

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

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

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

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

De maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor moord en doodslag, en de verhouding daartussen, heeft al langer politieke aandacht. In 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een onderzoek naar de wenselijkheid van een verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf bij moord aangekondigd (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 325). In diezelfde brief is het voornemen kenbaar gemaakt om een wetsvoorstel tot verhoging van het strafmaximum van doodslag voor te bereiden. Naar aanleiding van het aangekondigde onderzoek is door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzocht

of het verantwoord zou zijn om voor het delict moord een verdere strafverhoging door te voeren. In dit verband is ook gekeken naar de strafoplegging bij doodslag. De bevindingen zijn neergelegd in het hiervoor genoemde WODC-onderzoeksrapport uit 2019. In onze beleidsreactie op dit onderzoek hebben wij aangegeven dat een verdere verhoging van het strafmaximum voor moord niet wenselijk is, vooral omdat het huidige strafmaximum van dertig jaar – naast de levenslange gevangenisstraf – voldoende ruimte laat voor het opleggen van een gepaste straf (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539). In diezelfde brief hebben wij kenbaar gemaakt dat het wel wenselijk is om door middel van een verhoging van het strafmaximum van doodslag het met moord ontstane strafgat te verkleinen, en toegezegd daartoe een wetsvoorstel voor te bereiden. Dit wetsvoorstel doet die toezegging gestand en geeft tevens opvolging aan de motie-Van Wijngaarden c.s., waarin dezelfde wens tot verhoging van de strafbedreiging van doodslag tot uitdrukking is gebracht (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 576). Met dit wetsvoorstel wordt tot slot tevens gehoor gegeven aan de hiervoor genoemde signalen uit de rechtspraak.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Allereerst komt nader aan de orde waarom verhoging van de strafbedreiging van doodslag wenselijk is (paragraaf 2 en 3). Vervolgens wordt de voorgestelde bijstelling naar vijftientig jaar gevangenisstraf toegelicht (paragraaf 4). Daarna wordt ingegaan op de gevolgen voor de uitvoering en financiën (paragraaf 5).

2. De veranderde verhouding tussen doodslag en moord

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

De ernst van het strafbaar gestelde gedrag was voor de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht het belangrijkste ijkpunt voor het bepalen van het strafmaximum, waarbij men oog had voor de afstemming van de maxima bij soortgelijke delicten (Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, blz. 3-4). Het strafmaximum van doodslag van vijftien jaar gevangenisstraf viel ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 samen met de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kon worden opgelegd voor een afzonderlijk misdrijf waarop alleen een tijdelijke gevangenisstraf was gesteld. Voor misdrijven waarop levenslange en tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter zijn gesteld – zoals bij moord – voorzagen het derde en vierde lid van artikel 10 Sr in een bijzonder, hoger maximum van twintig jaar gevangenisstraf. Dit hogere maximum van de tijdelijke gevangenisstraf – dat ook wordt genoemd in de desbetreffende afzonderlijke strafbepalingen – wordt verklaard door zijn functie om de rechter in een voorkomend geval te voorzien van een alternatief voor het opleggen van een levenslange gevangenisstraf. Tegelijk verschilde het plafond van de tijdelijke gevangenisstraf van moord slechts in relatief geringe mate van de maximumstraf van doodslag. In zoverre kon ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht bezwaarlijk van een strafgat tussen doodslag en moord worden gesproken.

De onderlinge verhouding tussen de strafmaxima van doodslag en moord is, zoals al aangegeven, ingrijpend veranderd door de inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima in 2006. Bij die wet is een aantal strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Daarbij is

als gevolg van het amendement-Van Haersma Buma c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 32) in de algemene bepaling van artikel 10, derde en vierde lid, Sr alsook bij de afzonderlijke misdrijven waarvoor naast een tijdelijke ook levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, de maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar. Doel van deze verhoging was het als groot ervaren verschil met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen, en de rechter zodoende meer armslag te geven om recht te doen aan de ernst van het voorliggende geval. Omdat de maximale gevangenisstraf van doodslag tot vijftien jaar beperkt bleef, nam het verschil met de maximumstraf voor moord toe van vijf tot vijftien jaar gevangenisstraf.

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

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

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

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

3 Doodslag en het algemene strafmaximum

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

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

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

4 Verhoging van het strafmaximum naar vijftientig jaar gevangenisstraf

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

Het voorstel dit strafmaximum op te hogen naar vijftientig jaar gevangenisstraf is in lijn met de mate van ophoging die in de motie-Van Wijngaarden c.s wordt voorgestaan (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 576). Het beoogde strafmaximum positioneert zich tussen de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die nu op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kan worden opgelegd (achttien jaar) en de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord (dertig jaar). Daarmee wordt op het niveau van de systematiek van strafmaxima recht gedaan aan de relatieve ernst van doodslag. Het terugbrengen van het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord tot vijf jaar gevangenisstraf, is in lijn met het verschil van vijf jaar dat in 1886 bestond en vormt een passender uitdrukking van de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten. Daarmee komen beide strafmaxima weer in redelijke verhouding tot elkaar te staan. In relatie tot andere misdrijven maakt het verhoogde strafmaximum zichtbaar dat doodslag een verschijningsvorm is van de meest ernstige onomkeerbare aantasting van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven. Daarnaast wordt recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten, die tot uiting komt in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan. Het kabinet staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht dat deze veranderde opvattingen serieus neemt. De verhoging van de strafbedreiging wil dit maatschappelijk oordeel weerspiegelen, en de rechter voldoende armslag geven om ook de ernstigste gevallen van doodslag proportioneel te kunnen bestraffen.

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

5 Gevolgen voor de uitvoering en financiën

Het navolgende bevat een voorlopige inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering en financiën, en wordt na de consultatiefase aangevuld.

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

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

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (10, tweede en derde lid)

Dit onderdeel is al toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II, onderdeel B (artikel 287)

Dit onderdeel is al toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,

