

Vergaderjaar 2001–2002

28 484

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit voorstel van wet voorziet in wijziging van een aantal wettelijke strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994. Daarnaast worden enkele strafbaarstellingen aangepast, opdat de delictsomschrijvingen de bedreigde straffen beter kunnen dragen.

De voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit het regeringsstandpunt inzake de wettelijke strafmaxima, dat in een tweetal brieven, van 20 mei 1999 en 13 april 2000, aan de Tweede Kamer uiteen is gezet (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 564, nr. 1 en Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 66). In de brief van 13 april 2000 is met name ingegaan op drie over het regeringsstandpunt van mei 1999 uitgebrachte adviezen (van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van procureurs-generaal, hierna afgekort tot respectievelijk NOvA, NVvR en OM)¹.

Het regeringsstandpunt inzake de wettelijke strafmaxima volgde op een inventariserend onderzoek naar de wettelijke strafmaxima, dat op verzoek van de minister van Justitie door de Katholieke Universiteit Brabant en de Universiteit Leiden is verricht.² Aan dit verzoek van de minister van Justitie lag een motie van de leden Dittrich en Kalsbeek-Jasperse ten grondslag, waarin om een inventarisatie en herijking van de strafmaxima werd gevraagd (motie van 27 november 1997, Kamerstukken II 1997/98, 24 219, nr. 18). In deze met algemene stemmen aanvaarde motie wordt geconstateerd 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. Vanuit de overweging dat er veel strafrechtelijke en strafvorderlijke consequenties aan het in de wet opgenomen strafmaximum zijn verbonden, wordt de regering in de motie verzocht om voorstellen te doen met betrekking tot een eventuele herijking van de wettelijke strafmaxima. In aansluiting op het regeringsstandpunt wordt met het onderhavige voorstel van wet aan dit verzoek voldaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Prof. mr. J. de Hullu, mr. I. M. Koopmans, prof. mr. Th. A. de Roos, Het wettelijk strafmaximum. Een onderzoek naar het patroon van strafmaxima in het commune en het bijzondere strafrecht, Monografieën Strafrecht, Gouda Quint b.v., Deventer 1999.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In het resterende deel van deze eerste paragraaf zullen de belangrijkste wijzigingen die dit wetsvoorstel meebrengt, kort worden samengevat. In paragraaf 2 van dit algemeen deel zal de gekozen benadering bij de herijking van de strafmaxima, die ligt in het verlengde van het eerder genoemde regeringsstandpunt, worden belicht. In de drie daarop volgende paragrafen worden groepen delicten besproken, waarin het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen voorstelt. Dat zijn de geweldsdelicten (par. 3), de culpose delicten (par. 4) en de vermogensdelicten (par. 5). Daarna komt een aantal afzonderlijke strafbaarstellingen aan bod: tweegevecht, geweld tegen de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden en ambtsdwang (par. 6). Tot slot komen de financiële en organisatorische consequenties aan de orde (par. 7). In het tweede deel van deze memorie zullen de voorgestelde wetswijzigingen artikelsgewijs worden toegelicht.

De belangrijkste wijziging die in de sfeer van de geweldsdelicten wordt voorgesteld, is de verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling van twee jaren naar drie jaren gevangenisstraf. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat wij in onze samenleving in het algemeen zwaarder aan geweldsdelicten zijn gaan tillen.

Wat de vermogensdelicten betreft, ligt de kern van de voorstellen in de verhoging van het strafmaximum van afdreiging (of «chantage») en dat van oplichting van drie naar vier jaren gevangenisstraf. Een andere waardering van de dwang bij afdreiging en het misbruik van vrouwen bij oplichting is hierbij van doorslaggevende betekenis geweest.

Bij de culpose delicten worden aanpassingen voorgesteld in de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht. Doel daarvan is een passende strafrechtelijke reactie mogelijk te maken in gevallen waarin aanmerkelijk onvoorzichtig gedrag zwaar lichamelijk letsel bij een ander of de dood van een ander tot gevolg heeft. Daarbij wordt beoogd de strafmaxima van de culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht en die in de Wegenverkeerswet 1994 meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Kern van de voorstellen is dat in het Wetboek van Strafrecht bij fataal gevolg een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf zal gelden en bij zwaar lichamelijk letsel een strafmaximum van een jaar gevangenisstraf. Indien zo onvoorzichtig is gehandeld dat sprake is van roekeloosheid, worden de strafmaxima van twee jaren en een jaar verdubbeld tot respectievelijk vier jaren en twee jaren gevangenisstraf. Op dit moment gelden maximale vrijheidsstraffen van negen maanden respectievelijk zes maanden indien het onvoorzichtig gedrag een fataal gevolg dan wel zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft. De huidige strafmaxima zijn zowel op schuld die bestaat in roekeloosheid als op schuld die niet bestaat in roekeloosheid van toepassing.

De in het voorgestelde systeem als uitgangspunt gekozen strafmaxima voor culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht worden in het verkeer met de helft verhoogd tot respectievelijk drie jaar bij fataal gevolg en een jaar en zes maanden bij lichamelijk letsel. Bij roekeloosheid worden maximumstraffen van zes respectievelijk drie jaren gevangenisstraf voorgesteld; ook in het verkeersstrafrecht brengt roekeloosheid dus een verdubbeling van de strafmaxima mee. Rijden onder invloed en het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid brengen in het verkeer nog een verdere verhoging met vijftig procent mee, zodat onder die omstandigheden bij roekeloosheid met fataal gevolg een gevangenisstraf van negen jaren kan worden opgelegd en bij roekeloosheid met lichamelijk letsel als gevolg vier jaren en zes maanden gevangenisstraf.

In het Wetboek van Strafrecht worden, wat de culpose delicten betreft, naast de artikelen inzake dood door schuld en zwaar lichamelijk letsel door schuld, de artikelen inzake de zogenoemde gemeengevaarlijke culpose delicten – zoals brand door schuld – en het artikel inzake culpose vrijheidsberoving aangepast. Ook bij brand door schuld met fataal gevolg wordt een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf voorgesteld. In een dergelijk geval kan de officier van justitie er ook voor kiezen om te vervolgen voor dood door schuld. Zoals gezegd geldt in dat geval, indien de schuld bestaat in roekeloosheid, een strafmaximum van vier jaren gevangenisstraf. Indien er meer dan een slachtoffer is, wordt dit strafmaximum wegens meerdaadse samenloop verhoogd tot vijf jaren en vier maanden gevangenisstraf.

Ter gelegenheid van dit voorstel van wet worden tevens, met het oog op verstoringen van parlementaire vergaderingen, enkele aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht voorgesteld die geen onmiddellijk verband houden met de wettelijke strafmaxima. Deze aanpassingen komen voort uit een heroverweging van de strafrechtelijke bescherming die het wetboek aan parlementaire vergaderingen verleent. Aanleiding daarvoor vormde een betrekkelijk ernstig incident tijdens een algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer met de staatssecretaris van Justitie, op 20 september 1999, waarbij drie actievoersters het functioneren van de staatssecretaris van Justitie beletten door middel van handboeien. Voorgesteld wordt de strafrechtelijke bescherming van parlementaire vergaderingen uit te breiden tot vergaderingen van parlementaire commissies, alsmede tot ministers en staatssecretarissen die optreden in plenaire vergaderingen of commissievergaderingen van het parlement. In het verlengde van deze aanpassingen met betrekking tot parlementaire vergaderingen is ook de strafrechtelijke bescherming van vergaderingen van provinciale staten en van gemeenteraden verruimd tot vergaderingen van commissies die door provinciale staten en door gemeenteraden zijn ingesteld. Hierbij is rekening gehouden met de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel, zoals in de paragrafen 6.1 en 6.2 nader uiteen zal worden gezet, het voorstel tot schrapping van het delict tweegevecht en voorstellen met betrekking tot het delict ambtswang.

2. Herijking van wettelijke strafmaxima

In het eindrapport van het inventariserende onderzoek van prof. mr J. de Hullu, mr I. M. Koopmans en prof. mr Th. A. de Roos is beschreven welke uitgangspunten de wetgever sinds 1886 heeft gehanteerd bij het vaststellen van de strafmaxima en welke verschuivingen daarbij in de loop der tijd zijn opgetreden. Ook is aangegeven of en in hoeverre door veranderingen in de wettelijke strafmaxima inconsistenties zijn ontstaan. De onderzoekers hebben de aandacht gericht op de maxima van de vrijheidsstraffen, omdat bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht de vrijheidsstraf voor misdrijven voorop stond en dit sindsdien niet wezenlijk is veranderd. Zo zijn de maxima van de vrijheidsstraffen richtinggevend geweest voor de geldboetemaxima (Wet indeling geldboetecategorieën, Stb. 1984, 91). In navolging van het eindrapport staat ook in het onderhavige wetsvoorstel tot herijking van een aantal wettelijke strafmaxima de vrijheidsstraf centraal. Bij de voorgestelde wijzigingen van de strafmaxima van vrijheidsstraffen is waar nodig voorzien in aanpassing van de betreffende geldboetecategorieën.

De onderzoekers geven aan dat voor de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht het oordeel over de ernst van het feit het belangrijkste ijkpunt was, waarbij men oog had voor afstemming van de strafmaxima bij

vergelijkbare delicten. De leidende gedachte was dat de maxima van de vrijheidsstraffen in hun onderlinge verhouding de ernst van de verschillende delicten tot uitdrukking brengen. Vanuit deze gedachte hebben de ontwerpers van het wetboek een redelijk harmonisch en systematisch patroon in de wettelijke strafmaxima aangebracht. Het belang van een evenwichtig stelsel van wettelijke strafmaxima schuilt er volgens de onderzoekers in dat daardoor een beheerste, humane reactie op wetsovertredingen mogelijk wordt en disproportionele repressie kan worden voorkomen. In dit verband wijzen de onderzoekers erop dat de wettelijke strafmaxima voor het openbaar ministerie en de strafrechter een belangrijk richtsnoer vormen bij de straftoemeting in concrete gevallen.

Een in het oog springende conclusie van de onderzoekers is, dat in de meeste titels van het Wetboek van Strafrecht het oorspronkelijke patroon van dit wetboek is gehandhaafd. Voorzover in de loop der tijd strafmaxima zijn gewijzigd, heeft dat over het algemeen niet geleid tot inconsistenties. Het Wetboek van Strafrecht, dat door ontwikkelingen in onder meer de economie en de informatisering op onderdelen is gewijzigd en aangevuld, is meer dan honderd jaar na zijn inwerkingtreding op hoofdlijnen nog steeds een adequate catalogus van strafbare feiten met passende strafmaxima. De wettelijke strafmaxima worden in de praktijk van de Nederlandse strafrechtspleging ook niet als knellend ervaren; de maximale straf voor een bepaald delict wordt zelden opgelegd.

Gelet op deze stand van zaken is, zoals ook in het regeringsstandpunt is aangekondigd, in het onderhavige voorstel van wet een zekere terughoudendheid betracht. Een grootscheepse, integrale herziening van de wettelijke strafmaxima ligt niet in de rede. De motie van de leden Dittrich en Kalsbeek-Jasperse vraagt ook niet om een integrale herziening. Zij vestigt de aandacht op de omstandigheid dat op strafbare feiten strafmaxima zijn gesteld die deels historisch bepaald zijn en die thans op zichzelf en in hun onderlinge verhouding niet meer tot uitdrukking behoeven te brengen in welke mate deze strafbare feiten maatschappelijk onaanvaardbaar worden geacht. In het verlengde van deze motie en gelet op de conclusies van het onderzoek naar de wettelijke strafmaxima, wordt in het onderhavige voorstel van wet de aandacht geconcentreerd op die delen van het materiële strafrecht waar de strafmaxima – gelet op huidige maatschappelijke opvattingen of vanwege inconsistenties – bijzondere aandacht behoeven. In zoverre is sprake van een gedeeltelijke herijking van de wettelijke strafmaxima. Om deze reden behelst het onderhavige wetsvoorstel geen uitgebreide vergelijking van alle wettelijke strafmaxima.

Concreet heeft de gekozen benadering, die blijkens de over het regeringsstandpunt uitgebrachte adviezen breed wordt gedragen, aanleiding gegeven tot voorstellen met betrekking tot drie groepen delicten: de geweldsdelicten, de culpose delicten en de vermogensdelicten.

Aandacht voor de historische bepaaldheid van strafmaxima leidt als vanzelf tot aandacht voor de historische bepaaldheid van sommige strafbaarstellingen. De vraag of een bepaald wettelijk strafmaximum nog passend is, kan immers niet los worden gezien van de vraag of de onderliggende strafbaarstelling zelf nog wel passend is. Het Wetboek van Strafrecht dient een redelijk getrouwe weergave te zijn van gedragingen die in de Nederlandse samenleving strafwaardig worden geacht en mag niet verworden tot een «rariteitenkabinet». De wetgever is hier in het algemeen ook alert op. Zo is onlangs, met de invoering van de wet inzake eurovalsmunterij, een tweetal obsoleete bepalingen over muntschennis uit het wetboek geschrapt (zie nader Kamerstukken II 2000/01, 27 494, nr. 3, blz. 3). Ten behoeve van het onderhavige wetsvoorstel is onderzocht welke strafbaarstellingen in het wetboek zodanig gedateerd zijn dat een

vervallenverklaring in de rede ligt en of tegen dat laatste overigens geen bezwaren bestaan. Dit onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat de titel over het tweegevecht kan vervallen.

3. Gewelddelicten

In het regeringsstandpunt is gesteld dat in de afgelopen honderd jaar de rechtsbelangen van het leven en de lichamelijke integriteit relatief zwaarder zijn gaan wegen. Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld gelegen in de ontwikkeling van strafbaarstellingen in bijzondere wetten zoals de Wegenverkeerswet, de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Vele van deze strafbaarstellingen houden uiteindelijk verband met de bescherming van het leven, de lichamelijke integriteit en de gezondheid. Verhoogde aandacht voor inbreuken op deze rechtsbelangen komt ook in andere maatschappelijke ontwikkelingen naar voren. In dit verband verdient het maatschappelijk verzet tegen allerlei vormen van zinloos geweld te worden genoemd, dat onder andere aanleiding heeft gegeven tot een initiatief-wetsvoorstel van de leden Kalsbeek-Jasperse en Van Heemst inzake strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten (Kamerstukken II 1998/99, 26 295, nrs. 1–2). Maar ook kan een groeiende afkeuring van diverse vormen van geweld in de huiselijke en relationele sfeer worden gesignaleerd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de recente strafbaarstelling van belaging (artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht) en in het interdepartementale project «Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld», dat beoogt een betere aanpak daarvan te bevorderen (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 51). Tot slot wordt op deze plaats gewezen op de initiatieven tot bestrijding van geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte, zoals treinconducteurs, verkoopmedewerkers, ziekenhuispersoneel en huisartsen (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 55).

In het onderhavige voorstel van wet is als uitgangspunt voor herziening van de strafmaxima bij de gewelddelicten een verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling (artikel 300, eerste lid, Sr) genomen. Voorgesteld wordt dit strafmaximum te verhogen van twee naar drie jaren gevangenisstraf. Daarmee wordt naar mijn oordeel op gepaste wijze tot uitdrukking gebracht dat wij in onze samenleving in het algemeen zwaarder aan gewelddelicten zijn gaan tillen. Het strafmaximum geeft uitdrukking aan de ernst en de strafwaardigheid van het misdrijf eenvoudige mishandeling zoals deze in onze samenleving worden ervaren.

Eenvoudige mishandeling is niet het enige gewelddelict dat ons strafrecht kent. Een aanpassing van de strafmaxima van alle gewelddelicten ligt echter niet in de rede. De andere gewelddelicten die raken aan de lichamelijke integriteit of het leven zijn reeds voorzien van adequate, vaak zware strafmaxima. Daarbij komt dat de maatschappelijke afkeuring van gewelddelicten voornamelijk ziet op gevallen waarin mensen worden mishandeld, of waarin ernstiger gewelddelicten jegens hen door mishandeling worden ingeluid. De omstandigheid dat eenvoudige mishandeling gemakkelijk kan uitmonden in ernstiger gewelddelicten maakt eenvoudige mishandeling naar het oordeel van de regering bij uitstek geschikt voor het uitdrukken van de genoemde, algemener maatschappelijke afkeuring van gewelddelicten.

De voorgestelde verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling houdt een strafverhoging in voor verschillende vormen van geweld die bestaan in eenvoudige mishandeling en is van toepassing in verschillende situaties. Het kan zinloos geweld betreffen tegen een slachtoffer dat burgermoed heeft getoond, maar ook andere bijzonder kwalijke

vormen van zinloos geweld, zoals de mishandeling van weerloze slachtoffers. Ook vallen mishandelingen van werknemers in de (semi-)openbare ruimte eronder. Anders dan naar verwachting het geval zal zijn bij het initiatiefwetsvoorstel van de leden Kalsbeek en Van Heemst (26 295), dat inmiddels is overgedragen aan de leden Horn en Rietkerk en door laatsgenoemden is aangevuld bij nota van wijziging d.d. 25 maart 2002, zal de voorgestelde algemene verhoging van het strafmaximum van twee naar drie jaren geen afbakenings- en interpretatieproblemen met betrekking tot strafverhogingsgronden met zich brengen. Dit is zowel uit oogpunt van bewijs als uit oogpunt van een rechtvaardige strafoplegging van belang.

Daarnaast is dit voorstel ook voor de aanpak van huiselijk geweld niet zonder betekenis. Op grond van de bestaande strafverzwarringsgronden in artikel 304 Sr zal degene die zijn echtgenoot, kind of geregistreerde partner (artikel 90octies Sr) mishandelt, voortaan een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren riskeren. Onder omstandigheden kan dan tevens inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis worden toegepast en kan de verdachte buiten heterdaad worden aangehouden. In de praktijk blijkt daar bij huiselijk geweld behoefte aan te bestaan.

De voorgestelde strafmaatverhoging strekt er niet toe alle gevallen van eenvoudige mishandeling zwaarder te doen bestraffen. De relatie tussen de voorgestelde wettelijke strafmaatverhoging en de strafoplegging in concrete gevallen is minder direct: de verscherping van de maatschappelijke afkeuring blijkt nu al in de hoogte van de opgelegde straffen voor geweldsdelicten, de aanpassing van de strafmaxima spoort daarmee.

In dit wetsvoorstel is niet voorzien in additionele strafverzwaring bij geweldsdelicten die zijn gepleegd onder invloed van alcohol of andere drugs, zoals deze is voorgesteld in de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Dittrich en Van de Camp van 9 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 34). Graag licht ik, tegen de achtergrond van deze motie, de overwegingen om van invoering van deze strafverzwarringsgrond af te zien nader toe.

In dit verband wil ik vooropstellen dat ook de regering onderkent dat veel criminaliteit, zoals zinloos geweld, alcoholgerelateerd is. Dat is ook een belangrijke reden om het beleid tegen overmatig alcoholgebruik te intensiveren (zie de Alcoholnota, Kamerstukken II 2000/01, 27 565, nrs. 1–3, en de daarover gevoerde discussie, Kamerstukken II 2001/02, 27 565, nrs. 4–19). In het kader van dit beleid wordt een combinatie van instrumenten – waaronder voorlichting, accijnsheffing en zelfregulering – ingezet.

Tegen het aanvankelijke voornemen van de regering om het gebruik van alcohol in het Wetboek van Strafrecht als strafverzwarringsgrond bij geweldsdelicten op te nemen, zijn door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het College van procureurs-generaal (OM) bezwaren aangevoerd. In hun adviezen wijzen deze organen erop dat het gebruik van alcohol, ook zonder dat dit een strafverzwarringsgrond is, bij de straftoemeting in voldoende mate kan worden verdisconteerd. De strafmaxima dienen daarvoor uiteraard voldoende ruimte te bieden, zo voegt de NVvR daar nog aan toe. De voorgestelde verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling voorziet hier ruimschoots in. Er is daarom geen praktische reden om alcoholgebruik daarnaast nog als strafverzwarringsgrond op te nemen in de wet. Verder wijzen de NVvR en het OM op de omstandigheid dat bij geweldsdelicten niet altijd sprake is van heterdaad. Naar het oordeel van de NVvR kan de strafverzwarringsgrond daarom een zekere willekeur meebrengen, terwijl het OM bewijs-technische problemen verwacht.

regering vindt de door de NVvR en het OM aangevoerde bezwaren overtuigend. Met name het feit dat de rechtspraak goed uit de voeten kan met de bestaande mogelijkheden om het gebruik van alcohol in het kader van de strafmaatbepaling mee te laten wegen, weegt hierbij zwaar. Bij deze stand van zaken verkiest de regering het overmatig gebruik van alcohol op andere wijzen tegen te gaan dan door de invoering van een wettelijke strafverhogingsgrond waaraan bezwaren kleven. Dit voorstel is daarom niet in dit voorstel van wet opgenomen.

4. Culpose delicten

4.1 Inleiding

Met betrekking tot de culpose delicten wordt in het onderzoeksrapport geconstateerd dat er een scheefgroei is ontstaan tussen het Wetboek van Strafrecht enerzijds en de Wegenverkeerswet 1994 anderzijds. In dit verband wordt gewezen op de wet van 24 juni 1998 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (verhoging van de maximumstraffen voor ernstige vormen van roekeloos rijgedrag en verbetering van de regelingen inzake de invordering en inhouding van rijbewijzen en inzake de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen) (Stb. 375). Op grond van het door deze wet gewijzigde artikel 175 van de Wegenverkeerswet 1994, welke wijziging met ingang van 3 juli 1998 in werking trad, riskeert iemand die onder invloed van alcohol of met ernstige overschrijding van de maximumsnelheid culpoos een verkeersongeval veroorzaakt waardoor een ander wordt gedood, een vrijheidsstraf van negen jaren. Daarentegen riskeert iemand die buiten verkeerssituaties culpoos de dood van een ander veroorzaakt, een vrijheidsstraf van negen maanden (artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht). Tussen beide strafmaxima bestaat, zo is ook in het regeringsstandpunt en in de adviezen van de NVvR en het OM vastgesteld, een zekere spanning. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt deze strafmaxima meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Afgezien van het verschil tussen de maxima van negen jaren en negen maanden, is in het onderzoeksrapport – evenals in de daarin aanhaalde strafrechtelijke literatuur – ook aan andere aspecten van de beide strafmaxima aandacht besteed, zoals de verhouding tussen het strafmaximum van het veroorzaken van de dood en het veroorzaken van lichamelijk letsel, de verhouding tussen de strafmaxima van het gronddelict en de strafverhogingsgronden in artikel 175 WvW 1994 en de samenhang met de gemeengevaarlijke culpose delicten in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.¹ Voor het laatstgenoemde aspect is ook in het advies van de NVvR aandacht gevraagd. Bij de onderhavige herijking van de strafmaxima van de culpose delicten is met deze en soortgelijke aspecten rekening gehouden.

4.2 Verhoging strafmaxima culpose delicten Wetboek van Strafrecht

Bij het meer met elkaar in overeenstemming brengen van de strafmaxima van de diverse culpose delicten, ligt een verhoging van de strafmaxima van de culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht in de rede. Het belangrijkste argument daarvoor is dat de strafmaxima van negen maanden voor dood door schuld en zes maanden voor zwaar lichamelijk letsel door schuld niet langer aansluiten bij het maatschappelijk oordeel over de ernst van deze misdrijven in de huidige samenleving. Wie zich aanmerkelijk onvoorzichtig gedraagt en daardoor de dood van een ander of zwaar lichamelijk letsel bij een ander veroorzaakt, verdient een ernstiger strafrechtelijk verwijt te kunnen worden gemaakt.

¹ Zie naast het onderzoeksrapport met name J. de Hullu & W. Wedzinga, *Naar een hoger strafmaximum voor culpose (verkeers)delicten?*, Delikt en Delinkwent 27 (1997), blz. 758 e.v.

In het algemeen is hier van belang dat, zoals ook in het regeringsstandpunt uiteen is gezet, de rechtsbelangen van het leven en van de lichamelijke integriteit gedurende de afgelopen honderd jaar relatief zwaarder zijn gaan wegen. Voorzover het gaat om de culpose aantasting van deze rechtsbelangen, kan worden gewezen op enkele ontwikkelingen in de wettelijke strafmaxima die reeds in deze richting wijzen. Zo zijn in de sfeer van het wegverkeer in 1951 vrijheidsstraffen ingevoerd van één en (ingeval onder invloed is gereden) drie jaren voor dood door schuld en negen maanden en (idem) twee jaren voor lichamenlijk letsel door schuld aan een verkeersongeval. Gelet op de toegenomen intensiteit van het verkeer is het niet verwonderlijk dat deze ontwikkeling zich het eerst in deze context manifesteert. Daarbuiten kan ook worden gewezen op het in 1970 ingevoerde artikel 161quinquies Sr inzake radioactieve besmetting en de in 1989 ingevoerde artikelen 173 en 173b Sr inzake vergiftiging van waterreservoirs en milieuverontreiniging. Indien van deze feiten levensgevaar te duchten is en zij iemands dood ten gevolge hebben, kan een gevangenisstraf van twee jaren worden opgelegd. De lijn die in deze ontwikkeling kan worden ontwaard, is dat in de loop der tijd bij culpose delicten met ernstige gevolgen voor de lichamelijke integriteit of het leven hogere strafmaxima passend zijn geacht.

In dit wetsvoorstel wordt over de gehele linie van de culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht met ernstige gevolgen voor het leven of de lichamelijke integriteit een verhoging van de wettelijke strafmaxima voorgesteld. Afgezien van de centrale artikelen 307 en 308 Sr inzake dood door schuld en zwaar lichamenlijk letsel door schuld, gaat het hierbij om artikel 283 Sr inzake culpose vrijheidsberoving en om de culpose delicten in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. Deze laatste titel, waarin ook de genoemde artikelen 161quinquies, 173 en 173b Sr zijn opgenomen, ziet op de gemeengevaarlijke misdrijven. Deze misdrijven betreffen gedragingen die gevaarlijk zijn voor de algemene veiligheid van personen en goederen, omdat zij betrekkelijk onbeheersbare krachten kunnen oproepen. Het gaat hierbij onder meer om het veroorzaken van brand, vernieling van gebouwen, elektriciteitswerken, werken voor telecommunicatie en geautomatiseerde werken, het veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer, het treinverkeer, de scheepvaart en het openbaar verkeer over de weg, radioactieve besmetting, milieuverontreiniging, vergiftiging van waterreservoirs en verkoop van schadelijke waren. Het is in onze gemotoriseerde, technische en verkeersintensieve samenleving van groot belang dat deze gedragingen worden tegengegaan. De vaststelling van veiligheidsvoorschriften en de controle op de naleving daarvan zijn hierbij van zeer groot belang. Daarnaast dient evenwel ook een adequate strafrechtelijke reactie mogelijk te zijn indien in dit verband met grote gevaren aanmerkelijk onvoorzichtig is gehandeld. Om deze reden is het gepast om de norm dat een ieder zo voorzichtig dient te handelen dat gevaren voor of aantastingen van het leven of de lichamelijke integriteit worden voorkomen, extra in te scherpen.

Afgezien van deze overwegingen past een strafmaatverhoging ook goed bij de ontwikkeling van de strafmaxima bij overtredingen. Hoewel bij overtredingen in beginsel geen opzet of zelfs maar culpa wordt geëist, is een strafmaximum van zes maanden hechtenis bepaald geen uitzondering meer. In verhouding daarmee is zes maanden hechtenis voor een culpos misdrijf dat zwaar lichamenlijk letsel meebrengt aan de lage kant. Verder verdient aandacht dat in de strafrechtelijke literatuur steun kan worden gevonden voor een zekere verhoging van de strafmaxima van de culpose delicten.¹ Enige verhoging van deze strafmaxima sluit, tot slot, goed aan bij de situatie in de ons omringende landen. Zo is op het delict dood door schuld in België drie maanden tot twee jaren gevangenisstraf gesteld, in

¹ Vgl. Prof. mr M. P. Vrij, *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV)*, 1952, deel I, blz. 151 – de vraag «Behoren de strafmaxima voor culpose delicten te worden verhoogd?» werd destijds door de NJV met geringe meerderheid bevestigend beantwoord, vgl. blz. 199 –; Prof. mr D. van Eck, *Enkele gedachten over het schuld misdrijf*, *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1966, blz. 127; Prof. mr J. de Hullu & mr W. Wedzinga, *Delikt en Delinkwent*, 1997, blz. 764.

Frankrijk ten hoogste drie jaren gevangenisstraf en in Duitsland ten hoogste vijf jaren gevangenisstraf.

In het onderhavige wetsvoorstel is als uitgangspunt voor het culpose delict dood door schuld gekozen voor een strafmaximum van ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 307 Sr). Zwaar lichamelijk letsel door schuld wordt in dit voorstel bedreigd met een maximumstraf van ten hoogste een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. Voor de keuze van deze strafmaxima zijn aanknopingspunten gevonden in de artikelen 161quinquies, 173 en 173b Sr, terwijl vanzelfsprekend ook de verhouding tot de strafmaxima in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994, met name die in het eerste lid van dit artikel, onder ogen is gezien. Het onderhavige wetsvoorstel brengt wat dit laatste betreft mee dat de straffen in het verkeersstrafrecht de helft hoger zullen zijn dan in het commune strafrecht. Deze verhouding is minder extreem dan de huidige en past beter bij de mate waarin de verkeerscontext hogere strafmaxima dan in het commune strafrecht kan rechtvaardigen.

Het in artikel 307, eerste lid, Sr voorgestelde strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf wordt in het onderhavige wetsvoorstel ook aangehouden voor de culpose delicten met fataal gevolg in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. In deze titel zijn in het verlengde van de verhoging van het strafmaximum bij fataal gevolg ook de maxima bij levensgevaar en bij gemeen gevaar voor goederen verhoogd. Deze aanpassingen passen in de eerste plaats bij de grote gevaren die in het spel zijn bij de gedragingen van Titel VII. Verder is er in dit verband naar gestreefd het basisstrafrecht van strafmaatverhoudingen dat in vrijwel elk artikel van Titel VII terugkeert, zoveel mogelijk te respecteren. Tot slot houden deze aanpassingen verband met de wens om in Titel VII, voor gevallen waarin sprake is van zeer ernstige maar niet fatale gevolgen, te voorzien in een strafmaximum dat overeenkomt met dat van artikel 308 Sr inzake zwaar lichamelijk letsel door schuld. Het is niet nodig ook in Titel VII de strafverzwaring grond zwaar lichamelijk letsel in te voeren, omdat de delicten waar het in deze titel om gaat van dien aard zijn dat, indien zij zwaar lichamelijk letsel tot gevolg hebben, er vrijwel altijd ook sprake is geweest van levensgevaar. Het strafmaximum voor levensgevaar kan dan volstaan. Voorts staat het de officier van justitie in gevallen als deze vrij om te vervolgen voor het misdrijf van artikel 308 Sr.

De verhoudingen tussen de strafmaxima bij lichamelijk letsel als gevolg enerzijds en fataal gevolg anderzijds zijn in dit wetsvoorstel voor de culpose delicten op uniforme wijze geregeld. Indien sprake is van een fataal gevolg, dan wordt het strafmaximum ten opzichte van dat bij lichamelijk letsel verdubbeld. Deze strafmaatverhouding doet recht aan de ernst van het culpose misdrijf waarbij iemand het leven laat en mitigeert tegelijkertijd de verdrievoudiging welke in het huidige eerste lid van artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 is voorzien. De thans voorgestelde verhouding wordt gedeeltelijk gerealiseerd door het strafmaximum in onderdeel b van het zojuist genoemde artikellid (betreffende het verkeersongeval waardoor een ander lichamelijk letsel wordt toegebracht) te verhogen van een jaar gevangenisstraf naar een jaar en zes maanden gevangenisstraf. De verdubbeling bij fataal gevolg, welke over de gehele linie van de culpose delicten wordt voorgesteld, is iets forser dan in strafverhogingsgronden bij de opzetdelicten is voorzien. Bij deze laatste delicten gaat het echter in veel gevallen om verhogingen van strafmaxima die reeds zeer hoog zijn.

De hoofdlijnen van de hiervoor besproken aanpassingen van de culpose delicten kunnen eenvoudig worden samengevat als: (1) bij fataal gevolg geldt een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf; (2) het straf-

maximum bij fataal gevolg is het dubbele van dat bij zwaar lichamenlijk letsel als gevolg; (3) in het verkeer zijn de strafmaxima de helft hoger.

Afgezien van deze aanpassingen is in het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een afzonderlijk strafmaximum voor schuld die bestaat in roekeloosheid. Ook door dit voorstel, dat in de volgende paragraaf uiteen zal worden gezet, zal meer overeenstemming ontstaan tussen de verschillende strafmaxima van de culpose delicten. Op deze plaats merk ik nog op dat ook voor de voorgestelde strafmaxima voor roekeloosheid geldt, dat deze bij fataal gevolg het dubbele zijn van die bij zwaar lichamenlijk letsel als gevolg, alsmede dat zij in het verkeer de helft hoger zijn dan in het commune strafrecht.

4.3 Schuld die bestaat in roekeloosheid

Bij de benadering die in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen om de strafmaxima van artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 en die van het Wetboek van Strafrecht meer met elkaar in overeenstemming te brengen, is teruggegrepen op de strekking van de wet waarmee de hoge straffen in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 zijn ingevoerd. Zoals blijkt uit onder meer de considerans van deze wet, is met deze strafmaatverhogingen beoogd het optreden tegen ernstige vormen van roekeloos rijgedrag te bevorderen. In dat verband zijn aan de rechter meer mogelijkheden gegeven om bij fataal gevolg of lichamenlijk letsel in de strafmaat rekening te houden met het bij familieleden, vrienden en kennissen van het slachtoffer teweeggebrachte leed en met de in de samenleving ontstane onrust. Ook is met de wetswijziging tot uitdrukking gebracht dat onverantwoordelijk rijgedrag in de huidige tijd zwaar wordt aangerekend. Gelet op de intensiteit van het verkeer en het vertrouwen waarmee men aan dat verkeer moet kunnen deelnemen, rust er een grote verantwoordelijkheid op verkeersdeelnemers om de veiligheid van het verkeer niet in gevaar te brengen, aldus de wetgever (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 112, nr. 5, p. 3).

De noodzaak de rechter meer armslag te geven, werd in het bijzonder gevoeld na het zogenoemde Porsche-arrest van de Hoge Raad (HR 15 oktober 1996, NJ 1997, 199). In dat arrest werd een uitspraak van het Hof Den Bosch gecasseerd waarin de verdachte wegens doodslag, meermalen gepleegd, een gevangenisstraf van zes jaren was opgelegd. Het betrof hier een verkeersongeval als gevolg van zeer onverantwoord rijgedrag onder invloed van alcohol, waarbij vijf mensen om het leven kwamen. De bewezenverklaring van het voorwaardelijk opzet werd door de Hoge Raad evenwel onvoldoende geacht. Het Hof Arnhem, dat de verdachte na verwijziging door de Hoge Raad wegens dood door schuld veroordeelde, liet doorschemeren dat de wettelijke strafmaxima eigenlijk onvoldoende waren.

Aansluitend bij de strekking van de wetswijziging uit 1998, die de regering onverminderd onderschrijft, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld om de zwaarste vorm van het culpose delict – dat is die waarbij de schuld bestaat in roekeloosheid – van een afzonderlijk strafmaximum te voorzien. Daarmee wordt beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in alle gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's worden genomen.

Deze oplossing sluit goed aan bij de strekking van de wetswijziging van 1998 en behelst om twee redenen een verbetering ten opzichte van de huidige systematiek. In de eerste plaats kan zo ook bij andere roekeloze verkeersgedragingen dan die waarbij in ernstige mate te hard of onder

invloed is gereden, een passend strafrechtelijk verwijt worden gemaakt. Zo kan onder omstandigheden bijvoorbeeld ook het niet-verlenen van voorrang, spookrijden of rijden in een zeer ondeugdelijk voertuig leiden tot het oordeel dat sprake is van roekeloosheid. In de tweede plaats worden de hoogste strafmaxima zo duidelijk gereserveerd voor de gevallen waarvoor zij zijn bedoeld, namelijk die waarin sprake is van roekeloosheid.

Invoering van «roekeloosheid» als strafverzwarende omstandigheid in het Wetboek van Strafrecht is een novum. In zijn advies bij dit wetsvoorstel merkt de Raad van State op dat strafverzwarende omstandigheden gewoonlijk zien op feitelijke omstandigheden. Het voorstel houdt naar het oordeel van de regering evenwel geen systeembreuk in. Zo kent het Wetboek van Strafrecht bijvoorbeeld ook strafbaarstellingen waarbij voorbedachten rade als strafverzwarende omstandigheid geldt (zie de artikelen 108, tweede lid, en 115, tweede lid, Sr), een begrip waarin evenals bij roekeloosheid feitelijke en normatieve elementen samenkomen. Daarnaast impliceert het verschil tussen opzet en schuld een verschil in wettelijk strafmaximum voor verschillende subjectieve elementen, ook al gaat het daarbij technisch bezien niet om strafverzwarende omstandigheden. Een voorbeeld vormen de gemeengevaarlijke misdrijven in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht: de culpose en de opzettelijke variant van het betreffende misdrijf zijn met verschillende strafmaxima paarsgewijs in deze Titel opgenomen.

Het strafmaximum dat voor schuld bestaand in roekeloosheid wordt voorgesteld, houdt een verdubbeling in van de vrijheidsstraffen die zijn voorzien in het eerste lid van artikel 175 Wegenverkeerswet 1994. In geval van roekeloosheid kunnen daarmee bij een dodelijk ongeval zes jaren gevangenisstraf worden opgelegd en bij een ongeval waardoor een ander lichamelijk letsel wordt toegebracht drie jaren gevangenisstraf. Het strafmaximum van drie jaren gevangenisstraf bij lichamelijk letsel is hetzelfde als het huidige strafmaximum in artikel 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994. De zes jaren gevangenisstraf bij een door roekeloosheid veroorzaakt dodelijk verkeersongeval voorzien in een passend strafmaximum voor dit ernstige delict. Zoals nog ter sprake zal komen, leidt het verkeren onder invloed, het niet-meewerken aan een alcoholonderzoek of het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid daarbij in het onderhavige wetsvoorstel nog tot een extra strafverhoging met vijftig procent. In een casus als die welke in de Porsche-zaak aan de orde was, zou derhalve ook in de hier voorgestelde systematiek een strafmaximum van negen jaren gevangenisstraf gelden. In het specifieke geval, waarin vijf mensen om het leven kwamen, zou een straf van twaalf jaren gevangenisstraf kunnen worden opgelegd (meerdaadse samenloop, artikel 57 Sr).

In dit wetsvoorstel worden, zoals gezegd, diverse andere roekeloze verkeersgedragingen dan die waarbij onder invloed of veel te hard is gereden van een strafmaximum van zes jaren gevangenisstraf voorzien ingeval zij een fataal gevolg hebben. Deze gedragingen worden nu nog bedreigd met een maximumstraf van drie jaren gevangenisstraf. Zijn er twee of meer slachtoffers, dan kan bij roekeloosheid acht jaren gevangenisstraf worden opgelegd (artikel 57 Sr).

Naar het oordeel van de regering maken de hier voorgestelde strafmaxima een adequate bestraffing mogelijk van culpose delicten met ernstige gevolgen voor de fysieke integriteit of het leven. Met deze voorstellen wordt tevens een belangrijke stap gezet in het meer met elkaar in overeenstemming brengen van de verschillende strafmaxima van de culpose delicten. Doordat, zoals verderop zal worden toegelicht, ook voor

het commune strafrecht afzonderlijke strafmaxima voor roekeloosheid worden voorgesteld – bij dood door schuld die bestaat in roekeloosheid een gevangenisstraf van vier jaren –, kunnen de huidige verschillen tussen de strafmaxima in de kern worden teruggebracht tot een verschil tussen vier en zes jaren gevangenisstraf. Dit past bij de mate waarin de specifieke verkeerscontext hogere strafmaxima kan rechtvaardigen. De legitimiteit van de verschillende strafmaxima van de culpose delicten kan zo worden versterkt.

Zoals gezegd wordt met de invoering van een afzonderlijk strafmaximum voor roekeloosheid beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in alle gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Roekeloosheid vereist daarmee niet slechts een aanmerkelijke onvoorzichtigheid, maar een zeer ernstig gebrek aan zorgvuldigheid. Het gaat, anders gezegd, binnen de grenzen van het culpose delict, om het zwaarste verwijt dat iemand kan worden gemaakt. Hiermee wordt aangesloten bij de betekenis die aan het begrip roekeloosheid in rechtspraak en dogmatiek wordt toegekend.¹

Bij de beoordeling of sprake is van roekeloosheid dienen alle omstandigheden in aanmerking te worden genomen. Dit brengt mee dat het culpose delict niet als een geïsoleerde handeling wordt beschouwd, maar dat ook daaraan voorafgaande handelingen, zoals alcoholgebruik, worden betrokken bij de beoordeling. Roekeloosheid vereist, zoals gezegd, dat een of meer gedragingen van de dader worden aangewezen die erop duiden dat door hem welbewust onaanvaardbare risico's zijn genomen. Zijn inderdaad welbewust onaanvaardbare risico's genomen, dan behoeft een enkel onbewust moment in het geheel van de gedragingen van de dader niet in de weg te staan aan het oordeel dat sprake is van roekeloosheid. Wie bijvoorbeeld welbewust ervoor kiest tijdens het rijden tevens een kaart te lezen en daardoor een voorrangsweg geheel over het hoofd ziet waardoor een ernstig verkeersongeval plaatsvindt, zal onder omstandigheden roekeloosheid kunnen worden verweten. In het algemeen zal bij roekeloosheid sprake moeten zijn van bewustheid van het risico van ernstige gevolgen, waarbij op zeer lichtzinnige wijze ervan wordt uitgegaan dat deze risico's zich niet zullen realiseren.

Evenmin als het begrip schuld, duidt het begrip roekeloosheid op een bepaalde, specifiek omschreven gedraging, maar geeft het een normatieve kwalificatie die onder verschillende omstandigheden op verschillende soorten gedragingen toepasselijk kan zijn. Het gegeven dat het begrip «roekeloosheid» in de Nederlandse strafrechtspraak, zowel bij het opstellen van de telastelegging als bij het bewijs, een begrip is waar sinds jaar en dag veel mee wordt gewerkt, verzekert dat het hier gaat om een werkbaar begrip.

4.4 Strafverzwaring bij rijden onder invloed en ernstige overschrijding maximumsnelheid

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de strafverhogingsgrond bij rijden onder invloed, het niet meewerken aan een alcoholonderzoek en het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid gehandhaafd. Wel is de strafmaatverhoging waartoe deze omstandigheden aanleiding geven iets anders vormgegeven.

Zowel in het geldende recht als in het systeem van het wetsvoorstel zijn rijden onder invloed en – kort gezegd – veel te hard rijden in de eerste plaats omstandigheden die, indien telastegelegd en bewezen, door de rechter mogen worden betrokken bij de beoordeling van de mate van

¹ Vgl. J. Remmelink, *Mr D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht*, vijftiende druk, Gouda Quint b.v., Deventer 1996, blz. 233.

schuld aan het verkeersongeval in het concrete geval. Bij deze beoordeling legt de vaststelling dat onder invloed of veel te hard is gereden blijken de rechtspraak veel gewicht in de schaal; onder deze omstandigheden is al snel sprake van roekeloosheid. Deze stand van zaken spoort met de strekking van de Wegenverkeerswet 1994, waarin de wetgever op verschillende plaatsen – naast artikel 175 kan worden gewezen op artikel 164 inzake de invordering van het rijbewijs – , het signaal afgeeft dat beide omstandigheden zeer ernstige gedragingen behelzen die de betrokkene zwaar zijn aan te rekenen. Het gaat hier immers om gedragingen die direct gevaar opleveren voor de verkeersveiligheid, terwijl zij gemakkelijk zijn te voorkomen. Dit neemt overigens niet weg dat in de huidige rechtspraak ook gevallen voorkomen waarin de rechter, die heeft vastgesteld dat bijvoorbeeld de maximumsnelheid in ernstige mate is overschreden, tot het oordeel komt dat, alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemend, de dader geen verwijt van roekeloosheid kan worden gemaakt.

Met de opname van beide omstandigheden in een wettelijke strafverhogingsgrond wordt aangegeven dat deze omstandigheden vanwege hun ernst steeds, dat wil zeggen ongeacht de vastgestelde mate van schuld in het concrete geval, een verhoging van de maximumstraf meebrengen en dus oplegging van een hogere straf kunnen rechtvaardigen. In dit wetsvoorstel is om deze reden bepaald dat bij rijden onder invloed, niet meewerken aan een alcoholonderzoek of veel te hard rijden, de vier strafmaxima die zijn onderscheiden in de eerste twee leden van artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 alle met de helft worden verhoogd.

De voorgestelde strafverhoging met de helft is minder fors dan de huidige verdrievoudiging in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994. Over deze verdrievoudiging merken prof. mr Th. A. de Roos, prof. mr J. de Hullu en mr I. M. Koopmans in hun onderzoeksrapport op dat deze «afwijkt van het gebruikelijke» bij kwalificerende omstandigheden. Elders in de strafrechtelijke literatuur is deze verdrievoudiging bekritiseerd als te fors en te extreem.¹ Een verhoging met de helft bij rijden onder invloed en veel te hard rijden, sluit beter aan bij de verhoudingen elders in het strafrecht en bij de betrekkelijk eensluidende opvattingen in de strafrechtelijke literatuur.

Concreet brengt het wetsvoorstel de volgende strafverhogingen mee. Is sprake van roekeloosheid en is tevens een van de strafverhogingsgronden aanwezig, dan geldt bij fataal gevolg een strafmaximum van negen jaren gevangenisstraf en bij lichamelijk letsel vier jaren en zes maanden gevangenisstraf. Het allerhoogste strafmaximum dat thans in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 is voorzien, negen jaren gevangenisstraf, blijft aldus gehandhaafd, terwijl daarnaast het hoogste strafmaximum bij lichamelijk letsel met een jaar en zes maanden wordt verhoogd tot vier jaren en zes maanden.

In het eerder genoemde geval, waarin de rechter ondanks een ernstige overschrijding van de maximumsnelheid oordeelt dat in het betrokken geval de dader geen roekeloosheid kan worden verweten, kan de rechter bij fataal gevolg een gevangenisstraf van vier jaren en zes maanden opleggen, en als het feit lichamelijk letsel ten gevolge heeft een gevangenisstraf van twee jaren en drie maanden. Deze strafmaxima zijn voor dit geval, waarin geen roekeloosheid aanwezig is, passend.

¹ Prof. mr J. de Hullu & mr W. Wedzinga, *Delikt en Delinkwent*, 1997, blz. 766; mr H. G. M. Krabbe, in: mr A. E. Hartevelde, mr H. G. M. Krabbe (red.), *De Wegenverkeerswet 1994. Een strafrechtelijk commentaar*, 2e druk, Gouda Quint, Deventer 1999, blz. 118–119.

4.5 Roekeloosheid in het commune strafrecht

Voorgesteld wordt een afzonderlijk strafmaximum voor schuld die bestaat in roekeloosheid niet alleen in te voeren in de Wegenverkeerswet 1994, maar ook in het commune strafrecht. Ook buiten de verkeerscontext moet

iemand die op roekeloze wijze de lichamelijke integriteit of het leven van zijn medemens op het spel zet, een passend strafrechtelijk verwijt kunnen worden gemaakt. Het is deze beoordeling van de strafwaardigheid van roekeloos gedrag die de grondslag vormt voor de voorgestelde strafverhoging. Gevallen waarin dit hogere strafmaximum aan de orde kan zijn, zijn bijvoorbeeld zeer kwalijke gevallen van brand door schuld of gevallen waarin zeer onzorgvuldig gedrag van een kwakzalver heeft geleid tot ernstige gevolgen. Een hoger strafmaximum voor schuld die bestaat in roekeloosheid past bij het in paragraaf 4.2 verwoorde uitgangspunt dat een verhoging van de strafmaxima van de culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht in de rede ligt.

Bij het delict dood door schuld wordt voorgesteld de twee jaren gevangenisstraf die zijn voorzien in het eerste lid van artikel 307 Sr te verhogen tot vier jaren gevangenisstraf voor het geval dat de schuld bestaat in roekeloosheid. Bij zwaar lichamenlijk letsel door schuld die bestaat in roekeloosheid is een strafmaximum van twee jaren voorzien in artikel 308 Sr. De roekeloosheid brengt aldus, evenals in het verkeer, steeds een verdubbeling mee van het strafmaximum voor schuld die niet bestaat in roekeloosheid. Door het volgen van dezelfde systematiek als in de Wegenverkeerswet 1994 wordt meer consistentie bereikt in de culpose delicten, ook afgezien van de specifieke strafmaxima als zodanig. Het strafmaximum van vier jaren gevangenisstraf bij dood door schuld die bestaat in roekeloosheid lijkt ook afgezet tegen de strafmaxima voor dood door schuld in de ons omringende landen redelijk (België: gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaren; Frankrijk: gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren; Duitsland: gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren).

Overwogen is ook in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht en in artikel 283 Sr een afzonderlijk strafmaximum in te voeren voor schuld die bestaat in roekeloosheid. Hiervan is afgezien omdat dit niet noodzakelijk is voor een systematische verankering van de verdubbeling van het strafmaximum bij roekeloosheid in de commune culpose gevolgsdelicten. Indien culpose vrijheidsberoving of een culpoos gemeengevaarlijk delict als brand door schuld zwaar lichamenlijk letsel of iemands dood ten gevolge heeft, kan de officier van justitie ook vervolgen op grond van dood door schuld of zwaar lichamenlijk letsel door schuld als bedoeld in de artikelen 307, eerste lid, en 308, eerste lid, Sr. Voor een veroordeling is dan vereist dat van de dader gezegd kan worden dat deze moest en kon voorzien dat zijn gedraging iemands dood of zwaar lichamenlijk letsel ten gevolge zou kunnen hebben, maar desondanks en hoewel dit mogelijk was, niet van zijn gedraging heeft afgezien. In gevallen waarin bijvoorbeeld een brand (ontploffing, enz.) aan *roekeloos* gedrag te wijten is en deze brand ernstige gevolgen voor anderen heeft, zal vanwege de aard van deze gedraging tevens dood of zwaar lichamenlijk letsel door schuld die bestaat in roekeloosheid kunnen worden telastegelegd en bewezen. Als gezegd staat het de officier van justitie vrij in deze gevallen te kiezen voor telastelegging van de culpose delicten neergelegd in de artikelen 307 en 308 Sr. Daarmee staan ook in deze gevallen de strafmaxima van vier respectievelijk twee jaren gevangenisstraf ter beschikking. Bij twee of meer slachtoffers gelden in dit geval strafmaxima van vijf jaren en vier maanden respectievelijk twee jaren en acht maanden gevangenisstraf (meerdaadse samenloop, artikel 57 Sr).

Gelet op de hier geschetste mogelijkheden om bij gemeengevaarlijke culpose delicten of bij culpose vrijheidsberoving onder omstandigheden die daartoe aanleiding geven, te vervolgen op de grondslag van de artikelen 307 en 308 Sr, is het niet nodig ook in Titel VII en in artikel 283 Sr aparte voorzieningen te treffen voor het geval de schuld bestaat in roekeloosheid. Op betrekkelijk eenvoudige wijze kan de invoering van het

afzonderlijke strafmaximum voor roekeloosheid zo toch systematisch verantwoord worden gerealiseerd.

4.6 Samenvatting aanpassingen culpose delicten

De aanpassingen van de culpose delicten die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, kunnen als volgt beknopt worden samengevat: (1) bij fataal gevolg geldt een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf; (2) het strafmaximum bij fataal gevolg is het dubbele van dat bij zwaar lichamelijk letsel als gevolg; (3) indien de schuld bestaat in roekeloosheid worden beide strafmaxima verdubbeld, zodat bij fataal gevolg vier jaren gevangenisstraf en bij zwaar lichamelijk letsel twee jaren gevangenisstraf opgelegd kunnen worden; (4) in het verkeer zijn de strafmaxima de helft hoger; (5) bij rijden onder invloed en bij het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid worden de strafmaxima met de helft verhoogd.

Een afzonderlijk strafmaximum voor schuld die bestaat in roekeloosheid is voorzien in de artikelen 307 en 308 Sr en in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994. Indien de officier van justitie in andere gevallen, zoals vrijheidsberoving of brand door schuld met zwaar lichamelijk letsel of iemands dood als gevolg, van oordeel is dat de dader roekeloos heeft gehandeld, dan staat het hem vrij te vervolgen voor dood door schuld of zwaar lichamelijk letsel door schuld als bedoeld in de artikelen 307 en 308 Sr. De strafmaxima van vier respectievelijk twee jaren gevangenisstraf zijn dan beschikbaar.

Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, inzake de gemeengevaarlijke delicten, kent geen afzonderlijk strafmaximum voor zwaar lichamelijk letsel als gevolg. In dit verband voorziet het strafmaximum van een jaar gevangenisstraf bij levensgevaar in een passend strafmaximum. Verder staat het de officier van justitie in alle gevallen vrij om te vervolgen voor zwaar lichamelijk letsel door schuld als bedoeld in artikel 308 Sr.

Ten opzichte van de huidige strafmaxima behelzen de voorstellen de volgende verschillen. Bij het culpose delict met fataal gevolg worden de bestaande strafmaxima in de meeste gevallen verdubbeld. Bij dood door schuld in artikel 307 Sr is de voorgestelde verhoging iets forser (van negen maanden naar twee jaren); bij de delicten in de artikelen 161quinquies, 173 en 173b Sr geldt ook nu al een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf. Bij zwaar lichamelijk letsel is sprake van een verdubbeling van het huidige strafmaximum in artikel 308 Sr, terwijl bij culpose vrijheidsberoving met zwaar lichamelijk letsel als gevolg het huidige strafmaximum van negen maanden met drie maanden wordt verhoogd. Evenals bij culpose delicten met zwaar lichamelijk letsel als gevolg het geval is, komen de strafmaxima van de gemeengevaarlijke culpose delicten waardoor levensgevaar ontstaat op een jaar gevangenisstraf te liggen. Dit betekent in de meeste gevallen een verdubbeling van de huidige strafmaxima.

Voor het geval waarin de schuld bestaat in roekeloosheid voorziet dit wetsvoorstel in forser strafverhogingen. Deze zwaarste schuldvorm wordt bij dood door schuld in artikel 307 Sr naar geldend recht bestreken door het strafmaximum van negen maanden. Dit maximum wordt verhoogd naar vier jaren gevangenisstraf. Bij zwaar lichamelijk letsel door schuld die bestaat in roekeloosheid is sprake van verhoging van het strafmaximum van zes maanden naar twee jaren gevangenisstraf.

In het verkeersstrafrecht wordt schuld aan een verkeersongeval waardoor een ander wordt gedood evenals onder het huidige recht gestraft met

gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren. De straf voor schuld aan een verkeersongeval waardoor een ander lichamelijk letsel wordt toegebracht, wordt door dit wetsvoorstel verhoogd van een jaar naar een jaar en zes maanden gevangenisstraf. Evenals in het commune strafrecht worden deze strafmaxima verdubbeld indien de schuld bestaat in roekeloosheid. Bij het ongeval waardoor een ander lichamelijk letsel wordt toegebracht, komt het strafmaximum voor roekeloosheid daarmee op drie jaren gevangenisstraf te liggen. Dit is hetzelfde strafmaximum als thans is voorzien voor het geval dat onder invloed of veel te hard is gereden. Bij het ongeval waarbij een ander het leven verliest, komt het strafmaximum voor het geval de schuld bestaat in roekeloosheid uit op zes jaren gevangenisstraf. Diverse gedragingen die onder omstandigheden roekeloos kunnen zijn, komen aldus onder het bereik van dit strafmaximum waar zij naar geldend recht met maximaal drie jaren gevangenisstraf worden bedreigd.

In het wetsvoorstel brengen rijden onder invloed, het niet meewerken aan een alcoholonderzoek en het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid ten slotte een verhoging van de strafmaxima met vijftig procent mee.

5. Vermogensdelicten

In overeenstemming met het regeringsstandpunt is bij de herziening van de strafmaxima van de vermogensdelicten het strafmaximum van diefstal, vier jaren gevangenisstraf, als vertrekpunt genomen. In zijn algemeenheid is dit strafmaximum nog steeds adequaat en het kan daarom onverminderd als uitgangspunt gelden bij een systematische beoordeling van de strafmaxima van de vermogensdelicten. Verder spelen bij vermogenscriminaliteit twee factoren een belangrijke rol in de beoordeling van de strafwaardigheid van gedragingen. In de eerste plaats is de wijze waarop een aan een ander toebehorend vermogensbestanddeel wordt weggenomen, een belangrijk ijkpunt. Hierin ligt bijvoorbeeld de rechtvaardiging voor de lagere straf die op verduistering is gesteld. In de tweede plaats is het vertrouwen dat de benadeelde persoon in de betrokkene heeft mogen stellen, een belangrijk ijkpunt. Zoals in het regeringsstandpunt is aangegeven, komt in de ontwikkelingen in de vermogenscriminaliteit en in de daarop ziende strafbaarstellingen het belang van dit tweede ijkpunt duidelijk naar voren. Genoemd worden hier de verhoging van het strafmaximum voor valsheid in geschrift en de recente Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen (wet van 20 januari 2000, Stb. 40).

De meeste strafmaxima van de vermogensdelicten zijn, ook tegen de achtergrond van deze twee factoren bezien, onverminderd adequaat. In het onderhavige wetsvoorstel wordt alleen met betrekking tot afdreiging en oplichting voorgesteld de bestaande strafmaxima aan te passen. Bij beide delicten kan misbruik van vertrouwen immers volop aan de orde zijn. Bij oplichting ligt de schending van het vertrouwen van de benadeelde besloten in het samenweefsel van verdichtsels waarmee deze wordt geconfronteerd. Iemand door leugens bewegen tot de afgifte van een goed is, gelet op het daarin gelegen misbruik van vertrouwen, even strafwaardig als het wegnemen van een goed. Om die reden wordt voorgesteld de strafmaxima in de artikelen 326 (oplichting), 326a (flessentrekkerij) en 326c, eerste en derde lid, Sr (listiglijk gebruik maken van een telecommunicatiedienst) te verhogen.

Bij afdreiging verdient aandacht dat ook daarbij schending van vertrouwen aan de orde kan zijn, namelijk voorzover aan de dader het geheim dat hij dreigt te openbaren, in vertrouwen is meegedeeld. Maar bij afdreiging speelt ook de hierboven genoemde eerste factor, de wijze

waarop een aan een ander toebehorend vermogensbestanddeel wordt weggenomen, een rol. Het verschil met diefstal is dat bij afdreiging het goed niet wordt weggenomen, maar afgegeven. Het feit dat de benadeelde tot deze afgifte wordt gedwongen, maakt de afdreiging echter naar hedendaagse maatstaven niet minder strafwaardig dan diefstal. In de huidige samenleving, waarin aan vrije wilsbepaling veel waarde wordt gehecht en chantage dientengevolge als zeer laakbaar wordt beschouwd, kan het feit dat wordt afgegeven in plaats van weggenomen geen reden meer zijn voor een lager strafmaximum. Om deze reden wordt voorgesteld de strafbedreiging in artikel 318, eerste lid, Sr met een jaar gevangenisstraf te verhogen.

Mede naar aanleiding van de adviezen van het OM en de NVvR is overwogen om ook het strafmaximum van verduistering (artikel 321 Sr) aan te passen. Immers, ook bij dat delict wordt het vertrouwen van de benadeelde geschonden. De regering houdt evenwel vast aan het huidige strafmaximum van drie jaren gevangenisstraf. De wijze waarop een goed bij verduistering wordt verkregen, is voor de benadeelde namelijk minder belastend dan bij andere vermogensdelicten zoals diefstal, oplichting en afdreiging. Bij verduistering heeft de dader het goed immers reeds onder zich. Het huidige strafmaximum van drie jaren gevangenisstraf is voor verduistering om deze redenen naar het oordeel van de regering onverminderd passend.

6. Enkele afzonderlijke strafbaarstellingen

6.1 Tweegevecht

Aan het slot van paragraaf 2 is opgemerkt dat aandacht voor de historische bepaaldheid van strafmaxima als vanzelf leidt tot aandacht voor de historische bepaaldheid van sommige strafbaarstellingen. Of strafmaxima inmiddels achterhaald zijn, kan immers niet los worden gezien van de vraag of de onderliggende strafbaarstellingen nog wel houdbaar zijn. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is daarom onderzocht of er strafbaarstellingen zijn die inmiddels zodanig zijn verouderd, dat een vervallenverklaring daarvan in de rede ligt.

Daarbij is gebleken dat sommige strafbaarstellingen die daar op het eerste gezicht wellicht voor in aanmerking lijken te komen, niet kunnen worden afgeschaft wegens verplichtingen die voortvloeien uit verdragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de misdrijven met betrekking tot de slavenhandel, welke in de artikelen 274–277 Sr zijn voorzien. Daarnaast zijn enkele andere verouderde misdrijven, zoals muntschennis, in ander verband reeds komen te vervallen. In dit wetsvoorstel is met betrekking tot muntschennis wel nog voorzien in het schrappen van de vermelding van dit delict in de verjaringsbepaling van artikel 71 Sr.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt uiteindelijk alleen voorgesteld de bepalingen inzake het tweegevecht te schrappen. De gehele Titel VI van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht kan daarmee komen te vervallen.

Titel VI inzake het tweegevecht is gedurende de afgelopen eeuw niet of nauwelijks toegepast. De praktische betekenis van deze bepalingen is derhalve gering. De recente en in dit opzicht opmerkelijke toepassing van de bepalingen inzake het tweegevecht in een uitspraak van de Rechtbank Den Bosch van 20 december 2000 (ELRO-nr. AA9084) kan aan deze geringe betekenis niet afdoen.

De ratio van de aparte strafbaarstelling van het tweegevecht is aan het eind van negentiende eeuw onder meer gezocht in het bijzondere karakter dat het tweegevecht aan de in dat verband gepleegde doodslag of mishandeling verleent. Dit argument overtuigt evenwel niet meer in een tijd waarin wij ons nauwelijks nog een actuele voorstelling van het tweegevecht kunnen maken. Dat er dwaling bestaat omtrent het rechtmatige en zedelijk geoorloofde van het tweegevecht, een ander argument dat destijds is aangevoerd voor afzonderlijke strafbaarstelling, kan in onze huidige samenleving evenmin worden volgehouden. Iedereen weet en behoort te weten dat zware mishandeling en doodslag of moord, alsmede pogingen en voorbereidingshandelingen daartoe, strafbare feiten zijn en dat dat niet anders is indien deze feiten conform een onderlinge afspraak tot het houden van een tweegevecht worden gepleegd. De huidige artikelen 154, tweede lid, en 155 Sr wekken veeleer de onjuiste suggestie dat de wetgever minder zwaar tilt aan mishandelingen en levensberovingen die tijdens een tweegevecht zijn gepleegd. Deze artikelen voorzien immers in betrekkelijk lage straffen voor het toebrengen van (zwaar) lichamelijk letsel en levensberoving voorzover de voorwaarden van het tweegevecht vooraf zijn geregeld, er wederzijdse getuigen aanwezig zijn en de dader zich niet opzettelijk en ten nadele van de tegenpartij aan enige bedrieglijke handeling schuldig maakt of afwijkt van de voorwaarden. Deze stand van zaken nu is ongewenst.

Indien bij het tweegevecht sprake is van mishandeling of (poging tot) doodslag of moord, is het gepast dat de bepalingen inzake mishandeling, doodslag of moord worden toegepast. In de strafzaak in Den Bosch was ook, zij het subsidiair aan het bewezen verklaarde tweegevecht, poging tot doodslag telaste gelegd. Overigens schrijft artikel 155 Sr toepassing van de bepalingen inzake mishandeling, doodslag of moord ook nu reeds voor ingeval de tegenpartij enig lichamelijk letsel is toegebracht of van het leven is beroofd en de dader van de voorwaarden van het tweegevecht is afgeweken (enz.). Deze laatste beperking tot het «onregelmatige tweegevecht» komt niet gepast voor. Aandacht verdient verder dat bij een tweegevecht al snel sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen in de zin van het in 1994 ingevoerde artikel 46 Sr, bijvoorbeeld indien er wapens voorhanden zijn. Ook na het vervallen van het tweegevecht zal er derhalve op adequate wijze strafrechtelijk kunnen worden opgetreden.

6.2 Geweld tegen de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden

In dit wetsvoorstel worden enkele aanpassingen voorgesteld die zien op geweld tegen de Staten-Generaal, de provinciale staten en gemeenteraden. Deze aanpassingen vloeien voort uit een heroverweging van de strafrechtelijke bescherming die het Wetboek van Strafrecht aan vergaderingen van deze vertegenwoordigende lichamen verleent. De directe aanleiding voor deze heroverweging vormde een betrekkelijk ernstig incident tijdens een algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer met de staatssecretaris van Justitie, op 20 september 1999, waarbij drie actievoersters het functioneren van de staatssecretaris van Justitie beletten door middel van handboeien.

Zoals ook reeds in het regeringsstandpunt naar voren is gebracht, behoeft de omstandigheid dat de maatschappelijke herwaardering van de ernst van een strafbaar feit ontstaat naar aanleiding van een incident, niet bij voorbaat negatief te worden beoordeeld. Incidenten hebben een signaalfunctie: zij dwingen tot een beoordeling van de regel die de waardering van het incident beheerst. Van belang is hierbij dat in gevallen waarin de ontoereikendheid van een regel door een incident is gedemon-

streerd, de bijstelling van de regel proportioneel kan zijn. Ook mag het bredere verband waarin de regel past, niet uit het oog worden verloren.

Naar geldend recht wordt door Titel IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht uitsluitend strafrechtelijke bescherming verleend aan plenaire vergaderingen van parlement, provinciale staten en gemeenteraden. Verstoringen van vergaderingen van commissies van deze vertegenwoordigende lichamen worden onder omstandigheden alleen door de artikelen 284 en 141 Sr bestreken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat bij de gedragingen die onder de reikwijdte van artikel 121 Sr vallen, onder andere gedacht is aan het verhinderen van bepaalde vergaderingen of het verwijderen van bepaalde leden «b.v. om een gehaat wetsontwerp te doen vallen».¹ Het is duidelijk dat in vergaderingen van commissies van het parlement geen formele besluitvorming plaatsvindt in de zin dat daarin door het parlement wetsvoorstellen worden aanvaard of verworpen. In zoverre is het belang van een vergadering van een parlementaire commissie niet gelijk aan dat van een plenaire parlementaire vergadering.

In de loop van de twintigste eeuw is het belang van vergaderingen van commissies van het parlement evenwel aanzienlijk toegenomen. De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt in de tegenwoordige parlementaire praktijk bijvoorbeeld voor een belangrijk deel gestalte in het kader van algemeen overleg of wetgevingsoverleg met parlementaire commissies. Anders dan aan het eind van de negentiende eeuw, is het daarom niet langer passend voor de strafrechtelijke bescherming van vergaderingen van parlementaire commissies te volstaan met de artikelen 284 en 141 Sr. Bij de toepassing van deze strafbaarstellingen, die de persoonlijke vrijheid en de openbare orde beogen te beschermen, komt in het strafrechtelijke verwijt onvoldoende naar voren dat de dader het functioneren van een democratisch gekozen vertegenwoordigend lichaam heeft verstoord. Gelet op het tegenwoordige belang van commissievergaderingen kan hiermee derhalve niet langer worden volstaan. Om deze reden wordt voorgesteld de strafrechtelijke bescherming van parlementaire commissievergaderingen in te voegen in Titel IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (zie het voorgestelde artikel 121a Sr). Omdat evenwel, zoals reeds aan de orde is gekomen, het belang van deze commissievergaderingen niet geheel gelijk kan worden gesteld aan dat van plenaire vergaderingen van het parlement, is voorzien in een lager strafmaximum dan in artikel 121 Sr.

Naast de uitbreiding van de strafrechtelijke bescherming van Titel IV naar vergaderingen van commissies van het parlement, is voorzien in een uitbreiding van deze strafrechtelijke bescherming naar staatssecretarissen en ministers die in parlementaire vergaderingen optreden.

Naar huidig recht wordt het functioneren van de ministerraad en van ministers in de ministerraad beschermd in artikel 95a Sr, in de Titel betreffende de misdrijven tegen de veiligheid van de staat. In artikel 121 Sr is geweld tegen het parlement en haar leden strafbaar gesteld. Dat in Titel IV niet tevens het handelen van staatssecretarissen en ministers wordt beschermd, houdt verband met de strekking van Titel IV. Beoogd is met deze titel de vrijheid van verkiezingen en van door verkiezingen aangevozen personen en lichamen te beschermen. Ministers en staatssecretarissen kunnen daar niet direct onder worden begrepen. Zo ontbreekt evenwel een strafrechtelijke bescherming die is toegesneden op de interactie, tijdens parlementaire vergaderingen, tussen enerzijds staatssecretarissen en ministers, anderzijds parlementsleden. Het handboeien-incident heeft onder meer hierop de aandacht gevestigd. Deze stand van zaken is,

¹ Zie H. J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, tweede deel, H.D. Tjeenk Willink, Haarlem 1881, blz. 57.

gelet op het belang van genoemde interactie voor onze democratie, niet gewenst.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de strafrechtelijke bescherming ook op dit punt uit te breiden. Daartoe wordt naast het lid van de Staten-Generaal in de artikelen 121 en 121a Sr ook de minister en de staatssecretaris opgenomen. Ondanks dat deze laatste functionarissen niet direct door verkiezingen zijn aangewezen, is de vermelding in Titel IV op zijn plaats. In de eerste plaats beschermen de genoemde artikelen het functioneren van het parlement en haar leden. Dit functioneren nu is niet goed denkbaar zonder dat daartoe opgeroepen ministers en staatssecretarissen in het parlement verantwoording kunnen afleggen. In de tweede plaats is bij de onderhavige gedragingen de staatsveiligheid niet direct in het geding, zodat plaatsing in Titel I van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht niet aan de orde is. Ook om die reden is plaatsing in Titel IV aangewezen.

Zoals gezegd moet bij het bijstellen van een regel naar aanleiding van een incident het bredere verband waarin de regel past, niet uit het oog worden verloren. Daarom is in het verlengde van de aanpassingen terzake van artikel 121 Sr ook gekeken naar de artikelen 123 en 124 Sr, die tezamen de systematische evenknie van artikel 121 Sr bij de lagere overheden vormen. Ook bij de provinciale staten en gemeenteraden kan een in de loop der tijd toegenomen belang van door deze organen ingestelde commissies worden gesignaleerd. Om die reden is het gewenst ook in dit verband de strafrechtelijke bescherming van Titel IV tot deze commissies uit te breiden. Omdat ingevolge de wet tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) (Stb. 2002, 111) het huidige monistische stelsel wordt vervangen door een dualistisch stelsel, worden in de voorgestelde artikelen 124 en 124a Sr de wethouder en de burgemeester afzonderlijk genoemd, opdat de strafrechtelijke bescherming zich ook uitstrekt tot hun functioneren in een vergadering van de gemeenteraad of van een door de gemeenteraad ingestelde commissie. Aanhangig is tevens een voorstel van wet inzake dualisering van het provinciebestuur (28 384). In het onderhavige voorstel van wet is met het oog daarop voor de provinciale staten voorzien in gelijke aanpassingen als bij de gemeenteraad. Zie in dit verband de voorgestelde artikelen 123 en 123a Sr.

6.3 Ambtsdwang

Zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer van de herziening van de corruptiewetgeving is toegezegd, is bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel de vraag betrokken of artikel 179 Sr, inzake ambtsdwang, aanpassing behoeft (Handelingen II, blz. 91-5894). De leden van de fracties van de RPF en het GPV wezen erop dat artikel 179 Sr alleen betrekking heeft op geweld en bedreiging met geweld en niet op andere vormen van dwang, zoals chantage. Ook merkten zij op dat artikel 284 Sr (inzake dwang) niet volstaat, vanwege de lagere strafbedreiging en omdat dit artikel niet is toegesneden op ambtenaren; het laatste geldt ook voor artikel 318 Sr inzake afdreiging (vgl. Handelingen II, blz. 91-5887).

De kwestie die in onderhavig verband is beoordeeld, is of de huidige strafbepalingen in de artikelen 179, 284 en 318 Sr voldoende recht doen aan de strafwaardigheid van het dwingen van een ambtenaar een ambtsverrichting te volvoeren of na te laten door middel van andere vormen van dwang dan geweld of bedreiging met geweld. Artikel 284 Sr voorziet, met een lagere strafbedreiging, onder meer in de strafbaarstelling van dwang door enige andere feitelijkheid dan geweld of door bedreiging met

zodanige feitelijkheid. Het gaat daarbij om een gedraging die geen geweldsdaad is, maar anderzijds niet louter bestaat uit het uitspreken van woorden. De feitelijkheid zal in de gegeven omstandigheden tot dwang moeten kunnen leiden. Onder omstandigheden kan het hierbij gaan om een gedraging die tevens als afdreiging kan worden aangemerkt (vgl. HR 22 april 1986, NJ 1986, 827).

Naar het oordeel van de regering is er inderdaad aanleiding de strafwaardigheid van deze gedragingen in relatie tot ambtenaren en ambtsverrichtingen te onderstrepen. Chantage van een ambtenaar of een poging daartoe kan het correct functioneren en de integriteit van het openbaar gezag in gelijke mate aantasten als de (poging tot) omkoping van een ambtenaar. Het is daarom passend dit feit in dezelfde titel en met hetzelfde strafmaximum als omkoping strafbaar te stellen. Plaatsing in deze titel maakt verder duidelijk dat er meer op het spel staat dan de persoonlijke vrijheid of het vermogen van de ambtenaar in kwestie. Voorts pleit voor plaatsing in dezelfde titel dat het verschil tussen enerzijds het doen van een belofte aan een ambtenaar met het oogmerk deze tot een ambtsverrichting te bewegen en anderzijds het daartoe dwingen van een ambtenaar door «een feitelijkheid» onder omstandigheden zeer klein kan zijn. De titel inzake misdrijven tegen het openbaar gezag kent wel de omkoping en de ambtsdwang door geweld, maar niet de ambtsdwang door een feitelijkheid, die in zekere zin tussen deze twee gedragingen in ligt. Omdat over de strafwaardigheid van deze gedraging in deze context geen misverstand mag bestaan, wordt voorgesteld artikel 179 Sr zo aan te passen dat daaronder ook valt de dwang door enige andere feitelijkheid dan geweld of de bedreiging met zodanige feitelijkheid.

In het kader van de bescherming van het correct functioneren en de integriteit van het openbaar gezag verdient het door enige feitelijkheid dwingen van een ambtenaar als even strafwaardig te worden ingeschat als het omkopen van een ambtenaar. Een strafmaximum van vier jaren gevangenisstraf ligt daarom in de rede.

7. Financiële en organisatorische gevolgen

De financiële consequenties van dit voorstel van wet zijn zeer beperkt. In de Nederlandse strafrechtspleging worden de huidige maximumstraffen zelden opgelegd. Na de aanpassing van een aantal strafmaxima zoals die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, zal dit niet anders zijn. De gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen dan ook worden opgevangen binnen de bestaande financiële kaders.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A, B, S en Z

In deze vier onderdelen worden enkele technische aanpassingen voorgesteld. De vermelding van enkele in artikel 37a Sr afzonderlijk genoemde artikelen dient te vervallen omdat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de strafmaxima in deze artikelen te verhogen tot vier jaren gevangenisstraf. Verder wordt met betrekking tot artikel 37a Sr voorgesteld de vermelding van artikel 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994 af te stemmen op artikel II van het onderhavige wetsvoorstel. Dit brengt mee dat alleen artikel 175, tweede lid, onderdeel b, Wegenverkeerswet 1994 in artikel 37a Sr hoeft te worden vermeld (onderdeel A). Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de vermelding van muntschennis in artikel 71, onderdeel 2°, Sr te laten vervallen, omdat dit delict inmiddels niet meer bestaat (onderdeel B). Ook wordt voorgesteld de nog op het oude artikel 141 Sr afgestemde formulering in artikel 285 Sr betreffende bedreiging

met openlijke geweldpleging aan te passen aan de huidige tekst van artikel 141 Sr (onderdeel S). Met betrekking tot artikel 370, tweede lid, Sr wordt, ten slotte, voorgesteld de term «huiszoeking» aan te passen aan de terminologie die sinds het van kracht worden van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (wet van 27 mei 1999, Stb. 243) in het Wetboek van Strafvordering wordt gebruikt (onderdeel Z).

Artikel I, onderdelen C en D en Artikel IV

Deze onderdelen vloeien voort uit de heroverweging van de strafrechtelijke bescherming die wordt geboden aan vergaderingen van de Staten-Generaal, van provinciale staten en van gemeenteraden. Deze heroverweging is toegelicht in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De huidige verdeling van strafbaarstellingen in de artikelen 123 en 124 Sr is daarbij omwille van de leesbaarheid verlaten. De artikelen 123 en 123a Sr zien op de provinciale staten, de artikelen 124 en 124a Sr op de gemeenteraad.

Evenals in artikel 121a Sr is ook voor de artikelen 123a en 124a Sr, inzake commissies die door provinciale staten of door gemeenteraden zijn ingesteld, voorzien in een strafmaximum dat lager is dan in de corresponderende artikelen 123 en 124 Sr. De voorzitter in de artikelen 123 en 124 Sr is de commissaris van de Koning respectievelijk de burgemeester. Deze functionarissen kunnen na de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur geen lid van derhalve ook geen voorzitter meer zijn van commissies die door de gemeenteraad of door de provinciale staten zijn ingesteld. Om deze reden worden zij in de artikelen 123a en 124a Sr afzonderlijk vermeld.

De in Artikel IV voorgestelde artikelen 123 tot en met 124a Sr treden pas in werking indien het wetsvoorstel inzake dualisering van het provinciebestuur in werking treedt. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de huidige artikelen 123 en 124 Sr, die een andere verdeling van strafbaarstellingen kennen dan de voorgestelde artikelen 123 tot en met 124a Sr, zowel op gemeenteraden als op de provinciale staten betrekking hebben.

Artikel I, onderdeel E

Dit onderdeel voorziet in het laten vervallen van de titel over het tweegevecht en is toegelicht in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdelen F tot en met O, R, V en W, en Artikel II

De herziening van de culpose delicten die in deze artikelen en artikelonderdelen wordt voorgesteld, is in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting besproken. Uitgangspunt van de voorziene strafmaatverhoging is twee jaren gevangenisstraf voor het culpose delict met fataal gevolg. In het verlengde hiervan zijn ook de strafmaxima bij levensgevaar en bij gemeen gevaar voor goederen verhoogd, teneinde het basisstramien van strafmaatverhoudingen dat in vrijwel elk artikel van Titel VII aanwezig is, zoveel mogelijk te respecteren. De nieuwe strafmaxima zien er in dit basisstramien als volgt uit: gevangenisstraf van zes maanden bij gemeen gevaar voor goederen, een jaar bij levensgevaar en twee jaren bij fataal gevolg.

Dit stramien van strafmaxima is in onderdeel F voor zes culpose delicten voorzien. De onderdelen I, J en K zien op de artikelen 163, 165 en 169 Sr, die iets anders zijn vormgegeven dan de culpose delicten van onderdeel F. Ook bij deze culpose delicten wordt evenwel het strafmaximum van twee

jaren gevangenisstraf bij fataal gevolg aangehouden. Het strafmaximum bij levensgevaar in artikel 169 Sr wordt in overeenstemming met het stramien in onderdeel F naar een jaar gevangenisstraf gebracht. Dit strafmaximum wordt tevens doorgetrokken naar het veroorzaken van gevaar voor het treinverkeer in artikel 165 Sr. Dit laatste kan worden gerechtvaardigd omdat de schuld in dit delict direct betrekking heeft op het ontstaan van gevaar en omdat zo beter wordt aangesloten bij het hoge strafmaximum van vijftien jaren voor het corresponderende opzetdelict. Het eerste onderdeel van artikel 163 Sr is in onderdeel I voorzien van een strafmaximum van 6 maanden gevangenisstraf. Dit is gekozen om een consistente verhouding met artikel 167, onderdeel 1°, Sr, te bewaren. Dit laatste artikelonderdeel kent eveneens een strafmaximum van zes maanden.

Ook de onderdelen M, O en R, die zien op de artikelen 173, 175 en 283 Sr, weerspiegelen het basisstramien dat is voorzien in onderdeel F. In het tweede lid van artikel 173 Sr (vernielen enz. van een voor de openbare drinkwatervoorziening bestemd werk) is het huidige strafmaximum van drie maanden verhoogd naar zes maanden gevangenisstraf. De in onderdeel L voorziene verhoging van het huidige strafmaximum van artikel 172, tweede lid, Sr, hangt hiermee samen. Zou dit laatste strafmaximum niet worden verhoogd, dan zou het opzetdelict met dezelfde straf worden bedreigd als het connexe culpose delict.

Onderdeel G voorziet in een strafverhoging in twee opzetdelicten, te weten het vernielen (enz.) van een electriciteitswerk (artikel 161bis Sr) en het vernielen (enz.) van een geautomatiseerd werk of een werk voor telecommunicatie (artikel 161sexies Sr), voorzover daardoor verhindering of bemoeilijking ontstaat van de stroomlevering ten algemene nutte, respectievelijk van de opslag of verwerking van gegevens ten algemene nutte, of stoornis in een openbaar telecommunicatienetwerk of in de uitvoering van een openbare telecommunicatiedienst. Deze strafverhoging vloeit voort uit de in onderdeel F voorziene strafverhoging in de connexe culpose delicten in de artikelen 161ter en 161septies Sr. Omdat in het eerste onderdeel van deze laatste artikelen de vrijheidsstraf van drie maanden wordt verhoogd naar zes maanden, wordt in het eerste onderdeel van de connexe opzetdelicten het strafmaximum van zes maanden verhoogd naar een jaar. Anders zou het opzetdelict in dit eerste onderdeel met dezelfde straf worden bedreigd als het connexe culpose delict. De strafverhoging draagt binnen de beide opzetdelicten tevens bij aan een wat evenwichtiger verhouding tussen de verschillende strafmaxima.

Zowel in Titel VII van het Tweede Boek als in de artikelen 283, 307 en 308 Sr is ervoor gekozen om de straf van hechtenis steeds te vervangen door gevangenisstraf, ook voorzover ondanks de voorziene strafverhogingen op zichzelf nog ruimte was voor hechtenis. De reden hiervoor is dat tussen beide hoofdstraffen in de tenuitvoerlegging geen onderscheid meer bestaat en zij dus de facto aan elkaar gelijk zijn. Bij enkele opzetdelicten van Titel VII is de vervanging van hechtenis door gevangenisstraf voorzien in afzonderlijke bepalingen van dit wetsvoorstel, zie de onderdelen H, M en N inzake de eerste onderdelen van de artikelen 161quinquies, 173 en 173b Sr.

De onderdelen V en W zien op de artikelen 307 en 308 Sr. Indien de schuld bestaat in roekeloosheid kan een gevangenisstraf van ten hoogste vier respectievelijk twee jaren worden opgelegd, zo is in deze artikelen bepaald. Vanzelfsprekend vereist dit dat roekeloos handelen telaste is gelegd en bewezen. Een telastelegging kan subsidiair aan roekeloosheid ook andere vormen van schuld noemen. Bij vrijspraak van roekeloosheid kunnen deze laatste dan toch nog schuld opleveren. Een toevoeging als

«hoogst» geeft aan telastegelegd «roekeloos» handelen het accent dat binnen het kader van de roekeloosheid sprake is van zeer ernstig gedrag. Hoewel het woord «roekeloos» volgens vaste rechtspraak feitelijke betekenis heeft, vereist artikel 261 van het Wetboek van Strafvordering dat de gedraging van de verdachte ook met andere woorden kort wordt beschreven.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet, wordt met de invoering van een afzonderlijk strafmaximum voor roekeloosheid beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in alle gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Roekeloosheid vereist daarmee niet slechts een aanmerkelijke onvoorzichtigheid, maar een zeer ernstig gebrek aan zorgvuldigheid. Het gaat om het zwaarste culpose verwijt. In dit verband wordt aangesloten bij de betekenis die aan «roekeloosheid» in rechtspraak en dogmatiek wordt toegekend.

In Titel VII en artikel 283 Sr is niet voorzien in een apart strafmaximum voor het geval dat de schuld bestaat in roekeloosheid. Indien een officier van justitie in deze gevallen toch het verwijt dat roekeloos is gehandeld met een strafeis van meer dan een respectievelijk twee jaren gevangenisstraf wil onderstrepen, dan zal hij dood door schuld of zwaar lichamelijk letsel door schuld als bedoeld in de artikelen 307 en 308 Sr telaste moeten leggen.

Het in Artikel II nieuw voorgestelde artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 is in paragraaf 4 van het algemeen deel uitvoerig toegelicht. Anders dan in de tekst van het huidige tweede lid wordt in het voorgestelde derde lid gesproken over «de schuldige». Daarmee wordt bedoeld de schuldige in elk van de vier in de eerste twee leden bedoelde gevallen. De in het derde lid genoemde omstandigheden dat onder invloed of met ernstige overschrijding van de maximumsnelheid is gereden, zijn naast strafverhogingsgronden tegelijkertijd redengevende omstandigheden op grond waarvan kan worden geoordeeld dat roekeloos is gehandeld.

Artikel I, onderdelen P en Q

Deze onderdelen voorzien in een uitbreiding van de reikwijdte van het delict ambtswang en in verhoging van het strafmaximum van dit delict. Deze aanpassingen zijn toegelicht in paragraaf 6.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Bij «enige andere feitelijkheid» gaat het om een gedraging die geen geweldsdaad is, anderzijds niet louter bestaat uit het uitspreken van woorden. De feitelijkheid zal onder de omstandigheden van het geval tot dwang moeten kunnen leiden.

De voorgestelde verhoging van het strafmaximum van artikel 179 Sr brengt mee dat ook het strafmaximum in artikel 181, onderdeel 1°, Sr aangepast moet worden. De vijf jaren waarop het strafmaximum van dit artikelonderdeel uitkomt, past binnen de strafmaatverhoudingen van het artikel als geheel.

Artikel I, onderdelen T en U

De aanpassingen met betrekking tot de geweldsdelicten zijn in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting besproken. De keuze voor een hoger strafmaximum voor eenvoudige mishandeling in artikel 300, eerste lid, Sr brengt mee dat ook artikel 301, eerste lid, Sr, inzake mishandeling met voorbedachte raad, wordt aangepast, opdat de

wet tot uitdrukking blijft brengen dat voorbedachte raad met zich brengt dat de mishandeling strafwaardiger is.

Artikel I, onderdelen X en Y

Deze onderdelen bevatten de aanpassingen in de strafmaxima van de vermogensdelicten, welke zijn toegelicht in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Naast de artikelen 326, 326a en 326c behoeven in Titel XXV geen andere strafmaxima te worden aangepast.

Artikel III

Dit betreft een technische aanpassing die voortvloeit uit de voorgestelde verhoging van de strafmaxima in enkele in artikel 67 Sv afzonderlijk genoemde artikelen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals