

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)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 21 juni 2022

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden vinden het een goede zaak om ernaar te streven de strafmaxima voor moord en doodslag meer in verhouding met elkaar te brengen, maar hebben nog wel enkele vragen aan de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel verhoging wettelijk strafmaximum doodslag. Dit wetsvoorstel verhoogt door een wijziging van het wetboek van strafrecht het wettelijk strafmaximum van doodslag van vijftien naar vijftwintig jaar gevangenisstraf. Hiermee komt de regering tegemoet aan een al langer bestaande wens uit de rechtspraak.

De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben, na de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer, nog een enkele vraag. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks gestelde vragen.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (Fractie-Frentrop).

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het roept echter wel een aantal vragen bij hen op. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de D66-fractie gestelde vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot verhoging van de maximale strafbedreiging op het delict doodslag. Graag leggen deze leden de regering nog enkele vragen voor.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag. Deze leden onderschrijven nut en noodzaak van deze wijziging. Zij hebben nog enkele vragen.

2. Gerechtelijke uitspraken

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de uitspraken van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907 en Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9754, graag ontvangen de leden van de **VVD**-fractie een nadere onderbouwing.²

In de memorie van toelichting verwijst de regering naar de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907. De regering stelt dat deze uitspraak laat zien dat het huidige strafmaximum van 15 jaar als knellend wordt ervaren en het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord (te) groot wordt bevonden. De **D66**-fractieleiden hebben de uitspraak er op nageslagen en constateren iets anders. De rechtbank had in die zaak moord bewezen geacht en had de verdachte tot een gevangenisstraf van 14 jaar veroordeeld. Het Gerechtshof achtte moord niet bewezen en veroordeelde de verdachte wegens doodslag. Het hof overwoog:

«De «geringere» juridische kwalificatie (medeplegen van) doodslag in plaats van moord maakt het gruwelijke handelen van verdachte echter niet minder laakbaar. Het hof zal daarom aan verdachte de maximale gevangenisstraf voor doodslag voor de duur van 15 jaren opleggen.»

Met andere woorden het hof heeft een jaar extra opgelegd op basis van het doodslagartikel. Kan de regering uiteenzetten aan de leden van de D66-fractie hoe deze uitspraak dan kan dienen als het fundament voor het wetsvoorstel?

Bij herhaling heeft de regering terecht gewezen op het feit dat Openbaar Ministerie en Rechtspraak alle ruimte behouden om te komen tot een passende strafeis en een passend vonnis. Deelt de regering echter niet de vrees van de leden van de **ChristenUnie**-fractie dat een substantiële verhoging van het strafmaximum zoals nu voorgesteld bij justitiabelen de verwachting kan wekken dat er ook substantieel hoger geëist en gevonnist zal gaan worden? En welke rol speelt daarbij dat er per saldo maar twee rechterlijke uitspraken zijn gevonden waaruit blijkt dat het huidige strafmaximum knelt?

² Kamerstukken II 2020/21, 35 871, nr. 3, p. 1.

3. Wet straffen en beschermen

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering of het niet zo is dat de Wet Straffen en Beschermen die onlangs is ingevoerd, geldt voor zowel moord als doodslag en of het daarom niet zo is dat die Wet Straffen en Beschermen dan ook geen argument kan zijn om de voorliggende wet *niet* in te voeren.

De leden van de **D66**-fractie merken op dat met het inwerkingtreden van de wet Straffen en Beschermen de periode waarover een voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend maximaal 2 jaar duurt. Netto blijft een veroordeelde voor doodslag dus langer in de gevangenis. Daar zal een rechter, zo stelt ook de NVVR, rekening mee houden bij de oplegging van de straf. Waarom denkt de regering dan dat de verhoging van het strafmaximum met 10 jaar in de praktijk toegepast zal worden? Hoe vaak heeft de rechter de afgelopen jaren het thans geldende strafmaximum van 15 jaar bij doodslag opgelegd? Waar baseert de regering haar stelling op dat met het verhogen van het strafmaximum naar 25 jaar het Openbaar Ministerie vaker dan nu het geval is een hogere straf zal eisen voor doodslag?

4. Effectiviteit van dit wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangaf dat het Openbaar Ministerie en de rechtspraak wél een richtlijn hanteren voor de strafmaat bij poging tot doodslag, maar niet in het geval van doodslag. De regering gaf aan daarom geen aanleiding te zien hierover met het Openbaar Ministerie en de rechtspraak in overleg te treden over de toepassing van de nieuwe strafmaat uit dit voorstel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar alternatieve wijzen waarop de daadwerkelijke effectiviteit van dit voorstel gewaarborgd kan worden.

5. Verhouding tot andere misdrijven

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor doodslag de strafmaat in verhouding brengt met het wettelijk strafmaximum voor moord. Het onderliggende wetsvoorstel past echter niet de wettelijke strafmaxima voor misdrijven als bijvoorbeeld mishandeling met de dood tot gevolg aan. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of dergelijke aanpassingen te verwachten zijn en zo ja, welke strafmaxima de regering aan wenst te passen.

Het doel van deze wet is, zo begrijpen de leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks**, het gat tussen de strafmaxima van moord en doodslag te verkleinen. Echter, door het strafmaximum van doodslag te verhogen, ontstaat er een nieuw gat van 10 jaar, dit keer tussen doodslag (maximaal 25 jaar) en zware mishandeling met voorbedachten rade de dood tot gevolg hebbende (artikel 303, tweede lid, Sr met strafmaximum 15 jaar). Het verschil tussen beide is soms slechts het moment van overlijden. Het verschil met het strafmaximum van artikel 302, tweede lid, Sr wordt 15 jaar. Vindt de regering deze verschillen aanvaardbaar en passend? Zo ja, waarom? Kan de regering in dit kader motiveren welke rol het verschil in voornoemde strafmaxima bij mishandeling de dood tot gevolge hebbende heeft gespeeld in de keuze van de regering voor 25 jaar in plaats van 20 jaar bij doodslag. In het geval de regering de verschillen niet aanvaardbaar en passend vindt, waarom is er dan niet gekozen om alle strafmaxima op levensdelicten in samenhang te bezien en dit in één wetsvoorstel te betrekken?

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering nog eens te reageren op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en met name op de argumentatie van de NOvA dat de verhoging van het strafmaximum van moord naar 30 jaar bedoeld was om het verschil met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen. Het strafmaximum van doodslag was toen buiten beschouwing gebleven. Voor een verkleining van het strafgat tussen doodslag en moord zou ook in ogenschouw kunnen worden genomen dat als er sprake is van samenloop van doodslag met een of meer andere misdrijven (Art. 57 lid 2 en art. 288 Sr) er al een aanmerkelijk hogere gevangenisstraf dan het huidige strafmaximum kan worden opgelegd, te weten een verhoging met een derde.

In het plenair debat in de Tweede Kamer heeft de regering gesteld dat het aantal slachtoffers van doodslag onder jongeren tot 20 jaar ten opzichte van 2019 is toegenomen van 10 tot 18. «Ook dit onderstreept de noodzaak van deze wetswijziging. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting helpen om het toenemend aantal gevallen van doodslag tegen te gaan.» Waar baseert de regering deze aanname op, zo vragen de leden van de D66-fractie. Het verschil tussen doodslag en moord is juist het element van de voorbedachte raad dat bij doodslag niet bewezen hoeft te worden. Doodslag-delicten zijn meer impulsieve delicten. Hoezo gaat de verhoging van de strafmaat de potentiële doodslag-verdachte, die vaak in een opwelling handelt, afschrikken?

De leden van de D66-fractie zijn bevreemd dat nu het strafmaximum van moord is verhoogd naar 30 jaar en dit wetsvoorstel om het strafmaximum van doodslag naar 25 jaar te verhogen is ingediend, er bij gelegenheid een nieuw artikel uit het Wetboek van Strafrecht zal worden gelicht, waar het strafmaximum ook omhoog zou moeten om het weer in de pas te laten lopen met het nieuwe doodslagmaximum. Ontbreekt er niet een grondige analyse en samenhangende visie op de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en aanpalende wetten?

Het is de leden van de **ChristenUnie**-fractie nog onvoldoende duidelijk waarom het strafmaximum op doodslag geheel op zichzelf staand zou moeten worden aangepast en niet in een bredere kader. In dat verband verwijzen deze leden naar de Wet herijking strafmaxima³, die eveneens tot doel had geldende strafmaxima aan te passen aan veranderende maatschappelijke wensen en omstandigheden, maar dan wel in onderlinge samenhang en zoveel mogelijk wettssystematisch coherent. Waarom heeft de regering niet opnieuw voor een dergelijke aanpak gekozen?

In 2013 werd – eveneens vanwege veranderde maatschappelijke inzichten – de maximumstraf op sommige vormen van mensenhandel (art. 273f Sr) verhoogd naar achttien jaar.⁴ De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het een bewuste keuze was om ten aanzien van die vormen van mensenhandel – met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg of waarvan levensgevaar te duchten was – het strafmaximum voor doodslag te overschrijden? Zo ja, kan de regering dat toelichten? Zo nee, onderstreept dat dan niet de noodzaak om herijking van strafmaxima zoveel mogelijk in onderlinge samenhang tot stand te brengen?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat het verschil in strafmaxima als klemmend werd ervaren sinds de herijking van strafmaxima voor moord in 2006. Deze leden lezen dat dit verschil nog meer is 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

³ Dossier 28 484.

⁴ Dossier 33 185.

voorbodachte raad (nader toegelicht in Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963). Deze leden constateren dat ter vaststelling van dit psychologische begrip 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. Deze leden vrezen dat nu het wettelijk strafmaximum voor doodslag wordt verhoogd naar 25 jaar, dit het verschil in strafmaxima tussen moord en doodslag dusdanig verkleint dat het bewijs voor moord lastiger geleverd wordt en het Openbaar Ministerie zekerheidshalve slechts bewijs voor doodslag aanlevert. De bewijslevering voor moord is dusdanig lastiger dan voor doodslag. Deze leden vrezen dat moord minder snel bewezen zal worden nu het verschil verkleind wordt. Is de regering voornemens het strafmaximum voor moord te verhogen om dit verschil duidelijk aan te blijven geven? Is de regering voornemens duidelijke handvatten of kaders mee te geven voor de uitleg van «voorbodachte rade»?

De leden van de SGP-fractie lezen dat sinds de verzwaring van de bewijseisen voor moord in 2012, veroordeling voor doodslag veel vaker voorkomt dan voor moord. Deze leden vrezen dat het met deze wetswijziging nu te gemakkelijk naar doodslag wordt gegrepen. Kan de regering aangeven of deze bewijseisen voor moord geëvalueerd zullen worden en of dit kan leiden tot aanpassing van de strafmaxima?

De leden van de SGP-fractie lezen dat recente ontwikkelingen ertoe geleid hebben dat het strafmaximum voor doodslag niet meer evenredig was ten opzichte van het strafmaximum voor moord. Deze leden lezen ook dat het vanwege een verzwaring van de bewijseisen voor moord lastiger is om moord bewezen te verklaren. Deze leden constateren dat veroordeling voor doodslag de afgelopen jaren is toegenomen ten opzichte van de jaren voor 2012. Veroordelingen voor moord lopen daarentegen terug in aantal. Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor 25 jaar in plaats van gelijkstelling aan 30 jaar nu er tussen moord en doodslag enkel een bewijsverschil zit wat betreft de voorbodachte rade. Zij vragen de regering hierbij ook in te gaan op de positie van het slachtoffer in het strafproces.

6. Vergelding

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** constateren dat vergelding het belangrijkste doel van de verhoging van het strafmaximum moet zijn. Van voorbodachte rade is immers geen sprake zodat algemene, laat staan speciale preventie geen doorslaggevende rol kan spelen bij de verhoging. Verhoging naar 20 jaar had ook volstaan om het gat met moord te verkleinen en dit had de verhouding tot de strafmaxima van andere levensdelicten minder onder druk gezet. Onderzoek heeft een en andermaal uitgewezen dat lange gevangenisstraffen de samenleving niet veiliger maken. Deze leden vragen de regering daarom waarom zij ervoor heeft gekozen om het vergeldingselement zo nadrukkelijk te versterken?

7. Cumulatie en algemene strafmaxima

Hoe reageert de regering, zo vragen de leden van de **D66**-fractie, op de kritiek van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) dat de voorgestelde verhoging van het strafmaximum bij doodslag naar 25 jaar niet overeenkomstig de wetssystematiek van de algemene strafmaxima is?

Het door de Tweede Kamer verworpen amendement om het strafmaximum voor doodslag op twintig in plaats van op vijfentwintig jaar te

bepalen werd door de regering ontraden, hoofdzakelijk met een beroep op het feit dat al in 1886 het onderscheid tussen de strafmaxima op moord en doodslag vijf jaar bedroeg. De feitelijke juistheid daarvan wordt door de leden van de **ChristenUnie**-fractie niet betwist, maar kan de regering inzicht geven in de inhoudelijke argumentatie?

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de verhoging van het strafmaximum voor doodslag ervoor zorgt dat ingeval van cumulatieve verhoging met een derde van het strafmaximum in het geding komt met het algemene strafmaximum. Deze leden constateren, evenals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), dat dit niet strookt met de wettelijke systematiek. Deze leden lezen dat de regering in antwoord daarop aangeeft 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. Deze leden constateren dat dit niet wegneemt dat dit wetsvoorstel niet strookt met de systematiek. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren en te motiveren waarom is gekozen om expliciet af te wijken van deze wetssystematiek

8. Stalking

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer kwam de zaak van de Rotterdamse Humeyra veelvuldig aan de orde. Ook de leden van de **D66**-fractie hebben met afschuw kennisgenomen van wat er met Humeyra is gebeurd. En hoe de autoriteiten en hulpverleners in haar zaak tekort zijn geschoten. Is de verhoging van de strafmaat voor doodslag wel het juiste antwoord op die zaak? Is het niet allereerst noodzakelijk dat een vrouw die aangifte van stalking en bedreiging doet, serieus wordt genomen en niet van het kastje naar de muur wordt worden gestuurd? Is het niet zaak dat alle betrokken instanties gecoördineerd samenwerken en hun best doen om in een soortgelijke situatie waarin Humeyra verkeerde, adequaat in te grijpen? Kan de regering aangeven wat er naar aanleiding van de zaak van Humeyra in gang is gezet om herhaling zo veel mogelijk te voorkomen?

In het kader van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Dittrich c.s. om belaging (stalking) strafbaar te stellen⁵ is opgemerkt dat elke politieregio een stalkingscoördinator zou moeten hebben die gespecialiseerd is in stalkingszaken en die de politie zou moeten adviseren in concrete stalkingssituaties. De strafbaarstelling van belaging is in de Eerste Kamer op 16 mei 2000 goedgekeurd. Kan de regering aangeven of en zo ja hoe de stalkingscoördinatoren aan het werk zijn gegaan. Is er voldoende aandacht binnen de justieketen voor slachtoffers die aangifte van belaging (stalking) hebben gedaan?

De leden van de D66-fractie signaleren in de beantwoording van de Minister tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid. Enerzijds verklaart de Minister dat het altijd aan de rechter is om in een individuele zaak de straf op te leggen die de rechter passend vindt. Anderzijds zegt de Minister: «Het verhogen van het wettelijk strafmaximum geeft een duidelijk signaal af dat die zwaardere bestraffing passend en geboden is».⁶ Zegt de regering hiermee in feite dat zij vindt dat rechters zwaarder moeten straffen? Treedt zij daarmee niet in de onafhankelijkheid en vrijheid van straftoemeting door de rechter?

⁵ Dossier 25 768.

⁶ Tweede Kamer, 75e vergadering, woensdag 20 april 2022.

De leden van de fractie van D66 vinden het aanhalen van de zaak van Humeyra als een van de grondslagen van dit wetsvoorstel nog niet overtuigend. In hoger beroep werd de man die Humeyra om het leven bracht wegens moord veroordeeld tot een gevangenisstraf van 20 jaar, en daarbij kreeg hij ook nog TBS opgelegd. Heeft men niet te snel en te emotioneel gereageerd toen de rechtbank de man in eerste instantie niet wegens moord, maar wegens doodslag veroordeelde? Was de roep om het strafmaximum bij doodslag te verhogen bij nader inzien niet te snel ingezet?

De leden van de D66-fractie hebben hun bedenkingen bij de volgende uitspraak van de Minister, in het plenaire debat gedaan: «Ik vind dan ook dat de verontwaardiging en de roep om hogere straffen tot uiting moet komen in een gemiddeld gezien zwaardere bestraffing en dat deze opvatting, samen met andere redenen voor dit wetsvoorstel, de verhoging rechtvaardigt. Een hoge straf heeft immers ten doel om het plegen van strafbare feiten te voorkomen.» Maakt de regering zich met deze redenering niet afhankelijk van wat een luidkeelse minderheid qua straftoemeting eist? Stel dat na een gruwelijk misdrijf met een terroristisch motief een deel van de bevolking de doodstraf gaat eisen? Gaat de regering daar dan ook in mee? Waar houdt het meedeinen met de roep vanuit een deel van de bevolking op?

9. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

De leden van de SGP-fractie lezen dat de verhoging van het strafmaximum van vijftien naar vijfentwintig jaar gevangenisstraf naar verwachting zal 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. Dit heeft gevolgen voor het gevangeniswezen, daarnaast zal de duur van de periode waarin de reclassering in detentie aan gedetineerden begeleiding biedt, daardoor toenemen. Deze leden vragen de regering welke stappen op het gebied van capaciteit bij de DJI genomen worden om deze verwachte toename op te vangen. Deze leden vragen hierbij expliciet in te gaan op de verwachte toename voor gevangeniswezen en reclassering. De leden van de SGP-fractie vragen de regering voorbereidingen te treffen wat betreft de capaciteit ter voorkoming van onevenredig zware belasting van detentie- en reclasseringspersoneel.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren