heeft gegeven, leent zich evenwel moeilijk voor strafrechtelijk bewijs. Vóór de uitspraak van de Hoge Raad uit 2012 werd voor het bewijs van de voorbedachte raad in wezen genoeg genomen met de vaststelling dat de betrokkene de *gelegenheid* heeft gehad na te denken over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad, en zich daarvan rekenschap te geven (vgl. Hoge Raad 27 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6308). In die benadering was het psychisch voorbedachteraadsbegrip van de wetgever, verworpen tot een objectief vereiste (vgl. R.S.T. Gaarhuis, 'Voorbedachte raad: een objectief vereiste?', *Delikt en Delinkwent* 2009/80). Sinds 2012 wordt weer recht gedaan aan de oorspronkelijke wil van de wetgever, doordat de Hoge Raad de bewijslat hoger heeft gelegd. De aanscherping houdt in de kern in dat voldoende tijd voor beraad weliswaar een belangrijke objectieve aanwijzing vormt dat met voorbedachte raad is gehandeld, maar steeds zal de rechter in zijn uitspraak moeten uitleggen waarom het redelijk is om aan te nemen dat de betrokkene die gelegenheid *daadwerkelijk* in de hiervoor bedoelde zin heeft benut. Contra-indicaties – zoals de omstandigheid dat de besluitvorming en uitvoering in plotselinge hevige drift hebben plaatsgevonden – kunnen de rechter tot het oordeel brengen dat de betrokkene in het gegeven geval niet met voorbedachte raad heeft gehandeld.

Door deze koerswijziging laten zich veroordelingen voor moord aanwijzen die onder het oude bewijsregime zijn uitgesproken, waarvan de bewijsconstructie onder vigore van het huidige bewijsregime 'slechts' een veroordeling wegens doodslag zou kunnen dragen (vgl. G. Knigge & H.D. Wolswijk, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, blz. 132-133 en J. Hoekman, 'Het strafgat tussen doodslag en moord', *Strafblad*, maart 2017/4). Deze constatering vindt steun in de meer algemene onderzoeksbevinding dat de rechter sinds de verzwaring van de bewijseisen in 2012, verhoudingsgewijs veel vaker komt tot een bewezenverklaring van doodslag dan moord; in de zes jaar voorafgaand aan de bedoelde uitspraak van de Hoge Raad was de verhouding 1:1,29 (één bewezenverklaring van moord staat tot 1,29 bewezenverklaringen van doodslag), in de zes daaropvolgende jaren 1:2,33 (WODC-onderzoeksrapport, *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?* (2019), blz. 111). Doordat dit levensdelict nu ook gevallen is komen te

omvatten die in de rechtspraak eerder als moord werden gekwalificeerd, is het soortelijk gewicht van doodslag toegenomen terwijl het strafmaximum ongewijzigd is gebleven.

Daar komt bij dat de rechter de levensdelicten gemiddeld zwaarder is gaan bestraffen. In de eerste plaats geldt dit voor doodslag en moord als groep. In zaken waarin ter zake van één of meer 'kale' doodslagen of moorden (geen samenloop met andere feiten) uitsluitend een gevangenisstraf is opgelegd (geen cumulatie met tbs-oplegging) is de gemiddelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de periode van 29 februari 2012 tot en met 31 december 2018 met 10,7 jaar gevangenisstraf hoger dan het gemiddelde van 9,9 jaar gevangenisstraf in de zes jaar daaraan voorafgaand (WODC-onderzoeksrapport, blz. 111). In totaal zijn dus gemiddeld hogere straffen opgelegd ten aanzien van de groep levensdelicten, ondanks dat daaronder in verhouding aanmerkelijk meer doodslagen vallen. In de tweede plaats wordt doodslag ook afzonderlijk gemiddeld zwaarder bestraft. In zaken waarin ter zake van één of meer 'kale' doodslagen enkel een gevangenisstraf is opgelegd (N=284), is de gemiddelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de periode van 29 februari 2012 tot en met 31 december 2018 met 9,3 jaar gevangenisstraf significant hoger dan het gemiddelde van 7,7 jaar gevangenisstraf in de zes jaar daaraan voorafgaand (blz. 110). In de gehele onderzochte periode van februari 2006 tot en met 2018 is ter zake van *enkelvoudige* 'kale' doodslag (N=233) een gevangenisstraf van twaalf jaar het meest opgelegd. Dit betekent dat voor een enkelvoudige doodslag relatief vaak een gevangenisstraf wordt opgelegd die het huidige strafmaximum nadert. Dat eenmaal een gevangenisstraf is opgelegd die gelijk is aan de duur van de huidige maximumstraf, toont dat de maximale strafruimte in de praktijk ook wordt benut (blz. 79) en bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren (vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907). Daarmee is in lijn de bevinding dat verscheidene respondenten van het WODC-onderzoek – waaronder rechters en officieren van justitie – hebben aangegeven dat zij nu eerder een strafgat ervaren tussen doodslag en moord, dan ten aanzien van het verschil tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf en levenslange gevangenisstraf in het kader van moord. (blz. 124).

3. Doodslag en het algemene strafmaximum

De strafbedreiging van doodslag viel, zoals eerder vermeld, ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht samen met de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kon worden opgelegd voor een afzonderlijk misdrijf waarop alleen een tijdelijke gevangenisstraf was gesteld. Tegenwoordig is dat anders. Bepaalde zedenmisdrijven die de dood van een ander ten gevolge hebben (artikel 248, achtste lid, Sr) en mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 273f, vierde lid, Sr), worden nu bedreigd met achttien jaar gevangenisstraf (Wet van 12 juni 2009, Kamerstukken 31386, Stb. 2009, 245). Datzelfde geldt voor mensensmokkel met dodelijk gevolg (artikel 197a, zesde lid, Sr; Wet van 25 mei 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel, Kamerstukken 34345, Stb. 2016, 240). Het algemene strafmaximum van artikel 10, tweede lid, Sr is daarmee in overeenstemming gebracht.

Daarmee is de maximale gevangenisstraf van doodslag nu – anders dan voorheen – lager dan het algemene strafmaximum. Ook is deze lager dan de strafbedreiging van voormelde misdrijven, terwijl bij die misdrijven – anders dan bij doodslag – niet is vereist dat een ander (opzettelijk) van het leven is beroofd. Deze strafmaxima zijn niet in balans. De verhoging van de

strafbedreiging van doodslag en in het verlengde daarvan van het algemene strafmaximum, strekt ertoe te komen tot een evenwichtiger onderlinge verhouding.

4. Verhoging van het strafmaximum naar vijftientig jaar gevangenisstraf

De genoemde ontwikkelingen maken dat het historisch bepaalde strafmaximum van doodslag tegenwoordig – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het strafmaximum van moord – onvoldoende recht doet aan de ernst van dit feit. Daarom is bijstelling van de strafbedreiging van doodslag aangewezen.

Het voorstel dit strafmaximum op te hogen naar vijftientig jaar gevangenisstraf is in lijn met de mate van ophoging die in de motie-Van Wijngaarden c.s. wordt voorgestaan (Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 576). Het beoogde strafmaximum positioneert zich tussen de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die nu op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kan worden opgelegd (achttien jaar) en de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord (dertig jaar). Daarmee wordt op het niveau van de systematiek van strafmaxima recht gedaan aan de relatieve ernst van doodslag. Het terugbrengen van het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord tot vijf jaar gevangenisstraf, is in lijn met het verschil van vijf jaar dat in 1886 bestond en vormt een passender uitdrukking van de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten. Daarmee komen beide strafmaxima weer in redelijke verhouding tot elkaar te staan. In relatie tot andere 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. Daarnaast wordt recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten, die tot uiting komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan. Het kabinet staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht dat deze veranderde opvattingen serieus neemt. De verhoging van de strafbedreiging wil dit maatschappelijk oordeel weerspiegelen, en de rechter voldoende armslag geven om ook de ernstigste gevallen van doodslag proportioneel te kunnen bestraffen.

De verhoging naar vijftientig jaar gevangenisstraf, alsook de verhouding daarvan tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord, sluit aan bij de strafmaxima van doodslag en moord die in het Caribisch deel van het Koninkrijk gelden. Aldaar kennen beide levensdelicten dezelfde inhoud als in Nederland. In zowel Aruba, Curaçao als Sint Maarten gelden voor respectievelijk doodslag en moord, strafmaxima van vierentwintig jaar gevangenisstraf (doodslag) en een tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar dan wel een levenslange gevangenisstraf (moord) (vgl. de artikelen 2:259 en 2:262 van het Wetboek van Strafrecht van respectievelijk Curaçao, Aruba en van Sint Maarten). Op de BES-eilanden is ook de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord gesteld op vierentwintig jaar (vgl. de artikelen 300 en 302 van Wetboek van Strafrecht BES). Het onderhavige wetsvoorstel brengt binnen het Koninkrijk de strafmaxima van doodslag op hetzelfde niveau; de titel voor vrijheidsbeneming op grond van een veroordeling wegens doodslag heeft telkens een vergelijkbare maximumduur.

5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

Een verhoging van het strafmaximum voor een misdrijf kan in algemene zin invloed hebben op het werk van de politie en het openbaar ministerie. Dit is bijvoorbeeld het geval indien die verhoging bewerkstelligt dat voor het desbetreffende misdrijf voortaan voorlopige hechtenis kan worden

toegepast dan wel inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden – die zijn gekoppeld aan de hoogte van de strafbedreiging – mogelijk wordt. Consequenties als deze doen zich bij de hier voorgestelde strafmaximumverhoging niet voor: doodslag is en blijft een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, terwijl door de verhoging van de strafbedreiging geen nieuwe opsporingsbevoegdheden beschikbaar komen. In dat opzicht heeft een verdere verhoging als in dit wetsvoorstel voorgesteld geen invloed op het werk van de politie en het openbaar ministerie. De Nederlandse orde van advocaten verwacht evenmin gevolgen van het wetsvoorstel in de zin van extra werk voor advocaten.

De verhoging van het strafmaximum van vijftien naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf zal naar verwachting wel leiden tot een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het openbaar ministerie en de strafoplegging door de rechter. In dat geval zal de gemiddelde duur van de tenuitvoerlegging eveneens kunnen toenemen. Uiteraard heeft dat betekenis voor het gevangeniswezen. Ook de duur van de periode waarin de reclassering in detentie aan gedetineerden begeleiding biedt, kan daardoor toenemen.

De precieze mate waarin de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf als gevolg van onderhavig wetsvoorstel zal toenemen laat zich moeilijk inschatten. De precieze omvang van de kosten die deze verhoging met zich brengt is dan ook lastig te bepalen. Wel is evident dat een toename van de gemiddelde detentieduur wegens een veroordeling voor doodslag – vanwege een extra beslag op celcapaciteit – financiële consequenties zal hebben. Gelet op de gemiddelde gevangenisstraf bij veroordeling wegens één of meer 'kale' doodslagen van 9,3 jaren (WODC-onderzoeksrapport, blz. 110), is dat effect evenwel pas over een flink aantal jaren merkbaar en zal dat effect voorts geleidelijk in de tijd worden opgebouwd. De effecten van het onderhavige wetsvoorstel vallen daarmee buiten het meerjarige bereik van de huidige begroting, maar zullen te zijner tijd onderdeel vormen van ramingen van de capaciteitsbehoefte van het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) zoals deze door het WODC jaarlijks worden opgesteld. Het effect van de verhoging van het strafmaximum op de gemiddelde duur van de opgelegde straf zal drie jaren na de inwerkingtreding van de wetwijziging in kaart worden gebracht. De financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

6. Ontvangen adviezen

6.1 Algemeen

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de politie, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en Reclassering Nederland (RN).

Het OM heeft het wetsvoorstel met instemming begroet. In het advies wordt onderschreven dat het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord te groot is geworden, en dat dit verschil conform het wetsvoorstel moet worden verkleind.

De NVvR heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en stemt in met een verhoging van het strafmaximum van doodslag. De NVvR stelt voor dit maximum te verhogen naar twintig jaar gevangenisstraf.

De NOvA adviseert het wetsvoorstel in heroverweging te nemen. De NOvA stelt dat niet is gebleken dat de voorgestelde verhoging van het strafmaximum naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf noodzakelijk is.

De politie en de Rvdr hebben geen inhoudelijke opmerkingen bij het wetsvoorstel. RN heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen de voorgestelde strafmaximumverhoging.

Daarnaast is dit wetsvoorstel in internetconsultatie gebracht. Naar aanleiding daarvan zijn zes reacties van particulieren ontvangen. In vier reacties wordt de voorgestelde strafmaximumverhoging voor doodslag onderschreven. In de overige reacties worden kanttekeningen geplaatst bij het nut van langdurige(r) vrijheidsstraffen in het algemeen. Daarbij wordt aangestipt dat het doel van straffen niet alleen bestaat in vergelding, maar bijvoorbeeld ook in speciale preventie (waaronder resocialisatie). In reactie op deze kanttekeningen wordt opgemerkt dat het opleggen van een straf inderdaad verschillende doelen dient. Behalve de hierboven genoemde doelen komt ook gewicht toe aan generale preventie (normbevestiging en afschrikking) en reparatie (zoals genoegdoening aan het slachtoffer of nabestaanden). Het is de rechter die in een concreet geval moet beslissen welke straf – mede gelet op deze strafdoelen – passend en geboden is. Dit wetsvoorstel doet daaraan niet af.

Hieronder worden de hoofdlijnen uit de ontvangen adviezen besproken.

6.2 Veranderde verhouding tussen doodslag en moord

Het OM voert in zijn advies aan dat sinds de maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf voor moord is verhoogd van twintig naar dertig jaar (door inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima in 2006) het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord te groot is geworden. Dat is in het bijzonder het geval, aldus het OM, wanneer een doodslag wordt uitgevoerd op een wijze die heel dicht aanligt tegen moord.

De NOvA is een andere mening toegedaan. In het advies wordt gesteld dat niet is gebleken dat de voorgestelde verhoging van het strafmaximum van doodslag naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf noodzakelijk is. Daartoe wordt aangevoerd dat de genoemde verhoging van de tijdelijke gevangenisstraf van moord vooral was bedoeld om binnen het kader van moord het verschil met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen. Ook wordt erop gewezen dat als sprake is van samenloop van doodslag met een of meer andere misdrijven, al een (aanmerkelijk) hogere gevangenisstraf kan worden opgelegd dan het huidige strafmaximum van vijftien jaar gevangenisstraf (vgl. artikel 57, tweede lid, en artikel 288). Verder constateert de NOvA dat de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden die hiervoor in de paragrafen 1 en 2 is genoemd het enige voorbeeld is waaruit uitdrukkelijk blijkt dat de rechter ter zake van doodslag boven het huidige strafmaximum had willen straffen.

De NVvR adviseert als vermeld verhoging van het strafmaximum van doodslag naar twintig jaar gevangenisstraf. Daarbij betreft de NVvR – net als de NOvA – dat de recidive- en samenlooplooppregeling in voorkomende gevallen voorzien in verdere verhoging van het strafmaximum.

In reactie op de ontvangen adviezen allereerst het volgende. Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht verschilde, zoals reeds uiteengezet, het plafond van de tijdelijke gevangenisstraf van moord (twintig jaar) slechts in relatief geringe mate van de maximumstraf van doodslag (vijftien jaar). Door de inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima is de

maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf voor moord verhoogd naar dertig jaar, terwijl de maximale gevangenisstraf van doodslag tot vijftien jaar beperkt bleef. Hiermee nam het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord toe van vijf tot vijftien jaar gevangenisstraf. Daarmee is een onevenwichtige onderlinge verhouding ontstaan. Deze disbalans wordt versterkt doordat – sinds de Hoge Raad in een uitspraak uit 2012 hogere eisen is gaan stellen aan het bewijs van moord – doodslag nu ook gevallen is komen te omvatten die in de rechtspraak eerder als moord werden gekwalificeerd. Sindsdien, zo volgt uit het genoemde WODC-onderzoek, bestraft de rechter doodslag gemiddeld zwaarder dan voor die koerswijziging van de Hoge Raad. De ernst van het strafbaar gestelde gedrag is het belangrijkste ijkpunt voor het bepalen van het strafmaximum. Bij het toegenomen soortelijk gewicht van doodslag en de gemiddeld zwaardere bestraffing daarvan past een strafmaximum dat weer in redelijke verhouding komt te staan met de maximale tijdelijke gevangenisstraf van moord. Het terugbrengen van dit verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord tot vijf jaar gevangenisstraf, is in lijn met het verschil van vijf jaar dat in 1886 bestond en vormt een passender uitdrukking van de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten.

Hieraan doet niet af de constatering van de NOvA dat het huidige strafmaximum van doodslag slechts bij hoge uitzondering als knellend wordt ervaren. Het strafmaximum weerspiegelt immers eerst en vooral de ernst van het desbetreffende strafbare feit, op zichzelf en in relatie tot andere strafbare feiten. Daarmee brengt de strafbedreiging de (relatieve) zwaarte van het desbetreffende strafbaar feit tot uitdrukking (vgl. ook Kamerstukken II 1981/82, 17524, nr. 3, p. 29). Het huidige strafmaximum past – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het strafmaximum van moord – niet meer bij de (relatieve) zwaarte van het levensdelict doodslag. De door de NVvR en NOvA genoemde omstandigheid dat in het geldende recht al een hoger strafmaximum toepasselijk is wanneer in een concreet geval de gepleegde doodslag in verband staat met het plegen van een of meer andere misdrijven, maakt dat niet anders. In dergelijke gevallen vindt de verzwarende strafpositie haar grond in de samenloop van meerdere misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld. Die verzwarende strafpositie vertegenwoordigt daarmee niet de strafwaardigheid van doodslag.

6.3 Wijziging regeling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

De NVvR brengt in het advies naar voren dat bij inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend zal zijn gemaximeerd tot twee jaren. Bijgevolg zal een groter deel van een langdurige gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis worden doorgebracht dan nu het geval is. Dit zal de rechter meewegen bij de strafoplegging ter zake van doodslag. Tegen die achtergrond zou een strafmaximumverhoging naar vijfentwintig jaar gevangenisstraf in de toekomstige praktijk niet leiden tot oplegging van hogere gevangenisstraffen door de rechter, aldus de NVvR.

Ook de NOvA wijst op de maximering van voorwaardelijke invrijheidstelling tot twee jaren bij inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen. Consequentie daarvan is onder meer dat het “netto strafdeel” van de opgelegde gevangenisstraf – het deel van een opgelegde gevangenisstraf dat daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht – van aanmerkelijk langere duur is dan in het Caribisch deel van het Koninkrijk, omdat in die landen een regeling blijft gelden waarin de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling op maximaal een derde van de opgelegde straf is gesteld.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat moet worden onderscheiden tussen de oplegging van een gevangenisstraf enerzijds en de tenuitvoerlegging daarvan anderzijds. Het wettelijk strafmaximum heeft telkens betrekking op straffen die wegens het begaan van een bepaald delict kunnen worden opgelegd. Oplegging van een gevangenisstraf door de rechter voorziet in een titel voor vrijheidsbeneming van een bepaalde duur. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de maximale gevangenisstraf voor doodslag – en daarmee de duur van de titel voor vrijheidsbeneming bij veroordeling wegens doodslag – te verhogen naar vijftientwintig jaar. In zoverre wordt met die verhoging aansluiting gevonden bij het strafmaximum van doodslag van vierentwintig jaar gevangenisstraf dat in het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt. In dat licht moet ook worden begrepen dat het wetsvoorstel binnen het Koninkrijk de strafmaxima van doodslag op hetzelfde niveau brengt. De (relatieve) zwaarte van het levensdelict doodslag vindt immers telkens uitdrukking in de geldende strafbedreiging en niet in de precieze wijze waarop een opgelegde gevangenisstraf wordt tenuitvoergelegd (hier: de mate waarin de duur van een opgelegde gevangenisstraf overeenstemt met de periode van daadwerkelijke vrijheidsbeneming). Verder wordt niet de verwachting van de NVvR onderschreven dat de voorgestelde verzwaring van de strafpositie niet zal leiden tot oplegging van hogere gevangenisstraffen door de rechter. Met de verhoging van het strafmaximum van vijftien naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf – derhalve een verhoging met twee derde van het huidige strafmaximum – beoogt de wetgever immers een duidelijk signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. Het verwachte effect is een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter.

6.4 Uitvoerings- en financiële consequenties

Het OM heeft geen advies uitgebracht over de werklastgevolgen. De politie, NOvA en Rvdr hebben opgemerkt dat dit wetsvoorstel naar verwachting geen werklastgevolgen heeft. RN heeft aangegeven dat een langere detentieduur – vanwege reclasseringsbegeleiding in de detentieperiode – voor de RN werklastgevolgen kan hebben. Hiervoor is uiteengezet dat het effect van de verhoging van het strafmaximum op de gemiddelde duur van de opgelegde straf drie jaren na de inwerkingtreding van de wetswijziging in kaart zal worden gebracht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,