
Vergaderjaar 1998–1999

26 564

Wettelijke strafmaxima

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 1999

Bijgaand stuur ik U het regeringsstandpunt over de wettelijke strafmaxima. Meegezonden zijn voorts enige exemplaren van de bijlagen bij het onderzoeksrapport over wettelijke strafmaxima dat U eerder werd toegezonden¹.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het wettelijk strafmaximum

1. Inleiding

Op 27 november 1997 werd door de Tweede Kamerleden Dittrich en Kalsbeek-Jasperse de volgende motie ingediend (24 219, nr. 18):

«Constaterende, dat op strafbare feiten strafmaxima zijn gesteld, die deels historisch bepaald zijn, maar thans op zichzelf en in hun onderlinge verhouding niet meer tot uitdrukking behoeven te brengen in welke mate het strafbare feit maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht; overwegende dat er veel strafrechtelijke en strafvorderlijke consequenties aan het in de wet opgenomen strafmaximum zijn verbonden; verzoekt de regering aan de Kamer een inventarisatie toe te sturen, waarin de strafmaxima – te beginnen bij het Wetboek van Strafrecht – zijn opgenomen en daarbij voorstellen te doen met betrekking tot een eventuele herijking van deze strafmaxima.»

Deze motie werd op dezelfde dag met algemene stemmen aanvaard. Ter uitvoering van deze motie heeft mijn ambtsvoorganger nader onderzoek laten verrichten door de Katholieke Universiteit Brabant en de Universiteit Leiden. De resultaten van dat onderzoek zijn op 1 februari aan mij aangeboden; kort daarna heb ik het onderzoek naar beide Kamers der Staten-Generaal gestuurd. Daarbij heb ik aangegeven dat ik U in een later stadium zal berichten welke consequenties ik, mede in het licht van de genoemde motie, aan dit onderzoeksrapport verbind. Deze toezegging wordt in deze nota gestand gedaan. De nota heeft evenwel, om in het navolgende uiteen te zetten redenen, een wat bredere strekking gekregen.

Het onderzoek heeft zich gericht op een beschrijving en analyse van het geldende systeem van strafmaxima. De aandacht is daarbij vooral gericht geweest op het systeem van wettelijke strafmaxima dat in 1886 is ingevoerd, en op de wijzigingen die daar nadien in zijn aangebracht. Bijzondere aandacht hebben de onderzoekers besteed aan inconsistenties die in de loop der jaren in dit systeem zijn geslopen. Als vertrekpunt voor de onderhavige nota is het onderzoek daarmee van buitengewoon groot belang. In de onderhavige nota kan echter niet met een analyse van de geconstateerde inconsistenties worden volstaan. De motie Dittrich/Kalsbeek heeft, terecht, een bredere strekking. De stelling dat strafmaxima deels historisch bepaald zijn, en daarom niet tot uitdrukking behoeven te brengen in welke mate het strafbare feit maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht, noopt ook tot een analyse van het systeem van strafmaxima zelf.

Een analyse van strafmaxima valt voorts niet goed los te denken van de delicten waarop die strafmaxima gesteld zijn. Zo valt de vraag of de maximale straf op het uitdagen tot een tweegevecht passend is moeilijk los te beantwoorden van de vraag of deze strafbaarstelling zelf nog passend is. Dat heeft ertoe geleid dat in deze nota ook enige voorstellen worden gedaan tot aanpassing van de catalogus van strafbaarstellingen, met name in het Wetboek van Strafrecht. Ik meen daarmee in de geest van de motie Dittrich/Kalsbeek te handelen. Uit deze motie spreekt de zorg, dat de historisch bestaande strafmaxima niet meer passend zijn. Daaraan verbonden is de vraag of de onderliggende strafbaarstellingen de bedreigde straffen in alle gevallen nog kunnen dragen.

Tenslotte is een analyse van het geldende stelsel van strafmaxima niet goed mogelijk zonder een beschrijving van enkele aspecten van het penitentiaire recht. Het is immers niet wel denkbaar de toereikendheid van

een strafmaximum te beoordelen zonder enig inzicht te hebben in de wijze waarop de opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd.

Bij de analyse van het bestaande stelsel van strafmaxima heb ik echter wel een zekere terughoudendheid betracht. De motie Dittrich/Kalsbeek vraagt om een herijking van strafmaxima, niet om een herziening van het materiële strafrecht. Voor een dergelijke herziening is ook geen reden: ons Wetboek van Strafrecht, dat door ontwikkelingen in onder meer de economie, de globalisering en informatisering op onderdelen is gewijzigd en aangevuld, is meer dan honderd jaar na inwerkingtreding op hoofdlijnen nog steeds een adequate catalogus van strafbare feiten.

Om die reden wordt in het navolgende ook niet het gehele materiële strafrecht besproken. De aangebrachte beperking hangt vooral samen met het doel van deze standpuntbepaling. Mede in het licht van de motie Dittrich/Kalsbeek wordt de bespreking geconcentreerd op de onderdelen van het materiële strafrecht waar de strafmaxima gelet op inconsequenties of maatschappelijke veranderingen naar mijn mening bijzondere aandacht behoeven. Deze keuze impliceert onder meer dat strafbaarstellingen waarin gewijzigde maatschappelijke opvattingen betrekkelijk recentelijk verwerkt zijn (te denken valt bijvoorbeeld aan de zedendelicten) buiten beschouwing zijn gelaten.

2. Het onderzoek

Het onderzoek, uitgevoerd door prof. mr. J. de Hullu, mr. I.M. Koopmans en prof. mr. Th.A. de Roos, heeft een eindresultaat opgeleverd dat uit drie delen bestaat. Hoofddresultaat is een boek, getiteld «Het wettelijk strafmaximum». Daarnaast zijn twee bundels samengesteld, waarin het volledige wetshistorische en beschrijvende onderzoek is gepubliceerd. In het navolgende wordt met name ingegaan op de analyse in het boek; de beide andere rapporten hebben ten opzichte van het boek vooral een ondersteunende functie.

Het boek is opgebouwd uit drie delen: een inleiding, tussenbalansen, en een slotbeschouwing. De inleiding gaat in op het begrip strafmaximum. Op strafbare feiten zijn gewoonlijk een maximale vrijheidsstraf en een maximale geldboete gesteld. Op grond van een aantal argumenten wordt de aandacht op de vrijheidsstraf geconcentreerd. Zo wordt onder meer aangegeven dat bij het bepalen van de boetemaxima (in de Wet indeling geldboetecategorieën) in beginsel het wettelijk strafmaximum voor de vrijheidsstraf richtinggevend was. Dat argument brengt ook mij ertoe, de aandacht te concentreren op de vrijheidsstraf.

In de inleiding is voorts aangegeven welke criteria bij het bepalen van wettelijke strafmaxima zoal een rol kunnen spelen. Deze criteria zijn samengenomen in een lijst van «hypothetische ijkpunten». Als zodanig worden aangemerkt: de ernst van het feit, alsmede systematische, wetgevingstechnische, internationale, strafprocessuele en instrumentele overwegingen. Voorts wordt de aandacht gevestigd op de mogelijk gewenste differentiatie van strafmaxima, en op de vergelijking met andere strafmaxima. Naar mijn mening kan deze lijst van ijkpunten diensten bewijzen bij de analyse van strafmaxima. Zij geven een betrekkelijk compleet overzicht van de argumenten en factoren die bij de inrichting van een stelsel van strafmaxima een rol spelen. Anderzijds moet de betekenis van de onderhavige lijst ook niet worden overschat. Uit het rapport blijkt, zo zal in het navolgende nog blijken, dat de wetgever er ook zonder een dergelijke lijst in geslaagd is de consistentie in het stelsel van strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht redelijk te bewaren. Doorslaggevend is en blijft uiteindelijk toch, zo geven ook de onderzoekers in hun slotbeschouwing aan, de ernst van het strafbaar gestelde gedrag. De

vraag naar die ernst is een waarderingsvraag, waarop het antwoord in de loop der tijd kan verschillen.

Niet zelden ontstaat de maatschappelijke discussie omtrent de waardering van de ernst van een strafbaar feit naar aanleiding van een incident. De onderzoekers signaleren dat eveneens, onder het ijkpunt «ernst van het feit». Mijns inziens behoeft dit verschijnsel niet bij voorbaat negatief gewaardeerd te worden. Onderscheiden dient te worden tussen de directe aanleiding voor een wetsvoorstel en de diepere oorzaak. Het enkele feit dat de directe aanleiding voor een wetsvoorstel in een incident, een concrete strafzaak bijvoorbeeld, gelegen is, betekent nog niet dat de onderliggende maatschappelijke oorzaak het wetsvoorstel niet kan dragen. Incidenten hebben een belangrijke signaalfunctie: zij dwingen tot een beoordeling van de regel die de beoordeling van het incident beheerst. Van belang is wel dat, in gevallen waarin de ontoereikendheid van een regel zich aan de hand van een incident heeft gedemonstreerd, de bijstelling van de regel proportioneel is. Bij de bijstelling van de onderliggende regel dient het verband met het geheel waarbinnen die regel past, niet uit het oog te worden verloren. Bij het invoeren van nieuwe strafbaarstellingen dient de wetgever zich voorts af te vragen of strafrechtelijke handhaving van de onderliggende regel daadwerkelijk in de rede ligt, en of de regel met de in het strafrecht vereiste precisie kan worden omschreven. Uit het rapport maak ik evenwel op dat de wetgever zich, in het algemeen gesproken, van deze risico's bewust is geweest, en dat het risico van overreactie zich zelden heeft gerealiseerd.

Een kanttekening plaatsen de onderzoekers in de slotbeschouwing bij de overtuigende kracht van «instrumentele» overwegingen. Daaronder scharen zij bijvoorbeeld de overweging dat strafverhoging wenselijk kan zijn omdat daardoor voorlopige hechtenis mogelijk wordt, alsmede de daaraan gekoppelde dwangmiddelen. Met de onderzoekers ben ik van mening dat dit motief als exclusieve grond voor strafverzwaring niet toereikend is. Strafverhoging met het oog op processuele consequenties in gevallen waarin de ernst van het strafbaar gestelde gedrag die hogere straf niet rechtvaardigt, wijs ik af. Instrumentele overwegingen mogen echter, zo begrijp ik ook de onderzoekers, wel degelijk een bijkomend argument voor een strafverhoging zijn. Dat nu is ook, wat zich gewoonlijk voordoet: de ernst van het strafbaar gestelde gedrag wordt zwaarder geacht dan in het verleden; daaraan gekoppeld is de wenselijkheid en passendheid van de toedeling van de bij zwaardere delicten behorende bevoegdheden.

De tussenbalansen geven vervolgens een overzicht van de geldende strafmaxima, alsmede de consistentie daarvan, per titel van het Wetboek van Strafrecht en per behandelde bijzondere wet. De behandelde bijzondere wetten zijn de Wegenverkeerswet, de Opiumwet, de milieudelicten (in de context van de Wet op de economische delicten), alsmede de Wet wapens en munitie. De motie Dittrich/Kalsbeek maakte een aanvankelijke beperking tot het Wetboek van Strafrecht mogelijk. De uitvoering van de motie bleek door het tevens in de beschouwing betrekken van de aangeduide bijzondere wetten evenwel niet te worden vertraagd. Het onderzoek naar de bijzondere wetten is namelijk separaat en gelijktijdig uitgevoerd onder leiding van prof. mr. Th.A. de Roos; de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht zijn onderzocht onder leiding van prof. mr. J. de Hullu en mr. I.M. Koopmans. Onderzocht zijn de bijzondere wetten die van groot belang zijn voor de dagelijkse strafrechtpraktijk.

Bij de analyse in deze tussenbalansen staat de beoordeling van de strafmaxima in het perspectief van de betreffende titel of bijzondere wet gewoonlijk centraal. Zo worden de tussenbalansen inzake het Wetboek van Strafrecht telkenmale afgesloten met een soort algemene beoordeling van de consistentie binnen de desbetreffende titel. Opvallend is, dat gewoonlijk de conclusie wordt getrokken dat de consistentie binnen een

bepaalde titel redelijk is gewaarborgd. Slechts op een aantal punten worden inconsistenties geconstateerd; een aantal daarvan zullen in het navolgende worden besproken. De bespreking van de bijzondere wetten is wat anders opgezet. Per wet worden een bespreking van de belangrijkste wijzigingen gegeven en een waardering van het geldende systeem. Ook op een aantal van de in deze tussenbalansen opgenomen kritiekpunten zal in het navolgende worden ingegaan.

De slotbeschouwing tenslotte plaatst de uitkomsten van het onderzoek in een wat breder kader. Ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht wordt daarbij geconcludeerd dat in de meeste titels het patroon van 1886 is gehandhaafd. Voorzover in de loop van de jaren een wijziging in de strafmaxima is aangebracht heeft dat niet tot inconsistenties geleid, zo wordt gesteld. Slechts op een aantal punten worden, als gesteld, inconsistenties gesignaleerd. Aangegeven wordt ook, dat het strafmaximum de facto bij slechts een relatief klein deel van de in 1886 ingevoerde misdrijven is aangepast. Van de 263 misdrijven die nu nog in redelijk vergelijkbare vorm in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, is slechts bij 29 het strafmaximum gewijzigd. In zes gevallen ging het daarbij om een verlaging. In de overige gevallen ging het om een verhoging; acht van die gevallen betroffen echter de, zo constateren de onderzoekers, «voor de dagelijkse strafrechtpraktijk volstrekt onbelangrijke» titel betreffende de misdrijven tegen de veiligheid van de Staat. Voorzover het beeld zou bestaan dat de strafmaxima sinds 1886 in grote delen van het Wetboek van Strafrecht zijn verhoogd, moet dat beeld derhalve worden bijgesteld.

Anders is, zo wordt aangegeven, de situatie ten aanzien van de onderzochte bijzondere wetten. De daarin opgenomen strafmaxima zijn veel meer in beweging geweest. Zo wordt de aandacht gevestigd op de recente verhoging van het strafmaximum, gesteld op artikel 6 Wegenverkeerswet. Geconstateerd wordt, dat het huidige strafmaximum zeer hoog is in vergelijking tot de vergelijkbare commune delicten (dood en lichamelijk letsel door schuld, de artikelen 307 en 308 Wetboek van Strafrecht). Iemand die, roekeloos rijdend, onder invloed van alcohol, de dood van een verkeersdeelnemer veroorzaakt, riskeert een vrijheidsstraf van negen jaar; wie buiten verkeerssituaties culpoos de dood van een ander veroorzaakt, riskeert een vrijheidsstraf van negen maanden. Ook ik constateer dat tussen beide strafmaxima een zekere spanning bestaat; in het navolgende wordt daarom specifiek aandacht besteed aan de strafmaxima betreffende culpoze delicten.

Inzake de Opiumwet wordt geconstateerd dat verdragsverplichtingen bij de geldende strafmaxima een grote rol spelen, naast de ernst van deze strafbare feiten, en – onder andere – preventieve overwegingen. De ontwikkeling van de regelgeving met betrekking tot wapens en munitie vertoont, zo wordt gesteld, een ontwikkeling die door het «instrumenteel toepassen» van strafbedreigingen wordt geleid. Daarnaast hebben de ernst van deze feiten alsmede internationale afspraken een rol gespeeld. In het kader van de Wet op de economische delicten wordt, als gesteld, met name ingegaan op de milieudelicten. Besproken wordt de introductie van de artikelen 173a en 173b in het Wetboek van Strafrecht en de daarmee gepaard gaande verlaging van de strafmaxima in de bijzondere wetgeving, alsmede de latere aanscherping van het milieustrafrecht in bijzondere wetten.

Uit het onderzoek volgt derhalve, dat het beeld van de strafmaxima in bijzondere wetten nogal afwijkt van dat van de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht. Naar mijn mening zijn daarvoor een aantal verklaringen, die ik in het navolgende eerst zal uiteenzetten. Daarbij zal ook nader worden ingegaan op de kritiek inzake de strafmaxima in bijzondere wetten, die in het onderzoek te vinden is. Daarna zal meer specifiek aandacht worden besteed aan de strafmaxima gesteld op

culpoze delicten. Het vraagstuk dat daar voor ligt, betreft immers mede de verhouding tussen bijzondere wetten en het Wetboek van Strafrecht. Daarna zal worden ingegaan op de strafmaxima in enkele titels van het Wetboek van Strafrecht.

3. De strafmaxima in bijzondere wetten

De veranderingen die zich de laatste honderd jaar in het maatschappelijk leven voltrokken hebben weerspiegelen zich, het onderzoek vormt daarvan een treffende illustratie, vooral in de bijzondere wetten. Toen het Wetboek van Strafrecht in 1886 in werking trad, bestond nog geen nationale wapenwetgeving. Eerst in 1890 trad de Wapenwet in werking, die het op de openbare weg dragen van wapens verbood. De voorganger van de huidige Opiumwet dateert van 1919. De strafrechtelijke regulering van het economisch leven kwam eerst na de oorlog, onder het regime van de Wet op de economische delicten, op grotere schaal tot ontwikkeling. De strafrechtelijke bescherming van het milieu, waar het onderzoek speciaal de aandacht voor vraagt, kwam eerst in de jaren zeventig goed op gang.

Deze vaststelling verklaart mede, waarom het beeld van de strafmaxima in de bijzondere wetten zo anders, en zo veel onrustiger is dan dat in het Wetboek van Strafrecht. Daarvoor bestaat ook nog een andere verklaring. De aard van de normen die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, verschilt van die in – met name – de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. De strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht stellen in het algemeen gesproken gedrag strafbaar dat een directe aantasting van een rechtsbelang betekent. Diefstal tast direct een vermogensbelang van de bestolene aan; mishandeling de lichamelijke integriteit. Bij de in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie opgenomen delicten is dit verband minder direct. Het enkele verhandelen of voorhanden hebben van wapens of drugs impliceert nog geen inbreuk op de lichamelijke integriteit of het leven, dan wel de volksgezondheid. Eerst het gebruik kan tot een daadwerkelijke aantasting van die rechtsbelangen leiden. Dat nu impliceert, dat de strafbedreiging niet gemakkelijk in het door het Wetboek van Strafrecht gegeven kader is in te passen. Op moord, het opzettelijk en met voorbedachte raad iemand van het leven beroven, staat levenslange gevangenisstraf. Welke maximale gevangenisstraf is echter passend voor – bijvoorbeeld – het verhandelen van een wapen of het verhandelen van drugs, gedrag dat mogelijkterwils, maar niet noodzakelijkerwils, vele levens kan kosten?

Bij de waardering van de strafwaardigheid van de onderhavige feiten, die overigens heden ten dage zeker bij hard drugs in een internationale context plaatsvindt, speelt ook een rol dat de feiten waarop de drugs-wetgeving en de wapenwetgeving zien in de loop der tijd van karakter zijn veranderd. Massaal misbruik van hard drugs is een verschijnsel van de laatste decennia. Ook het strafbare wapenbezit is van karakter veranderd. Waar vroeger het beeld bepaald werd door eenvoudiger vuurwapens, gaat het thans meer en meer ook om automatische wapens, granaten en dergelijke.

De genoemde factoren leiden ertoe dat het oordeel over de strafwaardigheid van feiten die onder de Opiumwet en de Wet wapens en munitie ressorteren in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is. Dat treedt bijvoorbeeld aan het licht bij het soft-drugsbeleid, dat in het rapport wordt besproken. Dat het gevaar van soft drugs voor de volksgezondheid geringer is dan aanvankelijk werd aangenomen, rechtvaardigt een duidelijk andere benadering dan bij hard drugs. In het licht van de genoemde factoren wil ik ook de maximale straffen gesteld op wapenbezit ter discussie stellen. Zoals U weet heb ik onlangs aangekondigd de maximale straffen op de verboden handel in en het bezit van sommige vuurwapens te willen verhogen. Het verband tussen strafbaar wapenbezit

en aantastingen van de lichamelijke integriteit en het leven is zo direct, zoals talrijke buitengewoon betreuenswaardige incidenten uit het nabije verleden hebben laten zien, dat een strafverhoging mij passend voorkomt. Het groeiend bezit van vuurwapens baart mij in dat licht grote zorgen.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande kan ook worden verklaard waarom, zoals ook uit het rapport naar voren komt, preventieve overwegingen bij het bepalen van de strafmaxima in de Wet wapens en munitie en de Opiumwet een zoveel grotere rol spelen dan bij strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. Beide wetten kennen een andere verhouding tot het beschermde rechtsbelang. In dit verband kan ook nog worden gememoreerd, dat beide wetten niet enkel strafrechtelijke normen kennen; zij reguleren tevens het legale bezit van drugs en wapens.

De geschetste andere verhouding tot het beschermde rechtsbelang impliceert, dat de accenten inzake de strafbedreiging anders liggen. Bij diefstal begrenst en rechtvaardigt de inbreuk op het vermogensbelang de opgelegde straf. Bij wapenbezit begrenst en rechtvaardigt de mogelijke schade aan de lichamelijke integriteit en levens de opgelegde straf. Preventieve oogmerken van strafoplegging treden daarmee bij opium- en wapendelicten als het ware vanzelf meer op de voorgrond. Bestrafing van drugs- en wapenbezit staat welhaast per definitie mede in het teken van de voorkoming van aantasting van levens.

Daarmee illustreert de opkomst van de bijzondere wetgeving het grote belang dat in het strafrecht thans wordt toegekend aan preventie van rechtsgoedschendingen. De Staat beperkt zich, ook in het strafrecht, niet meer tot het reageren op het moment waarop de rechtsgoedschending een feit is. Ook voordat zulks het geval is, kan strafrechtelijk worden opgetreden. In dat verband kan ook worden gerefereerd aan de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, die enkele jaren geleden is ingevoerd. Het preventieve aspect geeft evenwel minder dan het retributieve een maat voor een rechtvaardige straf. Niet een waardering van een gepleegde rechtsgoedschending in het perspectief van andere, maar het voorkomen van toekomstige schendingen staat daar immers bij voorop. Ook het grotere accent dat het preventieve aspect bij deze wetgeving heeft, vormt daarmee een verklaring voor het wat veranderlijker karakter van de strafbedreigingen in bijzondere wetten.

Een illustratie van het bovenstaande is de gang van zaken rond de milieudelicten, die in het rapport wordt beschreven. Economische delicten zijn na de Tweede Wereldoorlog geconcentreerd in de Wet op de economische delicten. In de Wet op de economische delicten is het preventieve element heel duidelijk terug te vinden. In het bijzonder de voorlopige maatregelen die op grond van deze wet kunnen worden opgelegd, hebben een belangrijk preventief element, maar ook een bijkomende straf als de stillegging van de onderneming en een maatregel als de onderbewindstelling van een onderneming kennen preventieve elementen. Het ligt in dit perspectief voor de hand dat ook de strafbaarstellingen in milieuwetgeving bij de Wet op de economische delicten zijn aangehaakt. Ook bij milieuwetten is het preventieve aspect immers van buitengewoon belang; dat blijkt mede uit de bestuurlijke betrokkenheid die onder andere in het kader van vergunningsverplichtingen gestalte heeft gekregen. De wetgevingsoperatie die in 1994 haar beslag kreeg met de invoering van een specifiek artikel 1a in de Wet op de economische delicten, waarin de milieudelicten geconcentreerd zijn, is in dat opzicht een mijlpaal. De in het rapport besproken wetswijziging van 1989, waarbij twee milieudelicten aan het Wetboek van Strafrecht zijn toegevoegd (de artikelen 173a en 173b) vormt, ten opzichte van deze ontwikkeling, tot op zekere hoogte een zijstap. Deze beide artikelen, ondergebracht in de Titel betreffende misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, eisen namelijk het daadwerkelijk ontstaan zijn van gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar.

Daarmee vormen deze artikelen, anders dan aanvankelijk is gedacht is, geen vervanging van de strafbaarstellingen in bijzondere milieuwetten. Daarin gaat het namelijk niet alleen om situaties waarin dergelijk concreet gevaar zich heeft gerealiseerd, maar ook om het voorkomen van situaties waarin van concreet gevaar sprake is. De artikelen 173a en 173b Wetboek van Strafrecht vormen derhalve meer een aanvulling op de strafbaarstellingen in de milieuwetten. Naar mijn mening vormen de strafbaarstellingen op milieurechtelijk terrein in bijzondere wetten en in het Wetboek van Strafrecht, tegen deze achtergrond bezien, een adequaat geheel; aan een herziening als door de onderzoekers voorgesteld heb ik dan ook geen behoefte.

4. Culpoze delicten

In het bovenstaande is nog niet expliciet ingegaan op de Wegenverkeerswet 1994. De reden daarvoor ligt daarin dat de verhouding tot het beschermde rechtsgoed bij de daarin opgenomen strafbaarstellingen iets anders ligt dan bij de reeds besproken bijzondere wetten. Ook in de Wegenverkeerswet 1994 zijn strafbaarstellingen opgenomen die straf stellen op gedrag dat mogelijk schade aan rechtsbelangen zou kunnen opleveren. Artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 vormt daarvan een voorbeeld. Daarnaast bevat de Wegenverkeerswet 1994 evenwel ook strafbaarstellingen die op concrete rechtsgoedschendingen zien. Het belangrijkste voorbeeld is artikel 6 Wegenverkeerswet 1994. Artikel 6 luidt: «Het is een ieder die aan het verkeer deelneemt verboden zich zodanig te gedragen dat een aan zijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt waardoor een ander wordt gedood of waardoor een ander zwaar lichamelijk letsel wordt toegebracht of zodanig lichamelijk letsel dat daaruit tijdelijke ziekte of verhindering in de uitoefening van de normale bezigheden ontstaat.» Overtreding van dit artikel wordt, indien het een ongeval betreft waardoor een ander wordt gedood, met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren bestraft. In een aantal gevallen riskeert de verdachte echter een gevangenisstraf van negen jaren. Dat is namelijk het geval indien hij – kort gezegd – onder invloed heeft verkeerd van een stof die de rijvaardigheid vermindert, na het ongeval niet heeft meegewerkt aan een alcoholonderzoek, of het feit (mede) is veroorzaakt doordat hij een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde maximumsnelheid in ernstige mate heeft overschreden.

Ook in het Wetboek van Strafrecht is het culpoos veroorzaken van de dood van een ander strafbaar gesteld. Artikel 307 Wetboek van Strafrecht luidt: «Hij aan wiens schuld de dood van een ander te wijten is, wordt gestraft met gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste negen maanden of geldboete van de vierde categorie.» In het voorgaande heb ik reeds geconstateerd, dat tussen deze beide strafmaxima een zekere spanning bestaat. In beide staat het culpoos veroorzaken van de dood van de ander centraal. De vraag dringt zich op, of de bijkomende omstandigheden die in artikel 6 Wegenverkeerswet genoemd worden, het verschil in strafmaximum rechtvaardigen.

Met name op het onderhavige punt dringt zich de vraag op die in de motie Dittrich/Kalsbeek gesteld wordt. Brengen deze strafmaxima, die deels historisch bepaald zijn, nog wel in voldoende mate tot uitdrukking in welke mate de daardoor bestreken strafbare feiten maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht? De wetgever van 1886 heeft grote consequenties verbonden aan het verschil tussen opzet en schuld op het moment van handelen. Wij zijn daar, en artikel 6 Wegenverkeerswet 1994 vormt daar een illustratie van, in de loop der jaren iets anders over gaan denken. Het strafbare feit vormt dikwijls geen geïsoleerde gebeurtenis, die van zijn voorgeschiedenis en van het navolgende kan worden losgedacht. De beslissing om met te veel alcohol op achter het stuur te stappen is gewoonlijk een opzettelijke. De beslissing om veel te hard te rijden

eveneens. Dat achten wij voor de strafoplegging van groot belang. Dat het uiteindelijke delict niet in een opzettelijke maar in een culpoze, niet gewilde levensberoving bestaat, kan in het perspectief van de opzettelijk gecreëerde vergrote kans op die levensberoving niet doorslaggevend meer zijn.

In dit opzicht kan een verband worden gelegd met de delicten van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie, die in het voorgaande zijn besproken. De belangrijkste grond voor strafbaarheid van het verhandelen van wapens en drugs zit, zo werd aangegeven, in het mogelijke gevaar dat deze voor levens en voor de volksgezondheid opleveren. Niet de aantasting van het leven zelf, maar het vergroten van de kans op een dergelijke aantasting staat centraal. Dat is eveneens een uiting van het inzicht, dat een strafbaar feit dikwijls geen geïsoleerde gebeurtenis vormt, maar een onderdeel vormt van een geheel van gedragingen, en dat ook gedragingen die aan de feitelijke rechtsgoedschending voorafgaan strafwaardig kunnen zijn.

In dit perspectief bezien is artikel 6 jo artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 derhalve geen ontsparing ten aanzien van het geldende systeem; het is veeleer een aanduiding dat de strafmaxima gesteld op culpoze delicten aan heroverweging toe zijn. Ik ben voornemens om, als uitvloeisel van de discussie over de wettelijke strafmaxima die door de motie Dittrich/Kalsbeek geëntameerd is, en ter uitvoering van het laatste deel van deze motie, met voorstellen te komen die de strafmaxima gesteld op culpoze delicten meer met elkaar in overeenstemming zullen brengen. Voorshands ben ik daarbij van mening dat het strafmaximum van drie jaar gevangenisstraf, dat in de Wegenverkeerswet 1994 voor het culpoos veroorzaken van de dood wordt gehanteerd, een goed uitgangspunt zou kunnen zijn.

5. Gewelddelicten

In de voorgaande analyse van bijzondere wetten en culpoze delicten ligt een gegeven besloten, dat wellicht nog onvoldoende naar voren is gekomen. Veel strafbaarstellingen in de sfeer van de bijzondere wetgeving houden uiteindelijk verband met de bescherming van het leven en de lichamelijke integriteit. Hetzelfde geldt voor de strafbaarstelling van artikel 6 Wegenverkeerswet 1994. De opkomst van strafbaarstellingen in bijzondere wetten en de strafverhoging van het culpoos veroorzaken van de dood en lichamelijk letsel wijzen erop, dat deze beide rechtsbelangen in de afgelopen honderd jaar relatief zwaarder zijn gaan wegen. Dat pleit ervoor, deze strafmaxima nader onder de loep te nemen.

Daarvoor pleit ook een systematisch argument. In het voorgaande is voorgesteld, de strafmaxima inzake het culpoos veroorzaken van de dood of zwaar lichamelijk letsel ook buiten de verkeerswetgeving te verhogen. Een argument daarvoor was, dat aan het culpoze delict bepaalde opzettelijke, verwijtbare gedragingen zoals het gebruik van bewustzijnsbeïnvloedende middelen kunnen voorafgegaan. Dat aspect kan echter ook bij gewelddelicten een rol spelen. Bewustzijnsbeïnvloedende middelen kunnen ook het plegen van gewelddelicten sterk in de hand werken. Het ligt daarom voor de hand, na te gaan of dit aspect bij gewelddelicten een afdoende vertaling in het toepasselijke strafmaximum krijgt. Ook overigens is uit oogpunt van consistentie een vergelijking met de strafmaxima inzake culpoze delicten noodzakelijk.

Zulks kan worden geïllustreerd aan de hand van artikel 300 Wetboek van Strafrecht. Artikel 300 Wetboek van Strafrecht stelt op mishandeling een gevangenisstraf van twee jaar. Indien de mishandeling zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, riskeert de betrokkene een gevangenisstraf van vier jaar; indien de mishandeling de dood ten gevolge heeft, riskeert hij een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar. Eerder bleek, dat op culpoos veroorzaken van de dood, waarbij de betrokkene in aanmerkelijke mate te hard rijdt, een gevangenisstraf van negen jaar staat. Naar mijn

mening zijn deze straffen niet geheel in balans. Denkbaar is dat mishandeling plaatsvindt door opzettelijk met een auto op iemand in te rijden. Indien deze mishandeling zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft, riskeert hij thans een lichtere straf dan degene die, in dezelfde toestand, onopzettelijk tegen iemand aanrijdt en zwaar lichamelijk letsel of de dood veroorzaakt.

Uitgangspunt bij de herziening van de strafmaxima, gesteld op geweldsdelicten, dient naar mijn mening een verhoging van het op eenvoudige mishandeling gestelde strafmaximum te zijn. Naar mijn mening doet een gevangenisstraf van drie jaar, in plaats van de huidige twee jaar, beter recht aan de maatschappelijke waardering van zinloos geweld. In dat verband wil ik graag verwijzen naar het door de Tweede Kamerleden Kalsbeek en Van Heemst ingediende wetsvoorstel met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij geweldsdelicten (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 295). Ook dit wetsvoorstel vormt een uitdrukking van de aanscherping van de maatschappelijke afwijzing van zinloos geweld. Een verhoging van de op art. 300 Wetboek van Strafrecht gestelde maximale gevangenisstraf naar drie jaar zou er toe leiden dat het strafmaximum dat dit wetsvoorstel in een specifiek geval van zinloos geweld mogelijk wil maken, ook in andere gevallen van zinloos geweld mogelijk wordt. Ik overweeg voorts om het gebruik van alcoholhoudende drank of andere bewustzijnsbeïnvloedende middelen, net als in de Wegenverkeerswet, als een strafverzwarringsgrond in artikel 304 Sr op te nemen. Niet alleen het verwijt terzake van culpoze delicten, maar ook het verwijt terzake van opzettelijke geweldsdelicten kan door anterieur middelengebruik zo gekleurd worden dat zulks uitdrukking in de wet verdient.

6. Vermogensdelicten

Bij de bepaling van de strafmaxima in het huidige Wetboek van Strafrecht heeft de strafbaarstelling van diefstal, het meest voorkomende vermogensdelict, een belangrijke rol gespeeld. De onderzoekers geven aan, dat het maximum van vier jaar voor diefstal door de wetgever destijds als uitgangspunt is opgenomen. Naar mijn mening is dit strafmaximum in zijn algemeenheid nog steeds adequaat, en kan het onverminderd als vertrekpunt dienen bij een systematische beoordeling van de strafmaxima gesteld op vermogensdelicten.

De vermogenscriminaliteit waarbinnen de strafbaarstelling van diefstal als ijkpunt fungeert, is in de afgelopen eeuw evenwel van karakter veranderd. Het begrip «fraude» domineert thans, anders dan in 1886, mede het beeld. Valsheid in geschrifte, een strafbaarstelling die in 1886 in verband werd gebracht met de publica fides, het openbare vertrouwen in de juistheid van bepaalde geschriften, is geëvolueerd tot een strafbaarstelling die onmisbaar is voor de bestrijding van vermogenscriminaliteit. Het belang van deze strafbaarstelling, en de ernst van de frauduleuze gedragingen die onder deze strafbaarstelling vallen, worden onderstreept door de verhoging van het strafmaximum van artikel 225 Wetboek van Strafrecht in 1984 (van vijf naar zes jaar). Ook deze strafbaarstelling, en de daarop gestelde maximale gevangenisstraf, zie ik als een belangrijk ijkpunt bij de beoordeling van de systematische consistentie van de op vermogensdelicten gestelde strafmaxima.

Met name de veranderde functie van de strafbaarstelling van valsheid in geschrifte geeft aan, dat thans iets anders naar vermogensdelicten wordt gekeken. De eerste factor die de strafwaardigheid van het vermogensdelict bepaalt, blijft onverminderd de wijze waarop een aan een ander toebehorend vermogensbestanddeel aan die persoon ontnomen is. Een tweede factor lijkt echter te zijn geworden het vertrouwen, dat de benadeelde persoon in de betrokkene heeft mogen stellen. Bij de valsheid in geschriften is het strafwaardige heden ten dage meer in de «valsheid» gaan zitten dan in de omstandigheid dat deze in geschrifte plaatsvindt. In

het maatschappelijk verkeer moet een overheid die subsidies uitkeert en uitkeringen verstrekt kunnen uitgaan van de goede trouw van degenen die op deze voorzieningen een beroep doen. Wie dat vertrouwen beschaamt, dient een hogere straf te riskeren dan degene die enkel een aan een ander toebehorend vermogensbestanddeel wegneemt.

In dit perspectief bezien acht ik de strafbedreiging ter zake van de meeste vermogensdelicten onverminderd juist. Bij verduistering is de centrale gedraging het zich toeëigenen van een goed dat de betrokkene reeds onder zich heeft. Met name dat laatste aspect rechtvaardigt een lagere gevangenisstraf dan op diefstal gesteld is: op verduistering staat een gevangenisstraf van drie jaar. Afpersing bestaat in het door geweld of bedreiging met geweld dwingen tot de afgifte van een goed; de onrechtmatigheid van deze wijze van bezitsverschaffing rechtvaardigt een gevangenisstraf van negen jaar. Bij de faillissementsdelicten zoals eenvoudige en bedrieglijke bankbreuk is destijds reeds erkend dat niet alleen het vermogensbelang van de schuldeisers, maar ook het vertrouwen dat zij in het algemeen gesproken in hun schuldenaren mogen stellen in het geding is. Overigens beraad ik mij nog wel op de vraag of de delictomschrijvingen van de vermogensdelicten op een enkel punt niet aan modernisering toe zijn. Zo is de formulering van de faillissementsdelicten nog op het van voor 1896 daterende faillissementsrecht toegevoegd. Voorts kan worden gewezen op HR 13 juni 1995, NJ 1995, 635, waarin werd beslist dat het iemand door bedreiging met geweld dwingen tot het noemen van een pincode niet onder afpersing valt. De herziening van de corruptiebepalingen, die mede in verband met internationale ontwikkelingen is geëntameerd, behelst reeds een belangrijke modernisering van vermogensdelicten.

Ook de strafmaxima van vier jaar gevangenisstraf die in het wetsvoorstel concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen worden bedreigd tegen schending van de in de artikelen 227a en 227b Wetboek van Strafrecht opgenomen normen zijn, afgezet tegen de maxima gesteld op diefstal en valsheid in geschrift, naar mijn mening juist gekozen. In het eerstvermelde artikel wordt strafbaar gesteld het anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl de betrokkene weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de verstrekte gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op die verstrekking of tegemoetkoming. Artikel 227b bedreigt straf tegen het in strijd met een wettelijke verplichting opzettelijk nalaten benodigde gegevens te verstrekken, indien dat feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander. Beide strafbaarstellingen bevatten het element van misbruik van vertrouwen, dat in de feitelijke toepassing van art. 225 Sr ook een belangrijke rol is gaan spelen. Het verschil ligt vooral daarin, dat het publica fides-element, het openbare vertrouwen in de juistheid van bepaalde geschriften, hier ontbreekt. Ook het vermogensaspect speelt hier, net als bij valsheid in geschrift, indirect een belangrijke rol. Deze strafbaarstellingen zien de facto op de onrechtmatige verkrijging van vermogen dat zich onder een ander bevindt. De ratio voor de lagere straf, gesteld op verduistering (het goed bevindt zich daar reeds onder de betrokkene) doet zich hier niet voor.

Slechts op twee punten meen ik dat de geldende strafmaxima aan heroverweging toe zijn. Dat betreft in de eerste plaats de strafmaxima, gesteld op afdreiging en oplichting. In de tweede plaats dient, mede in het perspectief van de strafmaxima van de artikelen 314 en 315 Sr, aandacht te worden besteed aan de maatschappelijke waardering van de strafwaardigheid van winkeldiefstal.

Winkeldiefstal wordt gewoonlijk vervolgd uit hoofde van artikel 310 Wetboek van Strafrecht (diefstal) of artikel 321 Wetboek van Strafrecht (verduistering). Doorslaggevend voor de keuze voor de ene of de andere delictsomschrijving is daarbij vooral, op welk moment de toeëigening plaatsvond. Is het voorwerp in het winkelkarretje geladen, met de bedoeling om er bij de kassa voor te betalen, en heeft de betrokkene het zich eerst daarna toegeëigend, bijvoorbeeld door het in een jaszak te stoppen, dan wordt gewoonlijk verduistering aangenomen. Wordt het voorwerp meteen in de jaszak gestopt, dan wordt gewoonlijk diefstal aangenomen.

Het is de vraag of het verschil tussen deze beide situaties het verschil in strafmaximum van een jaar rechtvaardigt. Van groot belang voor de – geringe – strafwaardigheid is in beide gevallen, dat het desbetreffende voorwerp zonder een inbreuk op de privacy van de eigenaar of een ander recht binnen het bereik van de betrokkene is gekomen. De meeste winkels zijn vrij voor iedereen toegankelijk. Eerst de onrechtmatige toeëigening maakt inbreuk op een recht. Daarbij speelt ook de betrekkelijk geringe vermogenswaarde van de voorwerpen die gewoonlijk het object vormen van winkeldiefstal een rol bij de waardering van de strafwaardigheid. De aandacht verdient, dat deze beide factoren tezamen ook een verklaring vormen voor de strafbaarstelling van stroperij, als *lex specialis* ten opzichte van diefstal, in de artikelen 314 en 315 Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt het wegnemen van o.a. boomvruchten en na de oogst achtergebleven veldvruchten met een lichtere straf bedreigd dan de «gewone» diefstal (NB: deze artikelen zien niet op het stropen van wild). Ook hier zal veelal gelden dat de desbetreffende voorwerpen zonder inbreuk op een recht binnen het bereik van de betrokkene zijn gekomen; de waarde van de goederen is voorts betrekkelijk gering. Dat blijkt ook uit artikel 315 Wetboek van Strafrecht: als er bij de stroperij vaartuigen of wagens aan te pas kwamen, en het dus niet meer om een betrekkelijk geringe hoeveelheid gaat, betreft de maximale straf drie jaar, in plaats van de maand gevangenisstraf die artikel 314, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, bedreigt.

Stroperij in de zin van de artikelen 314 en 315 Sr wordt heden ten dage nauwelijks meer vervolgd. De in de motie Dittrich/Kalsbeek opgesloten veronderstelling, dat er strafmaxima zijn die vooral historisch bepaald zijn, doet hier opgeld. De strafbaarstelling van stroperij doet in onze huidige, verstedelijkte samenleving gedateerd aan. Winkeldiefstal daarentegen wordt tegenwoordig veelvuldig vervolgd. Mijs inziens verdient het mede in dat licht overweging om te bezien of een *lex specialis* in de wet ware op te nemen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat, naar hedendaagse maatschappelijke opvattingen, winkeldiefstal met andere maatstaven dient te worden gemeten dan «gewone» diefstal.

Bij afdreiging en oplichting rijst een andere vraag. Het wettelijk strafmaximum op beide misdrijven is destijds op drie jaar gevangenisstraf gesteld. Het is evenwel de vraag of er – nog steeds – voldoende redenen zijn om deze misdrijven lager in te schalen dan diefstal. Bij beide delicten kan het misbruik van vertrouwen, dat ook bij valsheid in geschrifte een rol speelt, volop aan de orde zijn. Dat spreekt al heel duidelijk bij oplichting. Het iemand door een samenweefsel van verdichtsels bewegen tot de afgifte van een goed acht ik, mede door het misbruik van vertrouwen dat daarin besloten ligt, even strafwaardig als het eenvoudig wegnemen van dat goed. Ook het dwingen tot de afgifte van een goed door openbaarmaking van een geheim, dat in het artikel betreffende afdreiging strafbaar is gesteld, kan misbruik van vertrouwen impliceren. Maar ook los daarvan meen ik dat het dwingen tot afgifte, eventueel ook door smaad of smaadschrift, naar hedendaagse maatstaven als even verwerpelijk als diefstal kan worden aangemerkt. Anders dan bij verduistering bevindt het

goed zich voorafgaand aan de afdreiging nog niet onder de betrokkene. Het belangrijkste verschil met diefstal zit daarin, dat er in dit geval van afgifte onder dwang sprake is, terwijl de dief het voorwerp zelf wegneemt. Naar mijn indruk kan dit verschil in de huidige samenleving, waarin aan vrije wilsbepaling een grote waarde wordt toegekend, en chantage dientengevolge als zeer laakbaar wordt beschouwd, echter geen reden meer zijn voor een lager strafmaximum. Ik overweeg dan ook, bij beide strafbaarstellingen een verhoging van de maximale gevangenisstraf met een jaar voor te stellen.

7. Het penitentiaire kader

De maximale straf, gesteld op misdrijven, wordt uitgedrukt in maanden of jaren gevangenisstraf. Ook die meeteenheid kent een belangrijke historische component. Vier jaar gevangenisstraf was in 1886 iets geheel anders dan in 1999, zoals ook de Nederlandse samenleving een geheel andere is dan toen.

Ook de onderzoekers refereren kort aan deze veranderingen. Zij geven in de slotbeschouwing aan dat het sanctiestelsel sinds 1886 aanzienlijk is gedifferentieerd, en noemen in dat verband de invoering van de voorwaardelijke veroordeling in 1915; de invoering van de maatregel van dwangverpleging in 1925; de vergrote mogelijkheden tot cumulatie van hoofdstraffen, alsmede de invoering van nieuwe sancties zoals de dienstverlening en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De achtergrond van deze differentiatie is vooral daarin gelegen dat de toepassing van het strafrecht heden ten dage, meer dan in 1886, ook preventieve en reparatoire doeleinden wil dienen. Dat spreekt met name bij de maatregelen, zoals terbeschikkingstelling en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze maatregelen ontberen een vergeldend oogmerk. De terbeschikkingstelling, die ook vrijheidsbeneming impliceert, heeft in de eerste plaats een preventief oogmerk: zij wil de maatschappij beschermen tegen gevaarlijke personen. Maar ook bij de straffen (vrijheidsstraf en taakstraf) is het streven naar resocialisatie meer op de voorgrond getreden. Veel meer dan in het verleden wordt bij de tenuitvoerlegging van een straf naar de individuele mogelijkheden van de veroordeelde gekeken.

De gesignaleerde differentiatie impliceert, dat de in de wet bedreigde gevangenisstraf thans minder dan in 1886 indiceert, welke gevolgen de straffende overheid aan het strafbare feit kan verbinden. De bedreigde gevangenisstraf bevat echter nog onverminderd een belangrijke indicatie van het beoogde leed, dat de overheid de veroordeelde mag toevoegen. Als maatstaf van dat beoogde leed is de gevangenisstraf dan ook nog steeds bruikbaar. Dat impliceert dat niet alleen de positie van de gevangenisstraf binnen het hele, thans sterk gedifferentieerde sanctiestelsel de aandacht verdient. Ook een analyse van de gevangenisstraf *sec*, inclusief de wijze waarop zij volgens de wettelijke bepalingen ten uitvoer wordt gelegd, is voor een waardering van het wettelijk strafmaximum van groot belang. Uit die analyse vloeit immers voort welk beoogd leed anno 1999 daadwerkelijk door de overheid als gevolg van een strafbaar feit aan de veroordeelde kan worden toegevoegd. Dat geldt zeker tegen de achtergrond van de omstandigheid dat bij misdrijven, ondanks de wettelijke mogelijkheid daartoe, gewoonlijk naast gevangenisstraf geen geldboete wordt opgelegd. Tevens is van belang dat in het geval draagkracht ontbreekt een geldboete veelal niet kan worden opgelegd.

Ten aanzien van de gevangenisstraf nu kan worden gesteld, dat zij heden ten dage wordt ten uitvoer gelegd op een andere wijze dan in 1886. In dat verband kan vooral worden gewezen op de regeling van de vervroegde invrijheidstelling. Uit artikel 15 Wetboek van Strafrecht vloeit voort, dat de tot een tijdelijke vrijheidstraf van meer dan een jaar veroordeelde, in

vrijheid wordt gesteld wanneer hij twee derden daarvan heeft ondergaan. Deze regeling berust op de aanname dat de herinnering aan de ernst van het strafbare feit vervaagt naarmate de berechting langer geleden is. Aanvankelijk kon alleen de zich goed gedragende gedetineerde op voorwaardelijke invrijheidstelling rekenen. Na verloop van tijd werd dit systeem evenwel zo toegepast dat de grote meerderheid van de gedetineerden voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking kwam. In dat licht is gekozen voor het huidige systeem, waarin vervroegde invrijheidstelling de regel is waarop een uitzondering kan worden gemaakt.

Het instituut van de vervroegde invrijheidstelling brengt met zich mee, dat enige relativisering van de verhogingen van strafmaxima die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, alsmede de strafverhogingen die in het voorgaande zijn voorgesteld, op zijn plaats is. Afgezet tegen het perspectief van 1886 kunnen deze strafverhogingen de facto worden gezien als een beperkte correctie op een generieke strafverlaging met een derde. Mede in dat licht lijkt afschaffing van de vervroegde invrijheidstelling niet wenselijk (vgl. daaromtrent ook Kamerstukken II, 1997-1998, 25 808, nr. 1). Van afschaffing van de vervroegde invrijheidstelling zou met recht gesteld kunnen worden dat het een generieke verhoging van de strafmaxima met de helft is. Een dergelijke generieke strafverhoging nu lijkt mij onnodig en onwenselijk. Ik wijs er bovendien op dat in alle Europese landen de mogelijkheid van vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling bestaat.

Zoals reeds vermeld is de feitelijke tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf heden ten dage anders dan in 1886. Het regime biedt de veroordeelde diverse mogelijkheden op het terrein van werk, onderwijs en ontspanning, zonder dat het strafkarakter daardoor aangetast wordt. De tenuitvoerlegging wordt op deze wijze mede gericht op de voorbereiding van de veroordeelde op diens terugkeer in de maatschappij (vgl. artikel 2, tweede lid, Penitentiare beginselenwet). De preventie van strafbare feiten die, zoals eerder bleek, in het gehele strafrecht van groter belang is geworden, speelt daarmee ook in de executie een rol. Het ondergaan van langdurige gevangenisstraf blijft in onze hedendaagse samenleving, die de niet van zijn vrijheid beroofde mens zoveel mogelijkheden biedt, evenwel een zware beproeving. Daarbij kan nog worden aangetekend dat ruimere mogelijkheden en vrijheden binnen de tenuitvoerlegging ook meer verantwoordelijkheden bij de gedetineerde leggen die waargemaakt moeten worden. Mede in dat licht heb ik geen reden om aan te nemen dat, bezien vanuit het perspectief van de wettelijke strafmaxima, de wijze van executie van de gevangenisstraf tot bijstelling van die maxima zou dienen te leiden.

8. Obsoleete strafbaarstellingen

In de inleiding werd reeds opgemerkt, dat wettelijke strafmaxima niet los gezien kunnen worden van de gedragingen waartegen zij straf bedreigen. Een onderzoek waarin de historische bepaaldheid van strafmaxima aan de orde komt, vraagt daarmee welhaast automatisch aandacht voor de historische bepaaldheid van sommige strafbaarstellingen. Gerefereerd werd reeds aan het tweegevecht. Het Wetboek van Strafrecht wijdt aan het tweegevecht een hele titel in het Tweede boek. Na de misdrijven tegen de openbare orde en voor de misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen wordt in gevaar gebracht behandelt titel VI het tweegevecht.

Deze bepalingen omtrent het tweegevecht zijn evenwel niet de enige van het Wetboek, die in de dagelijkse strafrechtspraktijk geen enkele rol meer spelen. In de artikelen 210 en 211 Wetboek van Strafrecht wordt de muntschennis bestreden. Die strafbaarstelling ziet op een verschijnsel dat wel voorkwam in tijden waarin betaalmiddelen van waardevol metaal

waren gemaakt: de munt werd in die tijden wel van een deel van haar metaal ontdaan. Heden ten dage komt dit verschijnsel niet meer voor. Ook elders in het Wetboek van Strafrecht zijn strafbaarstellingen te vinden die hun functie verloren hebben.

Veel kwaad kunnen deze bepalingen niet. Zij hebben voor sommigen wellicht zelfs een zekere charme, die ook andere herinneringen uit vervlogen tijden aan kan kleven. Het is echter de vraag of deze omstandigheid het voortbestaan van deze bepalingen kan rechtvaardigen. Het Wetboek van Strafrecht dient een redelijk getrouwe weergave te geven van de strafbare feiten die in Nederland strafwaardig worden geacht. Het mag niet dienen als «rariteitenkabinet». Ik neem mij dan ook voor met voorstellen te komen die het Wetboek van Strafrecht ook in dit opzicht weer bij de tijd brengen.

9. Tot besluit

De motie Dittrich/Kalsbeek snijdt een belangwekkende vraag aan: brengen de huidige strafmaxima wel in voldoende mate tot uitdrukking in welke mate strafbare feiten maatschappelijk onaanvaardbaar worden geacht. In het voorgaande is uiteengezet hoe het kabinet meent, het stelsel van strafmaxima meer consistent en «bij de tijd» te kunnen maken. Wenselijk lijkt mij evenwel, ook de inzichten van het veld bij de verdere oordeelsvorming daaromtrent te betrekken. De motie vraagt, terecht, aandacht voor de hedendaagse maatschappelijke opvattingen inzake strafmaxima; het inzicht daarin kan door een consultatieronde worden vergroot. Het onderzoek zal om die reden, vergezeld van het onderhavige regeringsstandpunt, tevens voor commentaar naar NOvA, NVvR en OM worden gezonden.