

Vergaderjaar 2021–2022

35 871

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 december 2021

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Justitie en Veiligheid over het onderhavige wetsvoorstel. Inbreng is geleverd door de fracties van VVD, D66, CDA, SP, GroenLinks, ChristenUnie en SGP. Het verheugt mij dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel en dat zij de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen op hoofdlijnen lijken te ondersteunen. De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven mij gelegenheid om strekking en inhoud ervan te verduidelijken.

Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-fractie met veel belangstelling van dit wetsvoorstel hebben kennisgenomen. Deze leden constateren dat de regering met het wetsvoorstel opvolging geeft aan de motie-Van Wijngaarden c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 576). Hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel zullen wij in het navolgende vanzelfsprekend graag van een antwoord voorzien.

Datzelfde geldt voor de vragen van de leden van de D66-fractie die van dit wetsvoorstel hebben kennisgenomen.

Het verheugt mij dat ook de leden van de CDA-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel en de noodzaak onderschrijven om het strafmaximum voor doodslag te verhogen. Deze leden hebben geen verdere vragen.

De leden van de SP-fractie brengen naar voren met interesse van het wetsvoorstel te hebben kennisgenomen. Ook hun vragen zullen wij hierna graag van een reactie voorzien.

Dat de leden van de GroenLinks-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel waarmee het wettelijk strafmaximum van doodslag wordt verhoogd naar vijftientwintig jaren, doet mij

veel genoeg. Deze leden geven aan de gevoelens van ontzetting en van afschuw die elk voorval losmaakt te delen. Zij merken op nog enkele vragen te hebben en dan met name ten aanzien van de fundamentele onderbouwing van het zogenoemde strafgat tussen doodslag en moord. De aan het woord zijnde leden stellen een grondige analyse te missen over de vraag of binnen de strafrechtspraak het gevoel breed leeft dat het vigerende strafmaximum knelt en welke aanpassingen naar het oordeel van rechters zélf gepast zijn. Hierop wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Ook de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie die hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel worden dan van een antwoord voorzien.

Dat geldt tevens voor de vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie die tot mijn genoegen met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel om het wettelijk strafmaximum voor doodslag te verhogen.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de hogere eisen die de Hoge Raad sinds 2012 stelt aan het bewijs van de voorbedachte raad bij moord. Daarnaast vragen zij hoe deze bewijseisen zich verhouden tot die in ons omringende landen.

Met de voorbedachte raad heeft de wetgever een psychologisch begrip voor ogen gehad. Dit betekent dat steeds wettig en overtuigend moet worden bewezen dat de dader daadwerkelijk heeft nagedacht over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad en zich daarvan rekenschap heeft gegeven. De aanscherping van de bewijseisen door de Hoge Raad, die in paragraaf 2 van de memorie van toelichting nader is toegelicht, brengt mee dat de rechter nadrukkelijker dan voorheen moet uitleggen waarom het redelijk is aan te nemen dat de verdachte daadwerkelijk heeft nagedacht over zijn voorgenomen daad in de hiervoor bedoelde zin. Hiermee wordt weer recht gedaan aan de – door de regering onderschreven – oorspronkelijke wil van de wetgever.

Het delict «moord» is in de ons omringende landen niet steeds op dezelfde wijze omschreven (vgl. het WODC-onderzoeksrapport, *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?* (2019), blz. 55–66). In een aantal landen onderscheidt moord zich van doodslag door het motief dat de dader heeft bij de levensberoving van een ander (Duitsland en Zwitserland) of (mede) door de specifieke omstandigheden waaronder de levensberoving heeft plaatsgevonden (Spanje en Frankrijk). In België kenmerkt moord zich – net als in Nederland – uitsluitend door de voorbedachte raad. Belangrijk verschil is dat in België de berechting van moord kan zijn onderworpen aan juryrechtspraak. Dit brengt mee dat de jury beslist over de schuldvraag (vgl. het WODC-onderzoeksrapport, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten. Een rechtsvergelijkende studie* (2020), blz. 59 en 65–66). Die wezenlijk andere processuele context waarbinnen het bewijs van moord vorm krijgt, maakt dat de bewijseisen ten aanzien van moord in België zich moeilijk laten vergelijken met die in Nederland.

Verder onderschrijven de aan het woord zijnde leden de constatering dat de huidige strafmaxima voor doodslag en moord niet in balans zijn. In het verlengde daarvan stellen zij dat ook strafmaxima van andere delicten zich niet altijd redelijk tot elkaar verhouden en niet aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. In dat verband wordt gewezen op onderzoek waaruit zou zijn af te leiden dat de hoogte van de opgelegde straffen in

Opiumwetzaken de afgelopen twintig jaar is gedaald. Deze leden vragen of de regering bereid is te onderzoeken of de strafoplegging in Opiumwetzaken aanleiding geeft om – zo begrijpen wij deze leden – de strafmaxima van (bepaalde) Opiumwetdelicten te verhogen.

Tweede ondergetekende heeft zich in ander verband al uitgelaten over het onderzoek waarbij de onderhavige vraag – die op zichzelf buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt – aansluiting zoekt (Aanhangsel van de handelingen II 2019/20, nr. 1596). In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat thans door het WODC een breed onderzoek wordt verricht naar het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland, waarbij ook de hoogte van de strafmaxima van drugsdelicten aan de orde komt. Dit onderzoek is naar verwachting uiterlijk 1 april 2022 gereed. In zijn brief aan uw Kamer van 30 juni jl. heeft eerste ondergetekende aangegeven eerst de resultaten van dit onderzoek af te wachten, zodat deze kunnen worden betrokken bij de afweging of een generieke verzwaring van de strafmaxima van drugsdelicten aangewezen is (Kamerstukken II 2020/21, 35 564, nr. 21).

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het strafrecht – als *ultimum remedium* – één van de middelen is om de veiligheid van de samenleving te bevorderen, en dat het verhogen van strafmaxima alleen de onderliggende problemen in de samenleving niet oplost. Tegen die achtergrond moet ervoor worden gewaakt, aldus deze leden, dat de beoogde verhoging van de strafbedreiging van doodslag te hoge verwachtingen wekt. Zij vragen de regering op deze zienswijze te reflecteren. In antwoord hierop zij opgemerkt dat wij onderschrijven dat het strafrecht met terughoudendheid moet worden ingezet en dat maatschappelijke problemen niet volledig worden weggenomen door de enkele strafbaarstelling van gedrag of aanscherping van strafmaxima. Tegelijk zal gedrag dat niet kan worden getolereerd en dat niet of onvoldoende op andere wijzen kan worden tegengegaan, met behulp van het strafrecht moeten worden bestreden. Daarvan is sprake wanneer opzettelijk een ander mens wordt gedood. Daarmee vormt doodslag een van de meest ernstige onomkeerbare aantastingen van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven. Die ernst moet voldoende tot uitdrukking komen in het toepasselijke strafmaximum. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

Deze leden vragen voorts of de beoogde wetswijzigingen – met ingrijpende consequenties voor de uitvoeringspraktijk – passen bij de huidige status van het kabinet die vraagt om terughoudendheid in nieuw in te voeren beleid.

Onder verwijzing naar onze reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie, die in paragraaf 6.3 van deze nota is opgenomen, merken wij allereerst op dat de stelling dat de beoogde wetswijzigingen «ingrijpende» consequenties voor de uitvoeringspraktijk zullen hebben, moet worden genuanceerd. Verder wijzen wij erop dat de onderhavige wetswijziging reeds is aangekondigd bij brief van 30 september 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539). Deze brief is tijdens het (destijds geheten) algemeen overleg op 4 maart 2020 onderwerp van debat met uw Kamer geweest. Dezelfde wens tot verhoging van de strafbedreiging van doodslag is tot uitdrukking gebracht in de door uw Kamer aanvaarde motie-Van Wijngaarden c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 576). Gelet op het belang van het wetsvoorstel achten wij het niet wenselijk om nu – nadat wij het verslag van de vaste kamercommissie voor Justitie en Veiligheid over het onderhavige wetsvoorstel hebben ontvangen – wat betreft de voortgang van dit wetsvoorstel een pas op de plaats te maken.

Voor de leden van de ChristenUnie-fractie staat voorop dat doodslag een ernstig vergrijp is en daarom ook passend dient te worden bestraft. Deze leden brengen naar voren dat bij wetswijzigingen als de onderhavige de doelen van het strafrecht voor ogen moeten worden gehouden. Gevraagd wordt of de regering zich herkent in de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat niet alleen vergelding en een afschrikwekkend karakter van een straf van belang is, maar dat er ook ruimte is voor herstel van verhoudingen, en hoe deze waarden tot uitdrukking komen in het voorliggende wetsvoorstel. Verder wijzen diezelfde leden er aan de hand van het in deze nota al genoemde WODC-rapport van 2019 op dat tussen 2006 en 2018 bij veroordelingen wegens doodslag de huidige maximumstraf van vijftien jaren gevangenisstraf nauwelijks is opgelegd. De vraag wordt gesteld of de regering hiervoor een verklaring heeft en, zo ja, hoe die verklaring zich verhoudt tot dit wetsvoorstel.

De strafoplegging dient inderdaad meerdere doelen. Het doel van straffen bestaat niet alleen in vergelding (van de ernst van het feit en de schuld van de dader), maar tevens komt gewicht toe aan speciale preventie (waaronder resocialisatie), generale preventie (normbevestiging en afschrikking) en reparatie (zoals genoegdoening aan het slachtoffer of de 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. Daarin wordt immers in algemene zin het strafmaximum van doodslag – dat de mate van strafwaardigheid van de ernstigste vormen van doodslag weerspiegelt – naar boven bijgesteld. Daarmee wordt een duidelijk signaal over de (relatieve) ernst van doodslag afgegeven. Met het bepalen van de hoogte van de strafbedreiging geeft de wetgever immers aan hoe ernstig dit levensdelict in het algemeen is, op zichzelf en in verhouding met andere strafbare feiten. Het strafmaximum vormt – net als de strafdoelen en de bijzonderheden van het geval – voor de rechter een richtsnoer bij de straftoemeting in concrete gevallen (vgl. o.a. P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Kluwer: 2009, blz. 45–47 en Kamerstukken II 2001/2002, 28 484, nr. 3, p. 4). Dat het strafmaximum vanwege zijn functie alleen bij de ernstigste verschijningsvormen van doodslag in beeld behoort te komen, kan eraan hebben bijdragen dat de rechter de huidige maximumstraf van vijftien jaren gevangenisstraf nauwelijks oplegt. Dat laat onverlet dat uit het door de aan het woord zijnde leden genoemde onderzoek blijkt, zoals in paragraaf 2 van de memorie van toelichting is uiteengezet, dat de rechter in de genoemde periode bij veroordeling wegens enkelvoudige doodslag – in het licht van het huidige strafmaximum – doorgaans zeer forse gevangenisstraffen oplegt; eenmaal is een gevangenisstraf opgelegd van vijftien jaar, terwijl een gevangenisstraf van twaalf jaar het meest is opgelegd. Aldus wordt voor een enkelvoudige doodslag relatief vaak een gevangenisstraf opgelegd die het huidige strafmaximum nadert en wordt dit maximum in uitzonderlijke gevallen als knellend ervaren (vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:N-L:GHARL:2016:5907).

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie of de Tweede Kamer binnenkort een wetsvoorstel tot verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord tegemoet kan zien, antwoorden wij ontkennend. 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, al verhoogd van twintig naar dertig jaar. Bij die verhoging is het strafmaximum van doodslag niet opnieuw beoordeeld. Dit wetsvoorstel strekt ertoe het strafmaximum van doodslag te verhogen en daarmee het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord te verkleinen. In onze beleidsreactie van 30 september 2019 op het eerdergenoemde

WODC-onderzoeksrapport «Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?» (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539) is nader ingegaan op de wenselijkheid van een verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf die is gesteld op moord. Daarin is aan de hand van de onderzoeksresultaten beargumenteerd dat uit de onderzochte rechtspraak is gebleken dat de huidige maximumduur van dertig jaar voldoende ruimte laat voor het opleggen van een gepaste straf. In die gevallen waarin de maximale tijdelijke gevangenisstraf als onvoldoende wordt gezien, legt de rechter een levenslange gevangenisstraf op. Mede daarom achten wij het niet nodig de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord verder te verhogen.

3. Veranderde verhouding tussen doodslag en moord

De leden van de D66-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de keuze om het strafmaximum van doodslag met twee derde van de huidige strafbedreiging te verhogen naar vijftientig jaar gevangenisstraf, mede gelet op dat de omstandigheid dat in de periode van 2006 tot en met 2018 voor enkelvoudige doodslag een gevangenisstraf van twaalf jaar het vaakst is opgelegd – zoals blijkt uit het eerdergenoemde WODC-onderzoeksrapport van 2019 – en het huidige strafmaximum alleen in zeer uitzonderlijke gevallen als knellend wordt ervaren. Tevens wordt gevraagd in het antwoord te betrekken de duur van de gevangenisstraf die de rechter in de afgelopen 20 jaar gemiddeld bij een veroordeling wegens doodslag heeft opgelegd, op welke wijze de regering heeft meegewogen dat in Nederland al relatief zware straffen worden opgelegd alsook aan te geven wanneer de in de memorie van toelichting genoemde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van doodslag daadwerkelijk is veranderd. Tot slot wordt verzocht de opmerking in de memorie van toelichting dat de misdrijven doodslag en moord nauw verwant zijn, nader toe te lichten.

Wat betreft de nadere duiding van de strafoplegging bij veroordeling wegens enkelvoudige doodslag tussen 2006 en 2019 verwijzen wij de leden van de D66-fractie kortheidshalve naar onze hiervoor in deze nota gegeven reactie op de soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. Aangaande de gemiddelde bestraffing van doodslag volgt uit het genoemde WODC-onderzoek dat bij veroordelingen wegens een of meer doodslagen waarbij uitsluitend een gevangenisstraf is opgelegd, de gemiddelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de periode van 29 februari 2012 tot en met 31 december 2018 met 9,3 jaar gevangenisstraf significant hoger is dan het gemiddelde van 7,7 jaar gevangenisstraf in de zes jaar daaraan voorafgaand. De gemiddelde opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor *enkelvoudige* doodslag in 2019 (22 zaken), 2020 (29 zaken) en 2021 (tot en met augustus: 31 zaken) is respectievelijk 8,7 jaar, 8 jaar en 6 jaar (bron: Raad voor de rechtspraak). Aantekening verdient dat bij de berekening van de gemiddelde bestraffing vanaf 2019 ook onder jeugdstrafrecht gewezen veroordelingen wegens doodslag zijn meegerekend. In dergelijke gevallen kan de rechter – afhankelijk van de leeftijd van de dader – maximaal twaalf of vierentwintig maanden jeugddetentie opleggen (artikel 77i, eerste lid, Sr). Bij het eerdergenoemde WODC-onderzoek zijn jeugdsancties buiten beschouwing gelaten (blz. 73).

Graag benadrukken wij op deze plaats dat de hoogte van de opgelegde gevangenisstraffen in doodslagzaken niet de enige grond voor verhoging van het strafmaximum van doodslag naar vijftientig jaar is. Die verhoging dient drie hoofddoelen. Het eerste is dat het voorgestelde strafmaximum – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord – weer recht doet aan de ernst van het delict doodslag. Naar het oordeel van de regering

komt die ernst in het huidige strafmaximum onvoldoende tot uitdrukking. Sinds de invoering van de Wet herijking aantal strafmaxima (Stb. 2006, 11) is bij moord de maximale tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar, waarmee het verschil met het strafmaximum van doodslag is vergroot van vijf naar vijftien jaar. Dat verschil is te groot geworden, zeker nu doodslag door de aanscherping van de bewijseisen ten aanzien van moord in 2012 ook gevallen is komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt. Daarom wordt voorgesteld, aansluitend bij het verschil dat oorspronkelijk bestond, het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord terug te brengen tot vijf jaar gevangenisstraf. Dit vormt een passender uitdrukking van de huidige verhouding en de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten. Die nauwe verwantschap, zo wordt in reactie op een vervolgvraag van voormelde leden toegelicht, blijkt allereerst uit de systematiek van de wet; in het Wetboek van Strafrecht zijn doodslag en moord opgenomen in dezelfde titel («Misdrijven tegen het leven gericht»), terwijl moord zich uitsluitend op het punt van voorbedachte raad onderscheidt van doodslag. In zijn consultatieadvies heeft het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM) aangegeven dat beide levensdelicten ook in de praktijk dicht tegen elkaar aan kunnen liggen. Dat vindt bevestiging in de zaak met het slachtoffer Hümeyra, waarin de verdachte door de rechtbank werd veroordeeld wegens doodslag (Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745) en door het gerechtshof – op basis van een andere waardering van het bewijsmateriaal – ter zake van moord (Gerechtshof Den Haag 25 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1136).

In verband met uitzonderlijke gevallen waarin de huidige strafbedreiging van doodslag als knellend wordt ervaren, heeft de keuze voor strafmaximumverhoging naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf als tweede hoofddoel de rechter ook in die gevallen voldoende armslag te geven om een passende straf op te leggen. Het derde en laatste hoofddoel is recht te doen aan de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing van doodslag en moord als groep alsook van doodslag afzonderlijk, zoals naar voren komt in het WODC-onderzoek. Naar het oordeel van de regering komt in deze gemiddeld gezien zwaardere bestraffing tot uiting, zo wordt naar aanleiding van de daarop betrokken vraag van deze leden opgemerkt, dat de maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van doodslag en moord is veranderd.

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat de regering in de verzwaring van de bewijseisen ter zake van moord een aanleiding ziet tot verhoging van de strafbedreiging van doodslag en vragen de regering daarop nader in te gaan. Voorts vragen deze leden waarom die strafmaatverhoging nodig is, nu rechters sinds de aanscherping van die bewijseisen hogere straffen opleggen bij veroordeling wegens doodslag. In onze reactie op vragen van de leden van de D66-fractie is nader toegelicht dat de aanscherping van de bewijseisen bij moord in 2012 ertoe heeft geleid dat doodslag ook gevallen is komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt. Tegelijk is het strafmaximum van doodslag hetzelfde gebleven, terwijl bij moord de maximale tijdelijke gevangenisstraf in 2006 al was verhoogd van twintig naar dertig jaar. De onevenwichtige onderlinge verhouding tussen beide strafmaxima die in 2006 is ontstaan, is door de toename van het soortelijk gewicht van doodslag versterkt. Dat rechters sinds 2012 in concrete gevallen hogere straffen opleggen bij veroordeling wegens doodslag, maakt dat niet anders. Integendeel. Naar het oordeel van de regering komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing van doodslag afzonderlijk alsook van doodslag en moord als groep tot uitdrukking dat de maatschappelijke opvatting over de ernst van doodslag is veranderd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er mede toe dit maatschappelijk

oordeel te vertalen in de wettelijke strafbedreiging en – ook in het kader van de wisselwerking tussen de wetgever en de rechter – daarmee een duidelijk signaal af te geven dat die zwaardere bestraffing passend en geboden is. De ernst van het levensdelict dient immers niet alleen uitdrukking te vinden in de straf die in concrete gevallen wordt opgelegd, maar ook in de hoogte van het toepasselijke strafmaximum.

Voor het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden vragen hoe dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan de diverse doelstellingen die tijdelijke gevangenisstraffen kunnen nastreven, wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie ontwaren in de rechtspraak een zekere behoefte aan een verhoging van het wettelijk strafmaximum voor doodslag, maar deze leden vragen zich af of het wenselijk is om dat maximum tot vijftientwintig jaar gevangenisstraf te verhogen. In verband daarmee vragen zij de regering nader in te gaan op het standpunt van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) dat het huidige strafmaximum alleen bij hoge uitzondering knelt alsook op de (wetssystematische) bezwaren van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) tegen een verhoging van die strafbedreiging tot vijftientwintig jaar gevangenisstraf. Teneinde zich een beeld te kunnen vormen van het draagvlak binnen de rechtspraak voor een verhoging van het strafmaximum naar vijftientwintig of twintig jaar gevangenisstraf, geven deze leden verder in overweging jurisprudentieonderzoek te doen naar – zo begrijpen wij de leden – de strafmotivering in doodslagzaken.

De regering onderschrijft het standpunt van de NOvA dat de huidige strafbedreiging van doodslag de rechter in de meeste gevallen voldoende strafruimte biedt om een passende straf op te leggen. Het wetsvoorstel heeft evenwel, naast de andere doelen die hiervoor in reactie op vragen van de leden van de D66-fractie zijn genoemd, ook tot doel de rechter voldoende armslag te geven om een passende straf op te leggen in uitzonderlijke gevallen waarin het huidige strafmaximum als knellend wordt ervaren.

Het wetssystematische bezwaar van de NVvR tegen verhoging van de strafbedreiging naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf houdt in dat – vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid, Sr) – in gevallen waarin de gepleegde doodslag bijvoorbeeld in verband staat met het plegen van een of meer andere misdrijven (artikel 57, tweede lid, Sr; samenloop) of recidive (artikel 43a Sr) een verhoging van het strafmaximum met een derde, niet in volle omvang mogelijk is. Die consequentie is naar het oordeel van de regering niet onverenigbaar met de huidige wettelijke regeling van de algemene strafmaxima. Daarvoor is het volgende van belang. In de eerste plaats is, vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf, een verhoging van het strafmaximum met een derde nu al niet altijd in volle omvang mogelijk. Zo brengen bedoelde algemene strafverzwarringsgronden bij de misdrijven die worden bedreigd met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar – waaronder moord – op zichzelf beschouwd geen verzwaring van de strafpositie mee. De levenslange gevangenisstraf kan naar zijn aard niet worden verlengd, terwijl overigens het genoemde algemene maximum van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf aan verdere verhoging in de weg staat. Bij andere misdrijven wordt het strafverzwarend effect bij cumulatie van algemene strafverzwarringsgronden – zoals de combinatie van samenloop en recidive – eveneens door dat algemene strafmaximum begrensd; verdere verzwaringen van de strafpositie zijn slechts mogelijk tot aan de

algemene bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (vgl. E.J. Hofstee, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, art. 10 Sr, aant. 4). Daar komt in de tweede plaats bij, zoals in paragraaf 6.2 van de memorie is toegelicht, dat de onderlinge verhouding tussen de grenzen van artikel 10 Sr in de loop der tijd is veranderd. Hierdoor is de algemeen geldende maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraf (nu: dertig jaar) niet langer de optelsom van de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf voor een afzonderlijk misdrijf (nu: achttien jaar) en de strafverhoging met een derde. Dit wetsvoorstel brengt slechts een nadere aanpassing van die grenzen met zich. Gelet op het voorgaande levert het bezwaar van de NVvR naar het oordeel van het kabinet geen doorslaggevend argument op tegen de voorgestelde verhoging van het strafmaximum van doodslag naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf. Daarbij komt nog dat naar verwachting de rechter in concrete doodslagzaken doorgaans niet de volledige strafruimte van vijftientwintig jaar gevangenisstraf zal benutten, zodat bij samenloop of recidive – binnen de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf – voldoende strafruimte resteert om bij de strafoplegging volledig recht te doen aan de strafwaardigheid van de toepasselijke algemene strafverzwarringsgrond. Het strafmaximum van doodslag is immers toegesneden op de ernstigste verschijningsvormen van dit levensdelict, terwijl uit het meerdergenoemde WODC-onderzoek blijkt dat in de periode van 29 februari 2012 tot en met 31 december 2018 voor een of meer doodslagen gemiddeld 9,3 jaar gevangenisstraf is opgelegd.

Daarnaast heeft de NVvR – net als de NOvA – in het consultatieadvies gewezen op de Wet straffen en beschermen, die inmiddels (gedeeltelijk) in werking is getreden (Stb. 2021, 252), waarin de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend is gemaximeerd tot twee jaar. Bijgevolg zal bij langdurige gevangenisstraffen de periode van daadwerkelijke vrijheidsbeneming toenemen. Hieraan ontleent de NVvR de verwachting dat een verhoging van het strafmaximum van doodslag naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf in de toekomstige praktijk niet zal leiden tot oplegging van hogere gevangenisstraffen door de rechter, omdat rechters de duur van de feitelijke vrijheidsbeneming altijd zouden meewegen bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen gevangenisstraf. Laatstgenoemde stelling verdient evenwel nuancering. Zo komt in het al genoemde WODC-onderzoeksrapport van 2019 naar voren dat sommige van de geïnterviewde rechters bij de strafoplegging geen rekening houden met de daadwerkelijke duur van de vrijheidsbeneming (blz. 125). Daarbij komt dat met de voorgestelde verhoging met twee derde van het huidige strafmaximum is beoogd een duidelijk signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. Doel daarvan is overigens niet alle gevallen van doodslag zonder meer zwaarder te doen bestraffen. Steeds zal de rechter in een concreet geval moeten beslissen welke straf passend en geboden is. Wel zal dit wetsvoorstel naar verwachting leiden tot een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter.

Voor de redenen waarom is voorgesteld het strafmaximum te verhogen naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf verwijzen wij naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie. Deze mate van strafmaximumverhoging, zo wordt opgemerkt in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar het draagvlak daarvoor, wordt in het consultatieadvies van het OM onderschreven. In zijn advies heeft de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) aangegeven dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Tegen die achtergrond en ook gelet op het al verrichte WODC-onderzoek, waarin tevens acht is geslagen op aspecten van de strafmotivering in doodslagzaken (vgl. blz. 103–107), zien wij geen aanleiding om opdracht te geven tot een aanvullend jurisprudentieonderzoek naar de strafmotivering in doodslagzaken.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel voldoende extra strafruimte laat voor doodslag onder strafverzwarende omstandigheden, waarbij zij in het bijzonder wijzen op gekwalificeerde doodslag (artikel 288 Sr).

Bij gekwalificeerde doodslag staat de gepleegde doodslag in nauw verband met het begaan van een ander strafbaar feit. Dat rechtvaardigt dat gekwalificeerde doodslag en moord (artikel 289 Sr) – waarbij het bestanddeel voorbedachte raad ten opzichte van doodslag (artikel 287 Sr) een strafverzwarend gevolg heeft – dezelfde strafbedreiging kennen: levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar. Het wetsvoorstel brengt mee dat het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord en voor gekwalificeerde doodslag wordt teruggebracht tot vijf jaar gevangenisstraf. Onverkort blijft gelden dat voor de ernstigste vormen van deze beide misdrijven levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd. Aldus komen de strafmaxima van deze levensdelicten weer in een redelijke verhouding tot elkaar te staan. Voor de verhouding tussen het voorgestelde strafmaximum van doodslag en de algemene strafverzwarende omstandigheden samenloop en recidive, zij verwezen naar de reactie op de vraag van naar leden van de GroenLinks-fractie die hierop betrekking heeft.

4. Doodslag en het algemene strafmaximum

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de verhouding tussen, zo begrijpen wij deze leden, het huidige strafmaximum van doodslag enerzijds en ernstige misdrijven waarbij het opzet niet op de dood van een ander gericht is – zoals brandstichting met iemands dood tot gevolg (artikel 157, aanhef en onder 3, Sr) – anderzijds.

Ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht viel het strafmaximum van doodslag van vijftien jaar gevangenisstraf 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. Door recente wetswijzigingen, nader beschreven in de memorie van toelichting, worden bepaalde zedenmisdrijven met dodelijk gevolg (artikel 248, achtste lid, Sr), mensensmokkel met dodelijk gevolg (artikel 197a, zesde lid, Sr) en mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 273f, vierde lid, Sr) nu bedreigd met achttien jaar gevangenisstraf. Het algemene strafmaximum van artikel 10, tweede lid, Sr is daarmee in overeenstemming gebracht. Het door deze leden genoemde voorbeeld van opzettelijke brandstichting valt overigens buiten het toepassingsbereik van dit tweede lid; dat misdrijf wordt immers – ook vanwege de onbeheersbare gevaren voor de algemene veiligheid die daardoor in het leven worden geroepen – bedreigd met levenslange gevangenisstraf. Vooropgesteld moet worden dat de beoogde herijking van de strafbedreiging van doodslag in het bijzonder is ingegeven vanwege de gesignaleerde disbalans met de strafbedreiging van moord. Om deze reden bevat dit wetsvoorstel geen uitgebreide vergelijking van alle wettelijke strafmaxima en zijn enkel de genoemde 18-jaarsfeiten ook in de vergelijking betrokken. De regering is van oordeel dat, ook in verhouding tot die misdrijven, de huidige strafbedreiging van doodslag geen recht doet aan de ernst van dit levensdelict. Daarbij zij opgemerkt dat een eenduidige maat waartegen een bepaald strafmaximum kan worden afgezet niet bestaat (vgl. J. Hoevenaars, J. de Hullu e.a., *Onderzoek naar strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht* (WODC 1999), blz. 3), maar dat voor de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht het oordeel over de ernst van het strafbaar gestelde gedrag het belangrijkste ijkpunt was voor het bepalen van het strafmaximum (Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 3–4). Daarvoor is niet alleen de objectieve ernst van het feit van

betekenis (die onder andere blijkt uit de gevolgen), maar ook de subjectieve ernst daarvan, die vooral uit de gezindheid van de dader spreekt (vgl. blz. 5 van het genoemde WODC-onderzoeksrapport). Aldus is voor het bepalen van de ernst van het feit van belang welk rechtsgoed door de betreffende gedraging wordt aangetast en of de aantasting daarvan al dan niet is beoogd. Onderscheidend kenmerk van doodslag ten opzichte van de genoemde 18-jaarsfeiten is dat bij doodslag de dood van een ander is beoogd; het gaat telkens om gedragingen die zijn gericht op de levensberoving van een ander. Daarmee zijn doodslag en moord verschijningsvormen van de meest ernstige aantasting van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat doodslag in bepaalde gevallen even gruwelijk is als moord en dat de grens hiertussen soms flinterdun is. Zij vragen de regering waarom er in dit wetsvoorstel niet voor is gekozen om bij het algemene strafmaximum van artikel 10, tweede lid, Sr aan te sluiten.

Dit algemene strafmaximum is tegenwoordig gesteld op achttien jaar gevangenisstraf. Dat maximum doet onvoldoende recht aan de ernst van doodslag, mede in aanmerking genomen de door deze leden genoemde nauwe verwantschap tussen doodslag en moord die oorspronkelijk ook in de verhouding tussen de strafmaxima van beide levensdelicten zichtbaar werd. Daarom wordt voorgesteld, aansluitend bij het verschil dat oorspronkelijk bestond, het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord terug te brengen tot vijf jaar gevangenisstraf.

5. Verhoging van het strafmaximum naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf

De leden van de SP-fractie geven aan in het bijzonder geïnteresseerd te zijn in een nadere toelichting van de regering op de keuze om het strafmaximum te verhogen naar vijftientwintig jaar gevangenisstraf. De leden constateren dat de regering in de motie-Van Wijngaarden c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539) steun vindt voor het wetsvoorstel, terwijl in deze motie het strafmaximum van vijftientwintig jaar gevangenisstraf slechts als voorbeeld wordt aangedragen. De motie houdt daarmee ook andere mogelijkheden in stand. De leden vragen of de regering haar interpretatie van deze motie kan toelichten. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat de mate van strafmaximumverhoging waarin dit wetsvoorstel voorziet in lijn is met de mate van verhoging waarop die aangenomen motie klaarblijkelijk is toegesneden.

Verder constateren de leden van de SP-fractie dat de regering het strafmaximum voor doodslag in lijn wil brengen met het strafmaximum voor moord. In dat verband vragen de leden waarom in het wetsvoorstel is aangesloten bij het absolute verschil tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf bij doodslag (vijftien jaar) respectievelijk moord (twintig jaar) dat bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 bestond. Waarom is er in plaats daarvan geen relatieve benadering toegepast, waarbij de verhouding tussen het strafmaximum voor moord en doodslag relatief gelijk blijft, namelijk drie staat tot vier?

Het klopt dat met het terugbrengen van bedoeld verschil tot vijf jaar gevangenisstraf is aangesloten bij het oorspronkelijke absolute verschil in strafbedreiging. Dit vormt naar de huidige opvatting een passende uitdrukking van de ernst van doodslag. Daarbij speelt een rol dat doodslag door de aanscherping van de bewijseisen ten aanzien van moord in 2012 ook gevallen is komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt en dat doodslag sindsdien gemiddeld gezien zwaarder wordt bestraft. Hiermee is het soortelijk gewicht van doodslag toegenomen. Door een verhoging van bedoelde strafbedreiging tot

vijfentwintig jaar gevangenisstraf wordt aan die verzwarende recht gedaan. Het voorgestelde strafmaximum sluit tevens aan bij de strafmaxima van doodslag – en de verhouding met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord – die in het Caribisch deel van het Koninkrijk gelden, zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is toegelicht.

Naar aanleiding van het consultatieadvies van de NVvR vragen de aan het woord zijnde leden tot slot of, vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid, Sr), het wetsvoorstel in de weg staat aan een passende bestraffing in gevallen waarin de gepleegde doodslag verband houdt met het plegen van een of meer andere misdrijven of recidive.

Het beoogde strafmaximum van vijfentwintig jaar gevangenisstraf heeft als consequentie dat – vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf – die maximumstraf bij samenloop (artikel 57, tweede lid, Sr) of recidive (artikel 43a Sr) ten hoogste met vijf jaar gevangenisstraf kan worden verhoogd. In absolute zin hebben samenloop en recidive dan hetzelfde strafverzwarende effect als onder vigeur van het huidige strafmaximum van doodslag; ook nu mag de vrijheidsbenemende straf voor het geheel aan feiten immers niet hoger zijn dan een derde boven het strafmaximum van vijftien jaar gevangenisstraf. Het wetsvoorstel verhoogt evenwel de totale vrijheidsbenemende straf die voor het geheel aan feiten kan worden opgelegd. Zo geldt bij een veroordeling voor meerdere doodslagen (meerdaadse samenloop) in de huidige regeling een strafplafond van $(15 + 5 =)$ twintig jaar gevangenisstraf. In een dergelijk geval voorziet het wetsvoorstel met een plafond van $(25 + 5 =)$ dertig jaar gevangenisstraf, in meer strafruimte. Daarbij komt dat naar verwachting de rechter in concrete doodslagzaken doorgaans niet de volledige strafruimte van vijfentwintig jaar gevangenisstraf zal benutten, zoals in paragraaf 3 in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is toegelicht, zodat voldoende strafruimte resteert om in de strafoplegging volledig recht te doen aan de strafwaardigheid van samenloop of recidive.

Voor de reactie op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de verhouding van het wetsvoorstel met de eerdergenoemde motie-Van Wijngaarden c.s. verwijzen wij naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie in deze paragraaf. De aan het woord zijnde leden vragen verder naar een nadere onderbouwing van de keuze om het bedoelde strafmaximum te verhogen tot vijfentwintig jaar gevangenisstraf. Korte tijdshalve verwijzen wij daarvoor naar onze reactie op vragen van de leden van respectievelijk de D66-fractie en de GroenLinks-fractie in paragraaf 3.

Voorts lezen deze leden dat de regering recht wil doen aan de relatieve ernst van doodslag en dat de strafmaxima ook onderling in verhouding dienen te zijn. In verband daarmee vragen zij hoe de beoogde strafmaximumverhoging zich verhoudt tot de levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar die is gesteld op doodslag met een terroristisch oogmerk (artikel 288a Sr). De leden vragen de regering te reflecteren op de stelling dat de ernst van dit terroristische misdrijf in relatief opzicht verminderd indien het strafmaximum van doodslag wordt verhoogd.

Dit wetsvoorstel beoogt geenszins afbreuk te doen aan de ernst van doodslag met een terroristisch oogmerk. Het strafverzwarende karakter van dat oogmerk rechtvaardigt dat deze doodslagvariant dezelfde strafbedreiging kent als moord; levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord en voor doodslag met een terroristisch oogmerk wordt teruggebracht tot vijf

jaar gevangenisstraf. Onverkort blijft gelden dat voor de ernstigste vormen van deze beide misdrijven levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd. Aldus komen de strafmaxima van de levensdelicten weer in een redelijke verhouding tot elkaar te staan.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wat het verkleinen van het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord tot vijf jaar zal betekenen voor de verhouding tussen doodslag en moord. Met de voorgestelde herwaardering van de strafbedreiging van doodslag is beoogd aan te sluiten bij het verschil dat oorspronkelijk met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord bestond. Dit vormt een passender uitdrukking van de huidige verhouding en de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten. Hiermee komen beide strafmaxima weer in redelijke verhouding met elkaar te staan, zoals in onze reactie op vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3 nader is toegelicht. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de delictsomschrijvingen van moord en doodslag; de voorbedachte raad blijft het strafverzwarende bestanddeel dat moord onderscheidt van doodslag.

Tot slot lezen de leden van de ChristenUnie-fractie in de memorie van toelichting dat de regering staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht. Zij vragen om een nadere toelichting op die oriëntatie. In de memorie van toelichting is aan de hand van onderzoeksbevindingen van het genoemde WODC-rapport van 2019 opgemerkt dat in de gemiddeld zwaardere bestraffing van levensdelicten een verscherping van de maatschappelijke afkeuring van die delicten tot uitdrukking komt. Het kabinet neemt deze signalen uit de maatschappij en de rechtspraak serieus, door het strafmaximum van doodslag hiermee in lijn te brengen en de rechter voldoende armslag geven om ook de ernstigste gevallen van doodslag proportioneel te kunnen bestraffen. Dit wordt bedoeld met de opmerking dat het kabinet staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht. De strekking van de voorgestelde strafmaximumverhoging is overigens niet alle gevallen van doodslag zonder meer zwaarder te doen bestraffen. Steeds zal de rechter in een concreet geval moeten beslissen welke straf passend en geboden is. Bij het bepalen daarvan zal de rechter niet alleen acht slaan op het geldende strafmaximum, maar ook op de te bereiken strafdoelen en de bijzonderheden van het geval.

6. Ontvangen adviezen

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering allereerst om te reageren op de stelling van de NVvR dat de voorgestelde strafmaximumverhoging in de praktijk – vanwege de (gedeeltelijke) inwerking-treding van de Wet straffen en beschermen (Stb. 2021, 252) – niet zal leiden tot oplegging van hogere gevangenisstraffen.

Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel alle gevallen van doodslag zonder meer zwaarder te doen bestraffen. Anders dan de NVvR verwacht de regering evenwel dat de strafmaximumverhoging een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter tot gevolg zal hebben. Die verwachting is hiervoor nader toege-licht in reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Daarvoor zij verwezen naar paragraaf 3.

Voorts constateren dezelfde leden dat sinds de gedeeltelijke inwerking-treding van de Wet straffen en beschermen de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend is gemaximeerd tot twee jaar. Onder verwijzing naar een publicatie in Trouw («Hoe langer in de cel, hoe meer kans op recidive», Trouw 31 augustus 2018) stellen zij dat naarmate gedetineerden langer vastzitten, de kans op recidive toeneemt. Gevraagd wordt naar een reactie op deze stelling en een bredere reflectie

op het doel van het onderhavige wetsvoorstel om doodslagzaken zwaarder te doen bestraffen.

De maximering van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend tot twee jaar heeft bij langdurige gevangenisstraffen tot gevolg dat de periode van daadwerkelijke vrijheidsbeneming nauwer aansluit op de duur van de opgelegde gevangenisstraf. De Wet straffen en beschermen strekt er mede toe recidive te verminderen, zoals onder andere nader is toegelicht in de memorie van toelichting bij die wet (Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 6). De voorgestelde strafmaximumverhoging beoogt onder andere recht te doen aan de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing van doodslag en moord als groep alsook van doodslag afzonderlijk, zoals naar voren komt in het WODC-onderzoek en in deze nota in reactie op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie (paragraaf 2) en de leden van de D66-fractie (paragraaf 3) nader is geduid. Het door de regering verwachte effect van die verhoging, dat in paragraaf 3 van deze nota van toelichting nader is toegelicht, is een gemiddelde verzwarende van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter. Daarmee is niet beoogd alle gevallen van doodslag zonder meer zwaarder te doen bestraffen. Het blijft in concrete gevallen immers steeds aan de rechter te beslissen welke straf passend en geboden is. Bij de straftoemeting zal de rechter niet alleen acht slaan op het geldende strafmaximum, maar ook op de te bereiken strafdoelen – te weten vergelding, speciale en generale preventie en reparatie – en de bijzonderheden van het geval.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het wetsvoorstel strekt tot verhoging van het strafmaximum van doodslag naar vijftien- of twintig jaar gevangenisstraf, gegeven de consequentie dat – vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid, Sr) – in geval van strafverzwarende omstandigheden een verhoging met een derde van de aan de rechter geboden strafruimte, niet in volle omvang mogelijk is. In paragraaf 3 is in reactie op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie nader uiteengezet waarom die consequentie naar het oordeel van de regering niet onverenigbaar is met de huidige wettelijke regeling van de algemene strafmaxima, terwijl naar verwachting in concrete doodslagzaken doorgaans voldoende strafruimte zal resteren om de strafwaardigheid van algemene strafverzwaringen – zoals samenloop (artikel 57, tweede lid, Sr) of recidive (artikel 43a Sr) – op passende wijze mee te wegen in de strafoplegging.

6.1 Veranderde verhouding tussen doodslag en moord

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de adviezen van externe organisaties. Zij onderschrijven de kritiek van de NOvA en de NVvR betreffende, in de woorden van deze leden, het hellend vlak dat ontstaat rondom de wetssystematiek van de algemene strafmaxima met onderhavig voorstel. Zij vragen de regering te reflecteren op het wetssystematische bezwaar van de NVvR tegen verhoging van de strafbedreiging naar vijftien- of twintig jaar gevangenisstraf, inhoudende dat – vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid) – in voorkomende gevallen bij samenloop (artikel 57, tweede lid, Sr) of recidive (artikel 43a Sr) een verhoging met een derde van de aan de rechter geboden strafruimte, niet in volle omvang mogelijk is.

Ook deze leden verwijzen wij kortheidshalve naar de in paragraaf 3 opgenomen reactie op de soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Naar aanleiding van de opmerking van de hier aan het woord zijnde leden dat het onderhavige wetsvoorstel een hellend vlak doet ontstaan waarbij de systematiek van de algemene strafmaxima

steeds verder aan betekenis inboet, merken wij nog het volgende op. Het kabinet hecht eraan dat – als wettelijke waarborg tegen disproportionele bestraffing – onverkort blijft gelden dat de tijdelijke gevangenisstraf gesteld op een afzonderlijk misdrijf op zichzelf beschouwd of die in combinatie met een algemene strafverhogende omstandigheid, de duur van dertig jaar gevangenisstraf niet overstijgt. Daarom brengt het wetsvoorstel geen verandering in de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid, Sr).

Met het oog op het genoemde wetssystematische bezwaar van de NVvR menen de leden van de SGP-fractie dat het ontbreken van de mogelijkheid om de recidive- en samenloopregeling in volle omvang toe te passen, geen recht doet aan de ernst van recidive of samenloop. Zij vragen allereerst hoe hier in praktijk mee moet worden omgegaan. Daarnaast vragen zij of de regering heeft overwogen de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid) te verhogen.

Deze leden verwijzen wij naar eerdere reacties op soortgelijke vragen van de leden van respectievelijk de GroenLinks-fractie (paragraaf 3) en de D66-fractie (deze paragraaf). Daaruit blijkt allereerst dat wij verwachten dat in concrete doodslagzaken doorgaans voldoende strafruimte resteert om bij de strafoplegging volledig recht te doen aan de strafwaardigheid van de toepasselijke algemene strafverzwarringsgrond. Daarnaast hechten wij eraan de huidige algemene bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf te handhaven. Daarbij speelt ook een rol dat dit algemene strafmaximum in 2006 al is verhoogd van twintig naar dertig jaar gevangenisstraf (Wet herijking aantal strafmaxima (Stb. 2006, 11)) en dat de hoogte daarvan ook in verband staat met de maximale tijdelijke gevangenisstraf die is gesteld op moord. In antwoord op een andere vraag van de aan het woord zijnde leden gaven wij al aan dat er geen grond is die maximumduur voor moord verder te verhogen (paragraaf 2).

6.2 Wijziging regeling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

De leden van de D66-fractie vragen de regering uitgebreider te reflecteren op de kanttekeningen die de NVvR heeft geplaatst bij de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met de recente maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling tot twee jaar. In dit verband wijzen deze leden erop dat bedoelde maximering bij langdurige gevangenisstraffen zal meebrengen dat de duur van de daadwerkelijke vrijheidsbeneming significant zal toenemen. De precieze effecten op dit punt zijn echter nog onbekend. Toch kiest de regering ervoor om het strafmaximum van doodslag te verhogen. De aan het woord zijnde leden achten dit ongewenst, zeker voor de uitvoerende praktijk. Met de wijziging van de voorwaardelijke invrijheidsstelling is een strafmaat van vijfentwintig jaar voor doodslag in combinatie met de nieuwe voorwaardelijke invrijheidsstellingsregeling meer dan een verdubbeling van de huidige maximale strafmaat, aldus de leden. Allereerst wordt gevraagd of de regering dit proportioneel acht. Daarnaast vragen de leden of het niet beter zou zijn om eerst de effecten van de aanpassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling af te wachten, alvorens in nieuwe strafverhogingen te voorzien. Ook vragen deze leden of de regering kan toelichten wat de effecten van zowel de verhoging van dit strafmaximum als de inperking van de voorwaardelijke invrijheidsstelling voor recidive zullen zijn en daarin de visie van de reclassering te betrekken.

Vooropgesteld zij dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de oplegging van een gevangenisstraf enerzijds en de tenuitvoerlegging daarvan anderzijds. Het wettelijk strafmaximum van doodslag heeft uitsluitend betrekking op de straf die wegens het begaan van doodslag

kan worden opgelegd. De hoogte van dit strafmaximum geeft uitdrukking aan de (relatieve) ernst van doodslag. Dit wetsvoorstel strekt er mede toe het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord terug te brengen tot vijf jaar gevangenisstraf. Daarmee komen beide strafmaxima – die voorzien in een titel voor vrijheidsbeneming van een bepaalde duur – weer in redelijke verhouding tot elkaar te staan. De maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling ziet op de tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsstraf en staat daarmee los van de (relatieve) ernst van doodslag. Het kabinet ziet dan ook geen reden om eerst de evaluatie van de aanpassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling af te wachten. In de Wet straffen en beschermen is een evaluatiebepaling opgenomen die regelt dat de wet na vijf en tien jaar wordt geëvalueerd. Het precieze effect dat de voorgestelde strafmaximumverhoging in combinatie met de maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling tot twee jaar zal hebben op de recidivecijfers, laat zich moeilijk inschatten. Het WODC meet periodiek de recidive. Op 12 oktober jl. is de meest recente meting gepubliceerd (vgl. Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 333). Het WODC geeft daarbij aan dat het niet mogelijk is om de recidivetrends te duiden. Tot slot wordt opgemerkt dat de reclassering is geconsulteerd over dit wetsvoorstel en heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de voorgestelde strafmaximumverhoging.

Ook de leden van de SP-fractie wijzen op de maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling tot twee jaar als gevolg van de recente gedeeltelijke inwerkingtreding van Wet straffen en beschermen. Deze leden vernemen graag waarom de regering ervoor kiest nu met het onderhavige wetsvoorstel te komen.

Dit wetsvoorstel staat los van de Wet straffen en beschermen, die op 1 juli 2021 gedeeltelijk in werking is getreden (Stb. 2021, 252). Het onderhavige wetsvoorstel kent zijn eigen aanleiding. Al in een brief van 2 juni 2016 is een verhoging van het strafmaximum van doodslag aan uw Kamer toegezegd (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 325). Naar aanleiding van een tweede toezegging in diezelfde brief, is onderzocht of het verantwoord zou zijn om de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord verder te verhogen. Dit onderzoek heeft zich ook gericht op de strafoplegging bij doodslag. In de beleidsreactie op het WODC-onderzoek van 30 september 2019 is aangegeven dat een verdere verhoging van het strafmaximum van moord niet wenselijk is, en is – in lijn met de eerdere toezegging uit 2016 – kenbaar gemaakt dat middels een wetsvoorstel het strafmaximum van doodslag zal worden verhoogd (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539). In lijn daarmee is in de gewijzigde motie-Van Wijngaarden c.s. van 18 februari 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 576) de wens tot uiting gebracht om de maximale straf voor doodslag te verhogen. Dit wetsvoorstel doet de gedane toezeggingen gestand en geeft tevens opvolging aan de genoemde motie.

Verder vragen deze leden of het verschil tussen de minimale «netto-gevangenisstraf» onder het huidige strafmaximum enerzijds (tien jaar) en die onder het voorgestelde strafmaximum anderzijds (drieëntwintig jaar), gerechtvaardigd is. Tot slot vragen zij of de regering verwacht dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt met de duur van de daadwerkelijke vrijheidsbeneming.

Onder andere in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie is al aangegeven waarom de hoogte van het strafmaximum dat op een strafbaar feit is gesteld moet worden onderscheiden van de mate waarin de duur van een opgelegde straf overeenstemt met de periode van daadwerkelijke vrijheidsbeneming. Daarnaast zij verwezen. Daarbij wordt opgemerkt dat de maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling een algemeen toepassingsbereik heeft, en daarmee in algemene zin gevolgen heeft voor de duur van de daadwerkelijke vrijheidsbeneming na

oplegging van een vrijheidsstraf. Een argument tegen de verhoging van het strafmaximum van een specifiek delict levert dat in onze ogen niet op. Het spreekt niet vanzelf, zo wordt hier herhaald, dat rechters bij het opleggen van een langdurige gevangenisstraf acht slaan op de daadwerkelijke duur van de vrijheidsbeneming (vgl. het meermalen genoemde WODC-onderzoeksrapport, *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig*, blz. 125).

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering verwacht dat bedoelde strafmaximumverhoging een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter tot gevolg zal hebben. Deze leden vragen de regering of er jurisprudentie of andere signalen zijn waarop dit antwoord gebaseerd is.

Zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is opgemerkt, indiceren signalen uit de rechtspraak dat het huidige strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren (vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907) en dat 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). Daarnaast wordt de beoogde strafmaximumverhoging onderschreven in het consultatieadvies van het OM, terwijl de hoogte van het strafmaximum voor de rechter een oriëntatiepunt vormt bij het bepalen van een passende straf (vgl. ook P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Kluwer: 2009, blz. 45–47). Met de voorgestelde verhoging met twee derde van het huidige strafmaximum beoogt de wetgever een duidelijk signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. Tegen deze achtergrond is het verwachte effect een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter.

Daarnaast vragen deze leden, zo begrijpen wij, of de regering verwacht dat de rechter bij de strafoplegging rekening zal houden met de duur van de opgelegde gevangenisstraf die de veroordeelde daadwerkelijk in de gevangenis zal moeten doorbrengen.

Kortheidshalve verwijzen wij naar de in deze paragraaf gegeven reactie op de soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie.

6.3 Uitvoerings- en financiële consequenties

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering voornemens is drie jaar na de inwerkingtreding van de wetswijziging het effect van de bedoelde strafmaximumverhoging in kaart te brengen. Zij vragen allereerst de keuze voor deze evaluatietermijn nader te onderbouwen in het licht van de aandacht die is ontstaan voor onredelijke verwachtingen vanuit de wetgevende macht van uitvoeringsorganisaties en de praktijk. Daarnaast vragen deze leden de verwachte consequenties van dit wetsvoorstel voor het gevangeniswezen en de reclassering nader toe te lichten en daarbij ook in te gaan op de vraag hoe wordt gewaarborgd dat tijdig wordt voorzien in voldoende capaciteit bij de gevangenen en de reclassering.

De precieze mate waarin de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf als gevolg van onderhavig wetsvoorstel zal toenemen, laat zich moeilijk inschatten. Evident is dat een toename van de gemiddelde detentieduur wegens een veroordeling voor doodslag – vanwege een extra beslag op celcapaciteit – financiële consequenties zal hebben. De reclassering verwacht dat een langere strafduur in potentie tot een grotere inzet van de reclassering zou kunnen leiden. 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 gevolg van de verhoging van het strafmaximum voor de gemiddelde duur van de opgelegde straf zal drie jaren na de inwerkingtreding van de wetswijziging in kaart worden gebracht. De evaluatietermijn van drie jaar bevordert dat een substantieel aantal doodslagzaken in de evaluatie kan worden meegenomen, waarmee een adequaat beeld kan worden verkregen van het effect van de strafmaximumverhoging op de gemiddelde duur van de opgelegde straf.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker