

Vergaderjaar 2020–2021

35 871

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 mei 2021 en het nader rapport d.d. 17 juni 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 maart 2021, nr. 2021000420, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 mei 2021, nr. W16.21.0057/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 9 maart 2021, no. 2021000420, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het wettelijk strafmaximum van doodslag te verhogen van vijftien naar vijfentwintig jaar gevangenisstraf.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding tussen het voorstel en de wettelijke systematiek en over de samenhang tussen het voorstel en de (nog in werking te treden) Wet straffen en beschermen. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Het wetsvoorstel

Met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag van vijftien naar vijfentwintig jaar gevangenisstraf komt de regering tegemoet aan een al langer bestaande wens.² Zo zijn er signalen dat het strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren.³ Ook brengt de verhoging de verhouding tussen de ernst van dit delict en sommige andere, minder strafwaardig geachte delicten beter tot uitdrukking.⁴ Daarnaast wordt met de verhoging het in de loop der tijd ontstane «strafgat» tussen de maximale duur van de gevangenisstraf voor doodslag en de maximale duur van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord verkleind. Moord wordt bedreigd met een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar.⁵

2. Systematiek

Het Wetboek van Strafrecht verhoogt de gegeven maximumstraf voor een delict met een derde in geval van herhaling of samenloop met andere delicten.⁶ Ook bepaalt het dat een tijdelijke gevangenisstraf in geen geval meer dan dertig jaar kan bedragen.⁷ Bij een strafmaximum van vijfentwintig jaar is een verhoging met een derde dus niet mogelijk. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) stelt dat een strafmaximum van vijfentwintig jaar daarmee niet overeenkomstig de wettelijke systematiek is.⁸

In reactie daarop heeft de regering in de toelichting gesteld dat de verzwaring van de straf in gevallen waarin een gepleegde doodslag in verband staat met het plegen van een of meer andere misdrijven haar oorsprong heeft in de samenloop van meerdere misdrijven. Die verzwaring betreft niet de strafwaardigheid van doodslag, aldus de regering.⁹ De verhouding tussen het voorstel en de wettelijke systematiek blijft daarmee in de toelichting evenwel buiten beschouwing. Daarbij komt dat de verhoging van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord met de helft van de oorspronkelijke 20 jaar eerder zou leiden tot een verhoging van de maximale straf voor doodslag met de helft van de huidige 15 jaar dan met een verhoging van 2/3 van de huidige maximumstraf.

De Afdeling adviseert daarom voorgestelde verhoging tot 25 jaar dragend te motiveren en de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

² Artikel 287 Wetboek van Strafrecht. Daarnaast worden het tweede en derde lid van artikel 10 Wetboek van Strafrecht met deze straffbedreiging in overeenstemming gebracht.

³ Toelichting, paragrafen 1 (Inleiding) en 2 (Veranderde verhouding tussen doodslag en moord).

⁴ Toelichting, paragrafen 1 (Inleiding), 2 (Veranderde verhouding tussen doodslag en moord) en 3 (Doodslag en het algemene strafmaximum).

⁵ Artikel 289 Wetboek van Strafrecht. Moord is doodslag met voorbedachte raad begaan. Bij gekwalificeerde doodslag is de strafmaat gelijk aan die van moord, dus levenslang of dertig jaar (artikel 288 Wetboek van Strafrecht). Daarvan is sprake als, kort gezegd, de doodslag wordt gepleegd met het oogmerk om een ander strafbaar feit gemakkelijk of mogelijk te maken of om daarvoor straffeloos te blijven. Het voorstel ziet enkel op de «kale» doodslag en dus niet op gekwalificeerde doodslag.

⁶ Artikel 43a en 57 Wetboek van Strafrecht.

⁷ Artikel 10, vierde lid, Wetboek van Strafrecht.

⁸ Zie p. 2 van de consultatiereactie van de NVvR van 16 november 2020.

⁹ Toelichting, paragraaf 6.2 (Veranderde verhouding tussen doodslag en moord).

3. Wet straffen en beschermen

De Wet straffen en beschermen brengt de periode van voorwaardelijke invrijheidsstelling terug van een derde deel van de opgelegde gevangenisstraf tot maximaal de laatste twee jaar daarvan.¹⁰ De NVvR wijst erop dat de meeste veroordeelden voor doodslag daarmee een aanzienlijk groter gedeelte van hun straf in detentie zullen doorbrengen dan nu het geval is. Het is volgens de NVvR aannemelijk dat de rechter hiermee rekening zal houden bij het vaststellen van de hoogte van de gevangenisstraf. Zij trekt de effectiviteit van het wetsvoorstel dan ook in twijfel.¹¹

In reactie daarop stelt de regering in de toelichting dat de tenuitvoerlegging van een straf gescheiden moet worden gezien van de oplegging daarvan. Daarnaast verwacht de regering dat het signaal dat het voorstel afgeeft over de strafwaardigheid van doodslag wel degelijk zal leiden tot zwaardere straffen.¹²

De Afdeling erkent dat het de wetgever vrij staat een signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. De reactie van de regering met betrekking tot de twijfel over de effectiviteit vindt de Afdeling niet overtuigend. Het is juist dat de tenuitvoerlegging van een straf moet worden gescheiden van de oplegging daarvan. Dit geeft evenwel niet aan waarom de voorgestelde verhoging effectief zou zijn, mede in het licht van de vrijheid die aan de rechter toekomt bij de strafoplegging. De Afdeling ziet niet in dat de effectiviteit van de voorgestelde wet zou volgen uit de scheiding tussen de tenuitvoerlegging en de oplegging van een straf. Zij adviseert in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de memorie van toelichting op een drietal punten te voorzien van een nadere toelichting: de verhouding van het wetsvoorstel tot de wettelijke systematiek van de algemene strafmaxima, de mate waarin het strafmaximum van doodslag wordt verhoogd en de verwachte effectiviteit van die verhoging.

Naar het oordeel van het kabinet is het wetsvoorstel niet onverenigbaar met de huidige wettelijke regeling van de algemene strafmaxima in artikel 10 van het Wetboek van Strafrecht. Verder is de verhoging van het strafmaximum van doodslag tot vijftientwintig jaar gevangenisstraf volgens het kabinet gerechtvaardigd, in het bijzonder nu – sinds de Hoge Raad in een uitspraak uit 2012 hogere eisen is gaan stellen aan het bewijs van moord (Hoge Raad 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR2342) – doodslag ook gevallen is komen te omvatten die in de rechtspraak eerder als moord werden gekwalificeerd en de rechter sindsdien doodslag gemiddeld zwaarder bestraft dan voor die koerswijziging van de Hoge Raad. Met deze verhoging komen de strafmaxima van doodslag en moord weer in redelijke verhouding tot elkaar te staan. Met het oog op de verwachte effectiviteit van die verhoging wordt opgemerkt dat de hoogte van het wettelijke strafmaximum een belangrijk ijkpunt is voor de rechter voor wat betreft de (relatieve) ernst van een delict, en daarmee voor het bepalen van de straf. Met de ophoging van de strafbedreiging van vijftien

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 (Wet straffen en beschermen), Stb. 2020, 224. Naar verwachting zal de Wet straffen en beschermen op 1 juli van dit jaar in werking treden.

¹¹ Zie p. 2 van de consultatiereactie van de NVvR van 16 november 2020. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) komt tot een zelfde conclusie. Zie p. 3 van de consultatiereactie van de NOvA van 18 november 2020.

¹² Toelichting, paragraaf 6.3 (Wijziging regeling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen).

naar vijftientig jaar gevangenisstraf – derhalve een verhoging met twee derde van het huidige strafmaximum – beoogt de wetgever een duidelijk signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. Het verwachte effect is een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het openbaar ministerie en de strafoplegging door de rechter.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is paragraaf 6 van de memorie van toelichting naar aanleiding van bovenstaande punten aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus