

Vergaderjaar 2002–2003

**28 484**

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

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 april 2003

#### **Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt mij dat verschillende fracties de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima onderschrijven. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het noodzakelijk is strafmaxima te moderniseren. De leden van de LPF-fractie juichen toe dat de regering voorstelt een aantal wettelijke strafmaxima uit het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 te verhogen, en geven aan dat zij het voorliggende wetsvoorstel steunen. De leden van de VVD-fractie zijn van opvatting dat een aantal op strafbare feiten gestelde strafmaxima onvoldoende tot uitdrukking brengt in welke mate die feiten maatschappelijk onaanvaardbaar worden geacht. Met de regering oordelen deze leden dat een groot-scheepse, integrale herziening van wettelijke strafmaxima vooralsnog niet in de rede ligt. De herijking zoals voorgesteld is volgens hen dan ook op zijn plaats. De leden van de fracties van Groenlinks, D66 en de SP geven aan met interesse en belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen.

In het verslag is een aantal vragen gesteld en zijn enkele opmerkingen gemaakt. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik deze vragen te beantwoorden en op deze opmerkingen te reageren. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom in dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid is geopend minimumstraffen in te voeren. Acht de regering het mogelijk om zonder algemene bepaling daaromtrent voor bepaalde delicten minimumstraffen toe te voegen aan de huidige maxima, zo vragen deze leden? Ook de leden van de LPF-fractie brengen minimumstraffen ter sprake en wijzen op een initiatiefwetsvoorstel aangaande minimumstraffen voor ernstige geweldsdelicten.

Met betrekking tot minimumstraffen is de regering van oordeel, zoals ook bij de begrotingsbehandeling en het overleg over het integraal veiligheidsbeleid uiteen is gezet, dat Nederland zich in Europa niet moet isoleren (Handelingen II 2002/03, blz. 17–1024; Kamerstukken II 2002/03,

28 684, nr. 6, blz. 47). Om de noodzaak en het nut van een systeem van minimumstraffen goed te kunnen beoordelen, is inzicht vereist in het stelsel en het functioneren van minimumstraffen in het buitenland. Verschillende aspecten dienen daarbij in kaart te worden gebracht, waaronder de verhouding tot het vervolgings- en requireerbeleid van het openbaar ministerie en het systeem van invrijheidstelling van veroordeelden. Om deze reden heb ik opdracht gegeven tot een rechtsvergelijkend onderzoek, dat naar verwachting voor de zomer van dit jaar zal worden afgerond. Op basis van de resultaten van dat onderzoek kan, zo verwacht ik, een gefundeerd oordeel over de voor- en nadelen van (specifieke) minimumstraffen worden gevormd.

De leden van de fractie van D66 geven aan tegenstanders van het invoeren van minimumstraffen te zijn, omdat zij van oordeel zijn dat de rechter maatwerk moet kunnen blijven leveren en minimumstraffen daarvoor een belemmering vormen. Zij vragen de regering haar standpunt hierover te verduidelijken en een reactie te geven op de stelling dat minimumstraffen principieel niet passen bij het Nederlandse strafrecht, dat wel als daderstrafrecht wordt getypeerd. Voorts vragen deze leden of de regering bereid is om – net als in Oostenrijk – een verbod op minimumstraffen in de Grondwet op te nemen. Ten slotte vragen deze leden of in het rechtsvergelijkend onderzoek ook een inventarisatie zal worden gemaakt van de mogelijkheden om te voorkomen dat in Nederland minimumstraffen (moeten) worden ingevoerd.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zal op basis van het rechtsvergelijkend onderzoek een gefundeerd oordeel over de voor- en nadelen van minimumstraffen kunnen worden gevormd. Naar het oordeel van de regering ligt het daarom in de rede dit onderzoek af te wachten en in het licht van de resultaten daarvan de discussie te voeren. In die discussie zal, met kennis over het stelsel en het functioneren van minimumstraffen in het buitenland, op de opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van D66 kunnen worden ingegaan. Op deze plaats kan wel een reactie worden gegeven op de hiervoor als laatste weergegeven vraag van deze leden. Het rechtsvergelijkend onderzoek volgt het gebruikelijke stramien van wetenschappelijk rechtsvergelijkend onderzoek naar rechtsfiguren in buitenlands recht. In dat kader wordt vanzelfsprekend aandacht besteed aan de verschillen tussen de buitenlandse en de Nederlandse juridische context. Daarbij past evenwel niet een inventarisatie van de mogelijkheden om de invoering van minimumstraffen in Nederland te voorkomen. Een dergelijke inventarisatie zal in het kader van het onderzoek dan ook niet worden gemaakt. De leden van de fracties van de VVD, D66 en de SP vragen naar de verhouding tussen enerzijds de voorgestelde verhoging van enkele wettelijke strafmaxima, anderzijds de strafeis van het openbaar ministerie en de strafoplegging door de rechter in concrete zaken. Bij deze vragen betrekken de leden van de fractie van de VVD richtlijnen voor strafvordering en de leden van de fractie van D66 oriëntatiepunten die rechters hanteren. De leden van de fractie van de SP relateren hun vragen op dit vlak aan het doel van de voorgestelde strafmaatverhoging.

De regering beantwoordt deze vragen als volgt. In het nader rapport is in relatie tot de geweldsdelicten opgemerkt dat dit wetsvoorstel niet beoogt alle gevallen die onder de verhoogde strafmaxima zullen vallen, zwaarder te doen bestraffen.

De voorgestelde strafmaatverhoging voor de geweldsdelicten bedoelt uit te drukken dat in onze samenleving in het algemeen zwaarder aan deze delicten wordt getild, of het nu gaat om huiselijk geweld, geweld op straat of geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte, zoals treinconducteurs. Met de voorgestelde verhoging van het wettelijke strafmaximum wordt ook aan de rechter het signaal gegeven dat de maatschappelijke afkeuring van dit soort delicten is toegenomen. De relatie tussen de voorgestelde strafmaatverhoging en de strafoplegging in afzon-

derlijke strafzaken door de strafrechter is evenwel minder direct dan in de weergegeven vragen lijkt te worden verondersteld. Een verscherping van de maatschappelijke afkeuring van geweldsdelicten blijkt ook nu reeds in de hoogte van de opgelegde straffen en de aanpassing van de strafmaxima spoort daarmee. In zoverre is sprake van een zekere wisselwerking. De wetgever signaleert verschuivingen in maatschappelijke opvattingen en ontwikkelingen in de rechtspraak en geeft aan deze, na een beoordeling vanuit de eigen verantwoordelijkheid, door middel van wetswijziging verder gevolg. Dit heeft zich in onderhavig verband vertaald in een voorstel tot verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima. Dit voorstel heeft als signaal zelfstandige betekenis, omdat daarmee de positie van de wetgever ten opzichte van de bedoelde normatieve ontwikkelingen in maatschappij en rechtspraak duidelijk wordt gemarkeerd. De wetgever geeft met andere woorden aan waar hij in dezen staat. De wettelijke verankering erkent én versterkt aldus de maatschappelijke ontwikkeling. De aard en strekking van het onderhavige wetsvoorstel kunnen in zoverre eerder «responsief» dan «directief» worden genoemd. Veeleer reflecteert het wetsvoorstel een ontwikkeling, dan dat het een nieuwe norm oplegt die vervolgens in de rechtspraak in alle strafzaken dient te worden geïmplementeerd.

Hierbij is voorts van belang dat de functie van een richtlijn voor strafvordering een andere is dan die van een strafmaximum. Richtlijnen voor strafvordering strekken ertoe bij de beoordeling van strafzaken een uitgangspunt van denken te bepalen voor een passende sanctie. Daarbij wordt vooral landelijke uniformiteit nagestreefd. Het kiezen van een passende strafeis door een officier van justitie geschiedt in twee fasen. In de eerste fase wordt aan de hand van de richtlijnen bepaald welke sanctie passend zou zijn in soortgelijke zaken. In de richtlijnen vormt het delict in zijn meest eenvoudige verschijningsvorm het vertrekpunt, waarna met geobjectiveerde beoordelingscriteria het uitgangspunt wordt bepaald. In de tweede fase beoordeelt de officier van justitie op grond van zijn inzicht en ervaring of het gevonden uitgangspunt van denken passend is in de specifieke strafzaak die voorligt. Hij kan daarbij van het uitgangspunt afwijken.

Een wettelijk strafmaximum gaat niet uit van het strafbare feit in zijn meest eenvoudige verschijningsvorm, noch van de meest gebruikelijke varianten van het delict. Integendeel, het wettelijk strafmaximum geeft een bovengrens voor bestraffing aan en is logischerwijs gericht op de ernstigste gevallen die onder de delictsomschrijving kunnen vallen. Bij de keuze van een wettelijk strafmaximum zijn deze ernstigste gevallen, alsmede de verhouding tot de strafmaxima in andere strafbaarstellingen (de zogenoemde «relatieve ernst» van het misdrijf) doorslaggevend. Het bij de keuze van een strafmaximum onder ogen zien van de verhouding tot strafmaxima in andere strafbaarstellingen strekt ertoe evenwicht in het stelsel van de wettelijke strafmaxima te bewaren. In de memorie van toelichting is in dit verband aan de orde gekomen dat een evenwichtig stelsel van wettelijke strafmaxima kan bijdragen aan een proportionele bestraffing van daders van strafbare feiten. Een beoordeling van de relatieve ernst van een bepaald misdrijf dwingt tot een in belangrijke mate abstracte beoordeling van de ernst van een bepaald misdrijf. Zoals de regering eerder al aan de Kamer schreef, is niet van doorslaggevend belang dat bij een bepaald strafbaar feit het strafmaximum in de praktijk zelden of nooit in beeld komt (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 66, blz. 3).

Met betrekking tot het misdrijf van eenvoudige mishandeling dient er in dit verband op te worden gewezen dat, ten behoeve van de keuze van het voorgestelde strafmaximum, gekeken is naar de verhouding tot de strafmaxima van enkele culpose delicten (vgl. Kamerstukken II 1998/99, 26 564,

nr. 1, blz. 10) en de verhouding tot de strafmaxima van mishandeling met voorbedachte raad en zware mishandeling (artt. 301 en 302 Sr). Voorts is ook het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten (26 295) onder ogen gezien. Zoals het thans luidt, brengt dit initiatiefwetsvoorstel mee dat in een aantal specifieke gevallen van eenvoudige mishandeling – te weten gevallen waarin een expliciet geformuleerde strafverzwaringsgrond aanwezig is – maximaal drie jaren gevangenisstraf kan worden opgelegd (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 26 296, nr. 7). Ook het strafmaximum van drie jaren gevangenisstraf dat de regering voorstelt voor het misdrijf eenvoudige mishandeling beoogt deze specifieke gevallen te bestrijken. Om bewijstechnische redenen en vanuit de overweging dat zich naast deze specifieke gevallen uit het initiatiefwetsvoorstel ook andere zeer kwalijke gevallen van eenvoudige mishandeling kunnen voordoen – bijvoorbeeld mishandeling van weerloze slachtoffers –, is het naar het oordeel van de regering passender het algemene strafmaximum van eenvoudige mishandeling te bepalen op drie jaren gevangenisstraf.

Tegen deze achtergrond merkt de regering in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD op, dat er naar haar oordeel geen reden is voor de minister van Justitie om aan te dringen op een aanscherping van de richtlijnen voor strafvordering. Dat zou niet goed passen bij de responsieve aard en strekking van het wetsvoorstel. Er is overigens vooralsnog geen reden om te veronderstellen dat het openbaar ministerie bij mogelijke aanpassingen van deze richtlijnen onvoldoende voortvarend te werk zou gaan of onvoldoende rekening zou houden met signalen of ontwikkelingen in de samenleving of de rechtspraak. Bij een eventuele aanpassing van de richtlijnen zal vooral worden beoordeeld in hoeverre de inhoud daarvan nog met de straftoematingspraktijk spoort. Dat past ook bij het perspectief van deze richtlijnen, welke immers zijn gericht op het verkrijgen van een uitgangspunt voor de hoogte van de ter zitting te eisen straffen. Waar de richtlijnen voor strafvordering in verhouding tot de rechterlijke straftoematingspraktijk aan de lage kant zijn, kan het feit dat de wettelijke strafmaxima zijn verhoogd mogelijk een aanvullend argument vormen voor aanpassing van de richtlijnen. Er bestaan evenwel geen vaste handelwijzen of regels voor de doorwerking van verhogingen van de wettelijke strafmaxima in de richtlijnen voor strafvordering. Gelet op de hiervoor uiteengezette responsieve aard en strekking van het onderhavige wetsvoorstel, zal de omstandigheid dat daarin enkele wettelijke strafmaxima zijn verhoogd naar het zich laat aanzien niet heel veel kunnen toevoegen of afdoen aan de primaire, op de rechterlijke praktijk van de straftoemeting geënte argumenten voor een eventuele aanpassing van de richtlijnen voor strafvordering. Naar het oordeel van de regering is om die reden aanpassing van richtlijnen als sequel van dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Gelet op het voorgaande ziet de regering in dit wetsvoorstel ook geen aanleiding te bevorderen dat andere aanpassingen van richtlijnen voor strafvordering worden doorgevoerd. Naar het oordeel van de regering is dat niet noodzakelijk en vormt dat evenmin een logische aanvulling op het wetsvoorstel.

Alvorens nader in te gaan op de vragen van de leden van de fractie van de VVD over de wijze waarop de strafrechter rekening kan houden met wijzigingen in wettelijke strafmaxima, hecht de regering eraan op deze plaats te benadrukken dat de strafrechter in het bestaande Nederlandse sanctiestelsel binnen de grenzen van de wet de vrijheid heeft zelfstandig de hoogte te bepalen van in concrete strafzaken op te leggen straffen. De wet, waarin thans algemene strafminima en bijzondere strafmaxima zijn neergelegd, begrenst de beoordelingsruimte van de strafrechter. Een

nadere beperking van die beoordelingsruimte grijpt in op de verhouding tussen rechter en wetgever en zou die aanmerkelijk kunnen wijzigen.

In het voorafgaande is uiteengezet dat met de voorgestelde verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima ook aan de rechter het signaal wordt gegeven dat de maatschappelijke afkeuring van de betreffende delicten is toegenomen, maar dat de relatie tussen de voorgestelde strafmaatverhoging en de strafoplegging in afzonderlijke strafzaken door de strafrechter minder direct is dan in de vragen lijkt te worden verondersteld. Het wetsvoorstel reflecteert ook ontwikkelingen in de rechtspraak. De strafrechter kan met een verhoging van een wettelijk strafmaximum rekening houden door een zwaardere straf op te leggen; er is evenwel geen rechtsregel die de hem daartoe verplicht.

Straftoemeting is verder afhankelijk van vele gevalsafhankelijke factoren, waarvan de beoordeling bij uitstek deskundigheid, ervaring en een onafhankelijk oordeel vereist. Zoals in het nader rapport alsmede in het voorafgaande naar voren is gebracht, is de strekking van dit wetsvoorstel niet alle gevallen zwaarder te doen bestraffen. Gelet op de responsieve aard en strekking van het wetsvoorstel is niet goed in te schatten in hoeverre de gemiddelde strafmaat voor de strafbare feiten die vallen onder de gewijzigde bepalingen, zal stijgen. De inhoud van de plicht de straftoemeting in concrete zaken te motiveren is bepaald in artikel 359 van het Wetboek van Strafvordering. Dat artikel vergt van de rechter geen motivering bij afwijking van een gemiddelde stijging in de straftoemeting naar aanleiding van een wetswijziging. Voorzover dat al mogelijk zou zijn, ziet de regering ook geen aanleiding dit artikel aan te passen, nu zij geen signalen heeft ontvangen dat de motiveringsplicht in dit opzicht tekortschiet.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66, of de herijking van de wettelijke strafmaxima ten principale implicaties dient te hebben voor de eis van het OM, verwijst de regering deze leden graag naar de uiteenzetting die vooraf is gegaan aan de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de VVD.

De vaste oriëntatiepunten die rechters bij de straftoemeting gebruiken zijn door het landelijk overleg van de voorzitters van de strafsectoren (LOVS) opgesteld om de landelijke consistentie in de straftoemeting te bevorderen. Strafrechters zijn in concrete strafzaken aan deze vaste oriëntatiepunten juridisch evenwel niet gebonden. In een strafzaak bepaalt de strafrechter zelf of een oriëntatiepunt al of niet toepasselijk is. Anders dan de leden van de fractie van D66 suggereren, is het naar het oordeel van de regering niet aangewezen om de rechterlijke macht naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel aan te spreken op de inhoud van deze vaste oriëntatiepunten. De regering dient, evenals de wetgever, terughoudend te zijn op dit vlak. Indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt, erkent de wetgever verschuivingen in maatschappelijke opvattingen en rechtspraak en bevestigt hij deze vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid als wetgever. Naar het oordeel van de regering heeft deze erkenning een zelfstandige betekenis omdat de wetgever aldus zijn positie ten opzichte van bedoelde normatieve ontwikkelingen markeert. In die zin doet het wetsvoorstel recht aan de veranderende maatschappelijke opvattingen over de ernst van de strafbare feiten waarvan de strafmaxima worden gewijzigd. Bij de keuze van een bepaald strafmaximum zijn de relatieve ernst van het misdrijf – tot uitdrukking komend in de verhouding tot strafmaxima van andere misdrijven – en het zwaarste geval richtinggevend. Niet doorslaggevend is of een strafmaximum in de praktijk zelden of nooit in beeld komt.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP, waarom door de regering is gekozen voor een verhoging van de strafmaxima om uiting te geven aan het feit dat de samenleving als zodanig zwaarder is gaan tillen aan bepaalde delicten, ligt in het verlengde van het voorgaande. Met het onderhavige wetsvoorstel geeft de wetgever verder gevolg aan een normatieve ontwikkeling in de samenleving en bevestigt hij deze ook. De regering wijst erop dat de gekozen benadering breed gedeeld wordt. Zo schrijft de Nederlandse Orde van Advocaten dat «gewijzigde maatschappelijke opvattingen over geweld kunnen leiden tot andere differentiaties van de maxima dan de wet nu kent», terwijl door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wordt gewezen op een «maatschappelijke behoefte aan herwaardering van de strafbedreiging van geweldsdelicten».

In het nader rapport en in de memorie van toelichting is uiteengezet dat de voorgestelde wijzigingen er niet toe strekken alle gevallen door de rechter strenger te doen bestraffen. In die zin kan ook niet worden gesteld dat de regering beoogt alle gevallen die onder de betreffende strafmaxima vallen in sterkere mate te vergelden. Het wetsvoorstel, zo kan voorts in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de SP worden gesteld, is niet primair ingegeven door overwegingen van generaal-preventieve aard. De beoordeling van het ernstigste geval dat onder een delictsomschrijving valt en de relatieve ernst van een bepaald delict geven de doorslag om te komen tot een voorstel tot verhoging van de maximumstraf voor dat delict. De normatieve ontwikkelingen in de samenleving spelen daarbij een belangrijke rol.

Voor haar beoordeling van de meerwaarde van de strafmaatverhoging met 1 jaar waar in de praktijk zelden de maximumstraf wordt opgelegd, verwijst de regering de leden van de fractie van de SP graag naar het antwoord dat hiervoor werd gegeven op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de verhouding tussen de strafmaxima van enerzijds diefstal en anderzijds mishandeling. In het nader rapport is in dit verband uiteengezet dat het verschil tussen de strafmaxima van eenvoudige mishandeling en diefstal niet veroorzaakt wordt door een lichtere waardering van inbreuken op de lichamelijke integriteit, maar door de omstandigheid dat lichtere inbreuken op dat rechtsbelang zich gemakkelijker laten afgrenzen. Het strafmaximum van diefstal bestrijkt zowel kruimeldiefstal als diefstal van voorwerpen met een hoge waarde. Het strafmaximum van eenvoudige mishandeling is hoger indien het feit ernstige gevolgen heeft gehad, zie de leden twee en drie van artikel 300 Sr. De systematische consistentie berust derhalve op de mate waarin de diverse inbreuken op rechtsbelangen wettelijk kunnen worden afgebakend.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij verwacht dat de verhoging van maximale straffen zal leiden tot beperking van de criminaliteit in Nederland en, zo ja, op welke grond die verwachting berust. De regering verwacht niet dat louter door het aanpassen van een aantal wettelijke strafmaxima de criminaliteit zal worden teruggebracht. De omstandigheid dat het onderhavige wetsvoorstel ziet op verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima, betekent evenwel niet dat geen andere initiatieven worden ontplooid die specifiek zijn gericht op de reductie van criminaliteit. Terzake van de geweldsdelicten kan worden gewezen op het interdepartementale project «Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld» en op de initiatieven tot bestrijding van geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Ook in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel zijn deze initiatieven genoemd.

Met betrekking tot behandelprogramma's tijdens vrijheidsstraffen wijst de regering op de brief van de minister van Justitie van 16 oktober 2002 inzake het project «Modernisering sanctietoepassing» (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8). In het kader van dat project, dat mede tegen de achtergrond van de tekortschietende celcapaciteit kan worden gezien, wordt aandacht besteed aan het belang van behandeling. Een beleidslijn daarbij is dat sanctietoepassing gericht op gedragsverandering selectief en intensief dient te zijn. Voorts loopt op dit moment bij het Ministerie van Justitie het project «Terugdringen recidive». Dat project is gericht op het toetsen van bestaande behandelingen die tijdens vrijheidsstraffen worden aangeboden aan de principes en inzichten uit recente literatuur, alsmede op het ontwikkelen van nieuwe interventies.

### **Herijking van wettelijke strafmaxima**

Het verheugt de regering in het verslag te lezen dat de leden van de fractie van de VVD de gekozen benaderingswijze steunen.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de discussie over de hoogte van strafmaxima beter fundamenteel kan worden gevoerd, dan dat deze discussie telkens opnieuw wordt gevoerd naar aanleiding van ernstige incidenten en uitzonderlijke zaken. Zij vragen wat de opvatting van de regering is op dit punt.

In antwoord op deze vraag wijst de regering erop dat in het regeringsstandpunt van 20 mei 1999 uitvoerig is ingegaan op het onderzoek naar de wettelijke strafmaxima van de hand van prof.mr. J. de Hullu, prof.mr Th. A. de Roos en mr. I. M. Koopmans. Mede op grond van een analyse van het onderzoeksrapport is geoordeeld dat een grootscheepse, integrale herziening van de wettelijke strafmaxima niet in de rede ligt. De motie van de leden Kalsbeek-Jasperse en Dittrich, waarin de regering wordt verzocht voorstellen te doen met betrekking tot een eventuele herijking van de wettelijke strafmaxima, vraagt daar ook niet om. In aansluiting op het regeringsstandpunt is vervolgens in het onderhavige wetsvoorstel de aandacht geconcentreerd op die delen van het materiële strafrecht waar de wettelijke strafmaxima – gelet op verschuivende maatschappelijke opvattingen of vanwege inconsistenties – bijzondere aandacht behoeven. Aldus beoogt de regering uitvoering te geven aan de motie. Deze benadering, waarbij de resultaten van een breed en fundamenteel onderzoek na analyse in een wetsvoorstel zijn toegespitst in een beperkt aantal concrete voorstellen, is in de adviezen die over het regeringsstandpunt zijn uitgebracht, breed ondersteund.

Met betrekking tot ernstige incidenten en uitzonderlijke zaken wijst de regering erop dat deze niet altijd zonder betekenis zijn. Zoals ook in het regeringsstandpunt is betoogd, kunnen incidenten soms een belangrijke signaleringsfunctie hebben en dwingen zij ertoe de regel die het incident beheerst, opnieuw te beoordelen. De regering verwijst op deze plaats bij wijze van voorbeeld naar de voorstellen inzake geweld tegen de Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden en de motivering daarvan in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering een overzicht te geven van de aanpassingen van afzonderlijke strafmaxima in de laatste 25 jaar. Ook vragen deze leden welke inconsistenties de onderzoekers constateren in de historische ontwikkeling van de strafmaxima. In het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt over de benadering die in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen bij de onderhavige herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, is de regering van oordeel dat het niet opportuun is op deze plaats de inhoud van het onderzoeksrapport van De Hullu, De Roos en Koopmans, dat aan de Tweede Kamer is toegezonden, opnieuw te

beschrijven. In het regeringsstandpunt is de regering al uitvoerig ingegaan op de inhoud daarvan. In het rapport wordt overigens op overzichtelijke wijze per titel van het Wetboek van Strafrecht een overzicht gegeven van alle wijzigingen die sinds 1886 zijn doorgevoerd. De regering verwijst de leden van de fractie van D66 graag naar dit rapport, alsmede naar de analyse daarvan in het regeringsstandpunt.

De benadering die in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen houdt in dat de aandacht is geconcentreerd op specifieke delen van het materiële strafrecht die bijzondere aandacht behoeven vanwege inconsistenties of maatschappelijke ontwikkelingen. De belangrijkste inconsistenties die in het rapport naar voren zijn gebracht worden met deze benadering aldus door het onderhavige wetsvoorstel bestreken.

Het feit dat het systeem van de geldboetemaxima in het onderhavige wetsvoorstel niet is geëvalueerd en aangepast, houdt verband met de omstandigheid dat het stelsel van maximumstraffen in het Wetboek van Strafrecht geënt is op de vrijheidsstraf voor misdrijven. Dit is sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht niet wezenlijk veranderd. Zo zijn de maxima van de vrijheidsstraffen richtinggevend geweest voor de maxima van de geldboetes (vgl. de Wet indeling geldboetecategorieën, Stb. 1984, 91). In de memorie van toelichting is opgemerkt dat om die reden, in navolging van het onderzoeksrapport, ook in het onderhavige wetsvoorstel de vrijheidsstraf centraal staat. Dit betekent niet dat de geldboete in het onderhavige wetsvoorstel helemaal niet aan bod komt. Afgezien van enkele ondergeschikte aanpassingen van de bij bepaalde delicten bedreigde geldboetecategorieën (zie de aanpassingen in de artt. 162, 173, 283 Sr en 175 WVW 1994), is in de nota van wijziging welke op 5 november 2002 bij Uw Kamer is ingediend voorgesteld de hoogte van de bedragen van de geldboetecategorieën in artikel 23 Sr aan de geldontwaardiging sinds 1983 aan te passen. Voorts wordt in de thans ingediende tweede nota van wijziging voorgesteld te voorzien in de mogelijkheid deze bedragen periodiek aan de geldontwaardiging aan te passen. Naast deze aanpassingen ziet de regering vooralsnog geen reden het systeem van de geldboetemaxima in dit wetsvoorstel integraal te herzien. De regering is op dit moment evenmin van plan andere maximumsancties te evalueren.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van D66, om uitgebreid en onderbouwd in te gaan op de vraag of de algemene strafmaxima voor vrijheidsstraffen en geldboeten nog voldoen, merkt de regering het volgende op. De algemene strafmaxima van de vrijheidsstraf voor de misdrijven in het Wetboek van Strafrecht zijn op zichzelf geen voorwerp van uitvoerige discussie. Wel is er aandacht voor de verhouding van deze maxima tot de vervroegde – en in de toekomst eventueel voorwaardelijke – invrijheidstelling. Over de invrijheidstelling wordt een afzonderlijk wetsvoorstel voorbereid.

Met betrekking tot de maxima van de geldboetes is recentelijk door prof. mr. J. de Hullu in zijn preadvies voor de vergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging van 2002 gepleit voor aanpassing (prof. mr. J. de Hullu, Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctiestelsel, HNJV 2002-I, Kluwer, Deventer 2002, blz. 70 e.v.; de auteur zegt daarbij overigens niet te weten in hoeverre hier praktisch gezien daadwerkelijk knelpunten bestaan). Een idee dat in dat verband naar voren is gebracht is om het gefixeerde maximum van de geldboetecategorie te laten vervallen en mogelijk te maken dat de hoogte van dit maximum gerelateerd kan worden aan de omvang van het door het strafbare feit behaalde voordeel. Dit is naar het oordeel van de regering een voorstel dat nadere bestudering verdient. Daarbij zal vanzelfsprekend de verhouding tot de strafrechtelijke maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel grondig onderzocht dienen te worden.



De leden van de fractie van D66 vragen voorts of de regering verwacht dat als Europese lidstaten hechter gaan samenwerken op strafrechtelijk gebied, opnieuw een herijking van de strafmaxima noodzakelijk zal zijn. In zijn algemeenheid kan dit voor de toekomst vanzelfsprekend niet worden uitgesloten. Nauwere Europese samenwerking kan er in beginsel toe leiden dat in het Nederlandse strafrecht strafbedreigingen worden opgenomen die binnen het stelsel van wettelijke strafmaxima onevenwichtigheden teweeg brengen. De wetgever is hier alert op; tot dusverre is het stelsel redelijk evenwichtig gebleven.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 waarom de Europese ontwikkelingen, en de Nederlandse stellingname ten opzichte daarvan, niet of nauwelijks bij deze herijking zijn betrokken. In antwoord daarop wijst de regering erop dat het zorgdragen voor een evenwichtig stelsel van wettelijke strafmaxima vooralsnog een nationale aangelegenheid is in die zin dat het wettelijk stelsel van strafmaxima onderdeel uitmaakt van en is ingebed in de juridische structuur van het eigen strafrecht. Om deze reden en omdat het stelsel van wettelijke strafmaxima, ondanks de introductie van enkele strafmaxima die zijn voortgekomen uit Europese besluitvorming, redelijk evenwichtig is gebleven, was er geen dringende reden om Europese ontwikkelingen uitdrukkelijk bij de herijking te betrekken.

Met betrekking tot het voornemen van de regering illegaal verblijf in Nederland strafbaar te stellen, stellen de leden van de fractie van D66 diverse vragen. Aan welke maximale (gevangenis-)straf voor illegaal verblijf denkt de regering? Verwacht de regering dat van een dergelijke strafbaarstelling ook slechts zeer beperkte financiële en organisatorische gevolgen voor het Rijk te verwachten zijn? Zo ja, waarop baseert de regering deze veronderstelling? Voorts stellen deze leden voor illegaal verblijf af te doen met een bestuurlijk boete, om zo een overbelasting van het justitiële systeem te voorkomen. Wat is hierop de reactie van de regering, zo vragen deze leden. Wanneer de regering geen voorstander is van de bestuurlijke boete in geval van illegaal verblijf, welke oplossing stelt zij dan voor om overbelasting van het strafrechtelijk systeem door strafbaarstelling van illegaal verblijf te voorkomen, zo vragen deze leden verder. In de brief over het Veiligheidsprogramma, van 16 oktober 2002, is met betrekking tot het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland opgemerkt dat beraad plaatsvindt over de wijze waarop aan dat voornemen invulling dient te worden gegeven (Kamerstukken II 2002/03, 28 648, nr. 1, blz. 24). Dit beraad is op dit moment nog niet afgerond. Om die reden kunnen de gestelde vragen nog niet worden beantwoord.

De leden van de fractie van D66 stellen voorts enkele vragen inzake de strafbaarheid van vrouwenbesnijdenis, mede in verband met het vereiste van dubbele strafbaarheid. Vrouwenbesnijdenis, zo stellen deze leden, is thans niet afzonderlijk strafbaar gesteld. De leden van de fractie van D66 stellen voor in het Wetboek van Strafrecht een specifieke bepaling inzake genitale verminking van vrouwen op te nemen en daarbij een strafmaximum van maximaal 4 jaren in te voeren voor het basisdelict. Voorts stellen de leden van de fractie van D66 voor om het vereiste van dubbele strafbaarstelling voor vrouwenbesnijdenis af te schaffen. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering. De behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, dat zich beperkt tot een aantal wettelijke strafmaxima, is naar het oordeel van de regering minder geschikt als discussiekader voor deze specifieke problematiek. Graag verwijst de regering de leden van de fractie van D66 naar eerder bij de begrotingsbehandeling gegeven antwoorden inzake het vereiste van

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts naar haar standpunt in de discussie over de vraag of onverbeterlijke recidivisten van (zeer) zware geweldsmisdrijven, zoals moord en verkrachting, ooit nog op vrije voeten moeten kunnen komen. In dit verband merkt de regering op dat het Nederlandse strafrecht voor zeer zware misdrijven voorziet in de mogelijkheid levenslange gevangenisstraf op te leggen, bijvoorbeeld bij moord. Daarnaast is er de terbeschikkingstelling die bij wijze van strafrechtelijke maatregel aan daders van zware misdrijven kan worden opgelegd. Een terbeschikkingstelling kan bij zeer zware geweldsdelicten onbeperkt voortduren, voorzover betrokkene ondanks behandeling gevaarlijk blijft voor de samenleving. Voor de categorie daders die de leden van de fractie van D66 vermoedelijk op het oog hebben, bestaan in tbs-inrichtingen zogenoemde long-stayafdelingen. Justitie streeft ernaar het aantal plaatsen in deze afdelingen te vergroten, opdat in dit verband in de behoefte kan worden voorzien. Naast de hier genoemde mogelijkheden acht de regering geen nieuwe strafmodaliteit noodzakelijk die meebrengt dat een dader nooit meer vrij komt.

De leden van de fractie van D66 stellen voorts een vraag over verjaring van misdrijven. Is de regering inmiddels, met de leden van de fractie van D66, van mening dat zware misdrijven zoals moord en doodslag niet moeten verjaren en dat verlenging van de verjaringstermijn even willekeurig zou zijn als het gebruik van de huidige verjaringstermijn? In antwoord op deze vraag inzake verjaring wijst de regering erop dat zij een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State heeft gezonden. De Raad heeft onlangs advies uitgebracht. Het wetsvoorstel zal binnen afzienbare tijd bij de Tweede Kamer worden ingediend. Voor verdere discussie over de verjaringstermijn verwijst de regering graag naar dat wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of de regering bereid is om, naast de meer «traditionele» vermogensdelicten waarvoor zij nu voorstelt de strafmaxima te verhogen, ook voor andere gevallen van «witteboordencriminaliteit» en organisatiecriminaliteit de strafmaxima te verhogen of nieuwe categorieën van feiten strafbaar te stellen. In antwoord op deze vraag merkt de regering op dat in dit wetsvoorstel bij nota van wijziging is voorzien in een voorstel tot verhoging van de strafmaat bij artikel 336 Sr, inzake het openbaar maken van frauduleuze verslaggeving. Dit voorstel vloeit voort uit schriftelijke vragen van het lid Koenders inzake financiële fraude. Naast deze aanpassing is er naar het oordeel van de regering vooralsnog geen reden voor nieuwe voorstellen op dit vlak.

Met betrekking tot het misdrijf van belediging van de Koning vragen de leden van de fractie van D66 of de regering kan aangeven om welke reden belediging van de Koning afzonderlijk bestraft moet worden en wel met een relatief zware maximale gevangenisstraf van 5 jaren. Is voor afzonderlijke strafbaarstelling van belediging van de Koning in de huidige tijd nog wel maatschappelijk draagvlak, zo vragen deze leden. Voorts stellen deze leden in dit verband de navolgende vragen. Voldoet niet de strafbaarstelling van verschillende vormen van belediging die ook voor andere burgers gelden? Is de regering bereid artikel 111 Sr te laten vervallen? Zo nee, waarom niet? Is de regering subsidiair bereid het strafmaximum van 5 jaren, als bedoeld in artikel 111 Sr te verlagen?

In antwoord op deze vragen merkt de regering het volgende op. De strafbaarstelling vervat in artikel 111 Sr strekt ertoe de waardigheid van de

Koning bijzondere bescherming te verlenen, gegeven het met diens positie verweven staatsbelang (vgl. Kamerstukken II 1979/80, 16 032, nrs. 1–3, blz. 9). Met het hoge strafmaximum van vijf jaren wordt de uitzonderlijke positie van de Koning gemarkeerd ten opzichte van de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, diens echtgenoot en de Regent (Kamerstukken II 1979/80, 16 032, nr. 5, blz. 5). De belediging van deze personen is in artikel 112 Sr bedreigd met een lagere straf (vier jaren). Naar het oordeel van de regering is er ook in de huidige tijd maatschappelijk draagvlak voor de afzonderlijke strafbepaling inzake belediging van de Koning. Vanwege de bijzondere positie die de Koning in de Nederlandse staatsinrichting inneemt, is de regering niet voornemens voor te stellen artikel 111 Sr te laten vervallen of aan te passen in de richting zoals voorgesteld door de leden van de fractie van D66. Om de navolgende redenen voldoet de strafbaarstelling van belediging die voor andere burgers geldt naar het oordeel van de regering niet. De koninklijke waardigheid zoals die strafrechtelijk wordt beschermd is nauw verbonden met het belang van een adequate uitoefening van de koninklijke functie. Dit staatsbelang stijgt uit boven het belang van de puur persoonlijke waardigheid. Daarbij komt dat de bijzondere positie van de Koning beperkingen stelt aan de wijze waarop en de mate waarin deze op beledigingen kan reageren. Deze beide verschillen maken dat de strafbaarstelling van artikel 111 Sr naar het oordeel van de regering ook in de huidige tijd gerechtvaardigd is.

### **Geweldsdelicten**

Het verheugt de regering in het verslag te lezen dat de leden van de fracties van het CDA, de VVD en de LPF de voorgestelde verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling wenselijk vinden.

De leden van de fractie van het CDA gaan een stap verder. Deze leden stellen dat een inbreuk op iemands lichamelijke integriteit in het huidige tijdsgewricht niet als minder ernstig wordt beschouwd dan een inbreuk op iemands eigendommen. Om die reden pleiten deze leden ervoor het strafmaximum van mishandeling niet op drie jaren te stellen, maar op vier jaren.

Met referentie aan het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP dat hierboven werd gegeven, benadrukt de regering dat het verschil tussen de strafmaxima van eenvoudige mishandeling en diefstal niet wordt veroorzaakt door een lichtere waardering van inbreuken op de lichamelijke integriteit, maar door de omstandigheid dat lichtere inbreuken op dat rechtsbelang zich gemakkelijker laten afgrenzen. Als een eenvoudige mishandeling bijvoorbeeld zwaar lichamenlijk letsel ten gevolge heeft, geldt ook nu reeds een wettelijk strafmaximum van vier jaren (artikel 300, tweede lid, Sr). Hierbij kan nog worden opgemerkt dat «zwaar lichamenlijk letsel» in de praktijk thans iets ruimer lijkt te worden uitgelegd dan voorheen (zie M. M. Egelkamp, *Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und Kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland*, diss. RUG, 2002, blz. 145, 185; dit onderzoek is gebaseerd op een vergelijkende steekproef van strafdossiers uit 1986 en 1996). In dit licht bezien is de verhoging die de leden van de fractie van het CDA voorstellen naar het oordeel van de regering te fors. De regering wijst er ten slotte nog op dat het misdrijf mishandeling ook in Duitsland met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren wordt bedreigd (art. 223, eerste lid, StGB).

De leden van de fracties van de VVD en D66 stellen enkele vragen met betrekking tot de keuze van de regering om voorafgaand alcoholgebruik niet als wettelijke strafverzwaringgrond in te voeren bij de geweldsdelicten.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering in dit verband het verschil toe te lichten met wettelijke strafverzwaringen voor alcoholgebruik in het verkeer.

Een verschil tussen het commune strafrecht en het verkeersstrafrecht is dat rijden onder invloed als zodanig strafbaar is gesteld, anders dan het loutere alcoholgebruik of de loutere aanwezigheid in de publieke ruimte na alcoholgebruik. De strafbaarstelling in artikel 8 juncto artikel 176, derde lid, Wegenverkeerswet 1994 ziet op de specifieke gedraging van rijden onder invloed en is gegrond op onderzoek waaruit blijkt dat het gebruik van alcohol vrijwel altijd de rijvaardigheid vermindert en in het verlengde daarvan de verkeersveiligheid in gevaar brengt. Het gaat hier om een gevaarzettingsdelict, dat strafbaarheid meebrengt ook indien het rijden onder invloed niet heeft geleid tot een ongeval. Het eerste lid van artikel 8 bevat ten aanzien van de stof onder de invloed waarvan de bestuurder verkeert de subjectieve bestanddelen «waarvan hij weet of redelijkerwijs moet weten dat het gebruik daarvan – al dan niet in combinatie met het gebruik van een andere stof – de rijvaardigheid kan verminderen». Het tweede lid bevat daarnaast voor alcoholhoudende drank het kale verbod voertuigen te besturen na zodanig gebruik van alcoholhoudende drank dat het alcoholpercentage van de adem of het bloed boven een bepaalde waarde uitkomt.

Tegen de achtergrond van deze strafbaarstellingen kan de controlebevoegdheid van het voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht (de «blaastest», zie art. 160, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994) worden begrepen. Deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend ten aanzien van alle bestuurders van voertuigen en ten aanzien van een ieder die aanstalten maakt een voertuig te gaan besturen. Na de blaastest kan de bestuurder, indien de verdenking bestaat dat hij heeft gehandeld in strijd met artikel 8, worden bevolen medewerking te verlenen aan een ademtest, bloedonderzoek of urinetest. Deze alcoholonderzoeken zijn nader geregeld bij en krachtens het bepaalde in artikel 163 Wegenverkeerswet 1994. Voorts is het niet meewerken aan deze alcoholonderzoeken strafbaar gesteld in artikel 173, derde lid, van de wet.

De strafverzwaringgrond in het huidige artikel 175, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994, inhoudende dat zwaarder kan worden gestraft indien de schuldige aan een fataal of letsel veroorzakend ongeval onder invloed heeft gereden, dient in het licht van het voorafgaande te worden beschouwd. Dan verschijnt deze strafverzwaringgrond duidelijk als een onderdeel van een stelsel van juridische instrumenten dat erop is gericht de verkeersveiligheidsnorm «geen alcohol in het verkeer» op adequate wijze te kunnen handhaven. In dit stelsel van juridische instrumenten past en functioneert deze strafverzwaringgrond goed en onderstreept deze, zo zou men kunnen zeggen, de gestelde norm.

In het commune strafrecht ligt dit alles anders. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, is er geen gronddelict dat het loutere gebruik van alcohol of de loutere aanwezigheid in de publieke ruimte na gebruik van alcohol strafbaar stelt. In dit verband merkt het College van procureurs-generaal in zijn advies op dat als de achterliggende gedachte zou zijn om, analoog aan de verkeersdelicten, de norm in te slijten dat je niet met een «glaasje op» moet gaan vechten, dit doel door invoering van het gebruik van alcohol als strafverzwaringgrond bij geweldsdelicten niet lijkt te worden bereikt. Dat doel zou beter bereikt worden door de invoering van een algemene normstelling zoals «buitenshuis is alcohol boven een bepaald promillage verboden». Een dergelijke normstelling is evenwel alleen al vanwege de handhavingsproblemen niet haalbaar, zo merkt het College op.

De invoering van alcoholgebruik als strafverzwarringsgrond bij enkele geweldsdelicten stuit naar het oordeel van de regering op nog andere complicaties. Hoewel de algemene ervaring leert dat het gebruik van alcohol een ontremmende werking heeft, lijkt als grondslag voor een wettelijke strafverzwarringsgrond niet in zijn algemeenheid te kunnen worden uitgegaan van de veronderstelling dat gebruik van alcohol als zodanig een gevaarstelling van de lichamelijke integriteit van anderen impliceert. Dit gezichtspunt zou ertoe nopen de strafverzwarringsgrond in te kleden met aan het gedrag van de dader gekoppelde subjectieve bestanddelen of met een causaliteitsvereiste tussen alcoholgebruik en geweld. Dit zou de bewijslast aanzienlijk verzwaren. In de adviezen zijn ook los daarvan bewijstechnische problemen aan de orde gesteld. Zo vraagt het College van procureurs-generaal zich af hoe dient te worden bewezen dat sprake is van alcoholgebruik. En als de verdachte het alcoholgebruik ontkent, mag dan een alcoholtest worden verricht? Kan een mogelijke alcoholtest alleen gedaan worden bij een ontdekking op heterdaad of ook daarbuiten? De regering wijst er in dit verband op dat het Wetboek van Strafvordering thans niet voorziet in een wettelijke regeling van het gebruik van een alcoholtest, terwijl het Wetboek van Strafrecht op dit moment evenmin een strafbaarstelling kent van het weigeren van medewerking aan een alcoholtest. Bij deze stand van zaken zal voor de vaststelling van het alcoholgebruik naar het oordeel van de regering dan ook geen gebruik kunnen worden gemaakt van de elders uitvoerig geregelde blaastest en alcoholonderzoeken. Dit aspect zou derhalve nadere regelgeving vereisen.

Het ontbreken van een algemene normstelling als door het College van procureurs-generaal bedoeld roept voorts de vraag op bij welke delicten de strafverzwarringsgrond zou moeten gelden. In de motie van de leden Dittrich en Van de Camp wordt gesproken van geweldsdelicten.

Los van de vraag of alcoholgebruik niet ook andere soorten delicten – zoals culpose delicten of zedendelicten –, of mogelijk zelfs alle delicten, kan bevorderen, kan de vraag worden gesteld of ter uitvoering van de motie redelijkerwijs zou kunnen worden volstaan met invoering van een wettelijke strafverzwarringsgrond voor mishandeling. Indien het gebruik van alcohol bij mishandeling de ernst van dat misdrijf vergroot, geldt dat dan niet evenzeer voor bijvoorbeeld (poging tot) doodslag? En zou dit, zo vraagt de regering zich verder af, niet eveneens gelden voor geweldsdelicten tegen goederen, zoals vernieling? Bij al deze delicten zou immers het door de leden van de fractie van D66 onder woorden gebrachte principe, dat de pleger door het gebruik van alcohol of drugs bewust een extra risico neemt, opgeld kunnen doen. In dit verband kan er – mede in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de situatie in andere lidstaten van de Europese Unie – op worden gewezen dat Oostenrijk een wettelijke strafverzwarringsgrond bij gebruik van alcohol en andere middelen kent, maar uitsluitend bij het delict dood door schuld (art. 81, tweede lid, Strafgesetzbuch). Een beperkt onderzoek naar enkele andere lidstaten van de Europese Unie leert verder dat de landen België, Duitsland en Frankrijk geen wettelijke strafverzwarringsgrond voor alcoholgebruik bij geweldsdelicten kennen.

Ook na (hernieuwde) weging van de argumenten die in de memorie van toelichting naar voren werden gebracht, de complicaties die zojuist zijn geschetst en de principiële redenen van de leden van de fractie van D66, blijft de regering bij haar standpunt dat alcoholgebruik het beste in het kader van de straftoemeting kan worden verdisconteerd. Dit standpunt sluit aan bij de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).

In het kader van de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2001 heeft de minister van Justitie aangegeven dat hij bereid is met het openbaar ministerie te overleggen over de vraag of het gebruik van alcohol of drugs in de richtlijnen voor strafvordering als wegingsfactor kan worden opgenomen (Handelingen II 2000/2001, blz. 20–1523). Dit overleg vindt momenteel plaats.

De uitwerking die de regering op deze wijze aan de hiervoor genoemde motie geeft sluit goed aan bij de rechtspraak waarin – zoals ook de NVvR in haar advies opmerkt – gebruik van alcohol nu al vaak wordt meegewogen bij het bepalen van de strafeis en strafmaat.

De vraag van de leden van de SP-fractie inzake de meerwaarde van de voorgestelde strafmaatverhoging bij eenvoudige mishandeling, is in de paragraaf «Algemeen» van een antwoord voorzien.

### **Culpose delicten**

Het verheugt de regering dat de leden van de LPF-fractie de introductie van het begrip «roekeloosheid» ondersteunen. De leden van de fractie van het CDA zijn niet op voorhand overtuigd van de wenselijkheid van invoering van dit begrip. Deze leden stellen daarbij, evenals de leden van de fracties van Groenlinks en D66, enkele vragen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of «roekeloosheid» hetzelfde is als «bewuste grove schuld», onder verwijzing naar het standaardwerk J. Rimmelink, Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht, vijftiende druk, Gouda Quint b.v., Deventer 1996, blz. 205. Mede in de richting van de leden van de D66-fractie merkt de regering op dat op de aangehaalde plaats in dit standaardwerk het verschil tussen (voorwaardelijk) opzet en culpa uiteen wordt gezet. Het verschil tussen beide subjectieve bestanddelen ligt, zo zet de bewerker J. Rimmelink uiteen, in de omstandigheid dat bij (voorwaardelijk) opzet de dader zijn handeling wil, ook als daaraan het overigens niet begeerde gevolg mocht blijken vast te zitten. Als de dader desnoods dit gevolg, liever dan afzien van zijn daad, op de koop toeneemt, dan is zijn opzet ook op dit gevolg gericht. Tegenover dit aldus omlinjnde begrip (voorwaardelijk) opzet gesteld, is culpa (in de vorm van bewuste schuld) aanwezig, zo kan voorts uit de uiteenzetting van Rimmelink worden afgeleid, als de dader wel denkt aan het funeste gevolg dat kan intreden, maar zijn daad toch aandurft, omdat hij in de verwezenlijking van dat gevolg niet gelooft en zijn daad zou nalaten, als hij het intreden van het gevolg wel verwachtte. Met andere woorden: de culpoos handelende dader is zich wel bewust van het mogelijke gevolg en hij neemt met zijn gedraging onaanvaardbare risico's, maar hij neemt het gevolg niet op de koop toe. Dit laatste geldt ook voor de roekeloze dader. Het wettelijke begrip «roekeloosheid» is immers, zoals uit de wettekst en de memorie van toelichting blijkt, binnen de grenzen van de culpa ge-positioneerd. Roekeloosheid onderscheidt zich daarmee op het vlak van de wil ten aanzien van het mogelijke gevolg principieel van voorwaardelijk opzet. Het wetsvoorstel voorziet niet in een nieuwe tussencategorie die zowel de zwaarste culpa als het voorwaardelijke opzet zou omvatten.

In Rimmelink's beschrijving van het onderscheid tussen opzet en culpa, waarin de regering zich overigens kan vinden, lijkt het begrip «bewuste grove schuld» te zijn gehanteerd om het hele spectrum van de bewuste schuld aan te duiden (in beschrijvingen van het onderscheid tussen culpa en voorwaardelijk opzet blijft onbewuste schuld gewoonlijk onbesproken, omdat tussen onbewuste schuld en voorwaardelijk opzet geen grensgebied op het vlak van de wil bestaat). Het adjectief «grove» duidt daarbij dan de ondergrens van de culpa aan: de eis van aanmerkelijke onvoor-

zichtigheid. Ook in het Wetboek van Strafrecht komt dit gebruik van het begrip «grove schuld» wel voor, bijvoorbeeld in artikel 356 Sr inzake het verzuim de Grondwet uit te voeren.

Bij roekeloosheid zal in het algemeen sprake dienen te zijn van de bewustheid van een onaanvaardbaar groot risico van ernstige gevolgen. Dat betekent evenwel niet, zoals ook in het nader rapport uiteen is gezet, dat roekeloosheid volledig samenvalt met de bewuste schuld. De schuld die niet bestaat in roekeloosheid kan bijvoorbeeld ook bewuste schuld zijn. Niet elk risico is zo onaanvaardbaar groot dat het bewust nemen ervan als roekeloosheid dient te worden bestempeld. Voorzover de door de leden van de CDA-fractie genoemde term «bewuste grove schuld» wordt gebruikt om het gehele spectrum van de bewuste schuld aan te duiden, is dit dus niet hetzelfde als roekeloosheid.

In de memorie van toelichting heeft de regering uiteengezet dat het bij «roekeloosheid» gaat om zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Binnen de grenzen van de culpa wordt daarmee bedoeld op het zwaarste verwijt dat iemand kan worden gemaakt. De regering sluit daarmee aan bij de in de rechtspraak en dogmatiek gegeven uitleg van het begrip «roekeloosheid» en introduceert inhoudelijk gezien dus niet een nieuw begrip in het recht. Hieruit vloeit voort dat met dit begrip evenmin expansie van het bereik van de roekeloze culpa ten opzichte van de lichtere, niet-roekeloze culpa wordt nagestreefd.

Bij de beoordeling of roekeloosheid aanwezig is, dienen alle relevante omstandigheden van het geval in aanmerking te worden genomen. Dit betekent dat de culpose gedraging niet als geïsoleerde gedraging moet worden beoordeeld, maar dat bijvoorbeeld ook aan het eigenlijke delict voorafgaande handelingen bij deze beoordeling worden betrokken, evenals de situatie waarin de culpose gedraging is verricht. In het algemeen zal in dit verband sprake moeten zijn van bewustheid van een onaanvaardbaar groot risico van ernstige gevolgen, waarbij op zeer lichtzinnige wijze ervan wordt uitgegaan dat deze risico's zich niet zullen realiseren. In dit verband wil «in het algemeen» zeggen dat een enkel onbewust moment in het geheel van de beoordeelde handelingen, er niet aan in de weg hoeft te staan dat roekeloosheid wordt vastgesteld. Het gaat steeds om een beschouwing in context. Zo kan ook een bestuurder die tijdens het rijden kaartleest onder omstandigheden een verwijt van roekeloosheid worden gemaakt, indien van hem gezegd kan worden dat hij zich aldus uiterst onvoorzichtig heeft gedragen en daarbij welbewust onaanvaardbaar grote risico's heeft genomen. Het spreekt vanzelf dat de verkeerssituatie bij deze beoordeling zeer belangrijk is.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat volstaan kan worden met verhoging van de strafmaxima van de schulddelicten tot het voorgestelde maximum voor roekeloosheid. Ook de leden van de fractie van Groenlinks vragen waarom er niet voor is gekozen om alleen de strafmaxima te verhogen.

Om een aantal redenen is de regering er geen voorstander van om bij de culpose delicten alleen de strafmaxima te verhogen. De kern daarvan is dat dit naar haar oordeel een te fors strafmaximum zou meebrengen voor de lichtere, niet-roekeloze culpose gedragingen. Het wetsvoorstel bevat al een verhoging van de wettelijke strafmaxima bij deze laatste categorie gedragingen: bij dood door schuld van negen maanden naar twee jaren, bij zwaar lichamelijk letsel door schuld van zes maanden naar een jaar. Gelet op de verhoudingsgewijs geringe ernst van deze categorie culpose gedragingen is een verdergaande verhoging van strafmaxima naar het oordeel van de regering niet goed te rechtvaardigen. Roekeloos culpoos

gedrag is ernstiger en strafwaardiger dan niet-roekeloos culpoos gedrag. De voorgestelde afzonderlijke strafmaxima vloeien uit deze beoordeling voort. Voorts hecht de regering eraan dat met het begrip roekeloosheid de maatschappelijke normstelling inzake dit soort gedrag – met name waar het de lichamelijke integriteit of het leven aantast – op heldere wijze in de wet wordt uitgedrukt. In het verlengde daarvan is de regering ten slotte van oordeel dat roekeloze daders ook in termen van de wet een scherper strafrechtelijk verwijt moet kunnen worden gemaakt.

Aan de leden van de fractie van het CDA kan worden toegegeven dat de grens tussen niet-roekeloze en roekeloze schuld niet met wiskundige exactheid kan worden gemarkeerd, maar datzelfde kan ook worden gezegd van de grens tussen opzet en culpa (vgl. J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Gouda Quint b.v., Deventer 2000, blz. 258–259). De in de memorie van toelichting genoemde Porsche-zaak illustreert dit ook. In deze zaak was sprake van een verkeersongeval als gevolg van zeer onverantwoord rijgedrag onder invloed van alcohol, waarbij vijf mensen om het leven kwamen. Het Hof Den Bosch veroordeelde de verdachte wegens doodslag, maar de Hoge Raad oordeelde dat de bewezenverklaring van het voorwaardelijk opzet onvoldoende gemotiveerd was. In het grensgebied tussen opzet en culpa kunnen omstandigheden van het geval doorslaggevend zijn. Zo werd in een andere strafzaak, waarin een dronken bestuurder, om aan de politie te ontkomen, twee fietsers doodreed, het cassatieberoep tegen de veroordeling wegens doodslag wel verworpen (HR 23 januari 2001, NJ 2001, 327).

De voorgestelde invoering van het wettelijke begrip roekeloosheid brengt geen inhoudelijke wijziging mee van de bestaande en in de rechtspraak ook gehanteerde afgrenzingen tussen voorwaardelijk opzet en schuld. Het wettelijke begrip roekeloosheid strekt met andere woorden niet tot het vestigen en afbakenen van een nieuwe grens met het opzet. De functie van het voorgestelde begrip is slechts te voorzien in een verhoging van het wettelijke strafmaximum indien de schuld bestaat in roekeloosheid. In dit kader van de strafmaxima accentueert het voorstel het verschil met de niet-roekeloze, lichtere culpa, terwijl het tevens de verschillen met de misdrijven die (voorwaardelijk) opzet op aantasting van de lichamelijke integriteit of op levensberoving vereisen, enigszins vermindert. Ook op de glijdende schaal tussen zeer strafwaardig opzettelijk gedrag en minder strafwaardig niet-roekeloos gedrag heeft de wetgever, naar het oordeel van de regering, een eigen verantwoordelijkheid om grenzen aan te geven in de sfeer van de wettelijke strafmaxima.

Het begrip roekeloosheid wordt ook nu reeds gehanteerd in de rechtspraak. Aannemelijk is dat in de rechtspraak de grenzen van het begrip roekeloosheid verder zullen worden afgetast en zonodig nader zullen worden ingevuld, evenals dat bijvoorbeeld met de begrippen opzet en schuld gebeurt. Daar is naar het oordeel van de regering niets op tegen. Het voorgestelde wettelijke begrip «roekeloosheid» sluit aan bij de betekenis die daaraan tot dusverre in de rechtspraak en dogmatiek is toegekend. Daarbij past dat de rechter bij de verdere uitleg van dit begrip eveneens een belangrijke taak wordt toebedeeld.

Anders dan de leden van de fractie van het CDA, meent de regering dat de strafmaxima van twee en vier jaren bij dood door schuld, vergeleken met de landen om ons heen, niet laag zijn. Zo geldt in Frankrijk bij dood door schuld een maximumstraf van drie jaren, in België een maximum van twee jaren en in Duitsland een maximum van vijf jaren.

Het Duitse Strafgesetzbuch (StGB) kent het begrip «rücksichtslos» niet bij het algemene delict dood door schuld (art. 222 StGB), maar wel bij het delict «Gefährdung des Strassenverkehrs» (art. 315c StGB). Iemand



handelt «rücksichtslos» in de zin van dit laatste artikel, zo kan uit de Duitse rechtspraak worden afgeleid, indien hij zich op de weg uit zelfzuchtige motieven niets aantrekt van zijn plichten, of uit onverschilligheid van meet af aan [bij zichzelf] geen twijfels over zijn gedrag laat opkomen. Vermelding verdient nog dat het Duitse begrip «rücksichtslos» naast culpa ook voorwaardelijk opzet kan bestrijken (vgl. A. Schönke/H. Schröder, Strafgesetzbuch, Verlag C.H. Beck, München 2001, blz. 2418).

Het Belgische Strafwetboek kent geen wettelijk begrip «roekeloosheid». In het Franse strafrecht ligt de situatie weer anders, in verband met de omstandigheid dat het voorwaardelijk opzet in Frankrijk niet onder het begrip opzet wordt gerekend (vgl. J. Pradel, Principes de droit criminel, Éditions Cujas, Paris 1999, blz. 130–132). In de Franse Code Pénal is wel het bewust in gevaar brengen van een ander, waarbij de gevolgen op de koop worden toegenomen, als wettelijke categorie onderscheiden (de «mise en danger délibéré de la personne d'autrui», zie de tweede alinea in art. 121–3 C.P.). Deze wettelijke categorie, waarvan het subjectieve bestanddeel enigszins doet denken aan het Nederlandse voorwaardelijk opzet, vormt niet alleen een zelfstandig delict (art. 223–1 C.P.), maar tevens een strafverzwarringsgrond bij de delicten dood en lichamelijk letsel door schuld. Bij dood door schuld verhoogt deze strafverzwarringsgrond de straf van drie naar vijf jaren, bij lichamelijk letsel door schuld van twee naar drie jaren (zie de artt. 221–6 en 222–19 C.P.). Deze constructie is enigszins vergelijkbaar met die welke in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, ofschoon in Frankrijk aldus een andere wettelijke afbakening in het continuüm van opzet en culpa is gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom in artikel 175, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994, niet gekozen is voor een verhoging van de strafmaat van 3 naar 4 jaar. Dat zou naar de mening van deze leden meer in overeenstemming zijn met de ernst van het feit. Het door schuld aan een ongeval veroorzaken van letsel zou naar de mening van deze leden moeten worden verhoogd van een jaar en zes maanden naar twee jaren.

De regering heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat met het onderhavige wetsvoorstel onder meer is beoogd de grote verschillen tussen de strafmaxima in de Wegenverkeerswet 1994 en de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht te reduceren. Daarbij is zoveel mogelijk geprobeerd samenhang tussen de diverse strafmaxima, ook tussen die van de culpose misdrijven in het wetboek onderling, te waarborgen. In dit verband is voor het gehele stelsel van de culpose delicten die raken aan de lichamelijke integriteit of het leven een evenwichtige verhouding gevonden in het navolgende stelsel, waarbij het commune strafrecht het vertrekpunt vormt: (1) bij fataal gevolg geldt een maximum van twee jaren; (2) bij lichamelijk letsel de helft daarvan: een jaar; (3) indien de schuld bestaat in roekeloosheid worden deze strafmaxima verdubbeld tot respectievelijk vier jaren en twee jaren; (4) in het verkeer zijn deze strafmaxima alle de helft hoger; (5) bij veel te hard of onder invloed rijden worden de strafmaxima in het verkeer met de helft verhoogd.

Dit stelsel vergroot het evenwicht in de wettelijke strafmaxima van de culpose delicten en vormt aldus, naar het oordeel van de regering, een verbetering ten opzichte van het huidige recht. De betrekkelijke eenvoud ervan draagt voorts bij aan de kenbaarheid van de culpose normstellingen rond de belangen van de lichamelijke integriteit en het leven.

Om een drietal redenen voelt de regering niet voor een aanpassing als door de leden van de fractie van het CDA is voorgesteld. In de eerste plaats voorziet het door de regering voorgestelde strafmaximum van zes jaren gevangenisstraf voor het roekeloos veroorzaken van een dodelijk verkeersongeval reeds in een strafmaximum dat goed bij de ernst van het feit aansluit. Voor gevallen waarin de dader weliswaar schuld had, maar

zich niet roekeloos heeft gedragen, is het recentelijk ingevoerde strafmaximum van drie jaren gevangenisstraf passend en behoeft dit naar het oordeel van de regering niet verder te worden verhoogd. Wel heeft de regering voorgesteld het strafmaximum bij letsel door schuld van een jaar naar anderhalf jaar te verhogen.

In de tweede plaats zou in de voorstellen van de leden van de CDA-fractie het verschil in strafbedreiging tussen het verkeersstrafrecht en het commune strafrecht wegvallen. Vanwege het grote belang van de verkeersveiligheid blijft er naar het oordeel van de regering evenwel reden om, evenals in het huidige recht, onvoorzichtig gedrag in het verkeer met zwaardere straffen te bedreigen. Afgezien van de zeer grote risico's die het verkeer met zich meebrengt, is daarbij van belang dat de gedragsnormen in het verkeer in vergaande mate zijn uitgekristalliseerd en dat veel deelnemers aan het verkeer, zoals automobilisten, in deze gedragsnormen formeel zijn geschoold. Er rust op de deelnemers aan het verkeer een bijzonder grote verantwoordelijkheid de veiligheid van het verkeer niet in gevaar te brengen en culpoos rijgedrag dat tot ernstige gevolgen leidt, behoort dan ook dienovereenkomstig te kunnen worden bestraft. In het onderhavige wetsvoorstel wordt wel voorgesteld de extreme verschillen tussen de strafmaxima in het verkeersstrafrecht en die in commune strafrecht terug te brengen tot een verhouding die naar het oordeel van de regering beter aansluit bij de mate waarin de verkeerscontext hogere strafmaxima kan rechtvaardigen.

In de derde plaats doorkruist een aanpassing als gesuggereerd door de leden van de CDA-fractie van het CDA het voorgestelde stelsel van strafmaxima voor de culpose delicten en zouden om die reden ook andere wijzigingen in dit stelsel moeten worden doorgevoerd teneinde een evenwicht te bewaren. De regering brengt in herinnering dat een centrale doelstelling van dit wetsvoorstel is de strafmaxima van de culpose delicten meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Het onderzoeksrapport van De Hullu, De Roos en Koopmans constateerde op dit vlak een «scheefgroei» tussen het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994. In de adviezen over het regeringsstandpunt is eveneens gewezen op de spanning op dit terrein. Met het voorgestelde stelsel van strafmaxima kan het nagestreefde evenwicht worden bereikt.

De leden van de GroenLinks-fractie merken terecht op dat het begrip «roekeloosheid» niet bij alle culpose delicten in het commune strafrecht wordt voorgesteld. Het wetsvoorstel beperkt zich tot culpose delicten die raken aan de lichamelijke integriteit of het leven en bestrijkt daarmee dood en zwaar lichamelijk letsel door schuld, vrijheidsberoving door schuld en de culpose gemeengevaarlijke misdrijven in Titel VII van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht. Overwogen is ook bij de culpose vrijheidsberoving en bij de culpose gemeengevaarlijke delicten een wettelijke strafverzwaringgrond voor «roekeloosheid» in te voeren. Dat bleek evenwel, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, voor het bereiken van een consistent stelsel op het punt van de roekeloosheid niet noodzakelijk en is daarom achterwege gelaten. Culpose delicten die raken aan de lichamelijke integriteit of het leven staan in een streven naar samenhang met de culpose delicten in de Wegenverkeerswet 1994 vanzelfsprekend centraal. Daarnaast zijn deze delicten, in het licht van het gegeven dat de belangen van het leven en de lichamelijke integriteit de afgelopen honderd jaar zwaarder zijn gaan wegen, in zekere zin ook het belangrijkste. Het komt de regering niet noodzakelijk voor om ook bij de overige culpose delicten in het wetboek, zoals culpose verbreking van zegels of culpoos verzuim de Grondwet uit te voeren, een nieuwe strafverzwaringgrond in te voeren. Daarvoor bestaat, anders dan bij de rechtsbelangen van het leven en de lichamelijke integriteit, geen goede inhoudelijke reden. Het is noch uit praktisch, noch uit wetssystematisch

oogpunt bezwaarlijk om bij deze culpose delicten niet te voorzien in een strafverzwarringsgrond ingeval van roekeloosheid.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen de regering nader uiteen te zetten wat met het begrip roekeloosheid wordt bedoeld. Zoals eerder al werd aangegeven in de memorie van toelichting ziet roekeloosheid op zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Roekeloosheid vereist niet slechts een aanmerkelijke onvoorzichtigheid, maar een zeer ernstige onvoorzichtigheid. Binnen de grenzen van de culpa gaat het om het zwaarste verwijt dat iemand kan worden gemaakt. Met deze omschrijving wordt aangesloten bij de betekenis die aan het begrip roekeloosheid in rechtspraak en dogmatiek wordt toegekend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in welke gevallen van roekeloosheid sprake is. Het begrip roekeloosheid ziet evenwel niet op bepaalde, specifiek omschreven gedragingen, maar geeft een normatieve kwalificatie die onder verschillende omstandigheden op verschillende soorten gedragingen toepasselijk kan zijn. Het begrip laat zich dan ook niet vastleggen in een eindige reeks gevallen. Eerst bij de vaststelling van de schuld stelt de rechter een door de dader geschonden zorgplicht vast, tegen de achtergrond waarvan de roekeloosheid in het betreffende geval nader kan worden beschreven. Een voorbeeld biedt de zaak leidende tot HR 12 april 1998, NJ 1989, 183, waarin ten laste van de verdachte bewezenverklaard werd: «dat hij (...) als bestuurder van een motorrijtuig (personenauto), daarmede roekeloos heeft gereden over de voor het openbaar verkeer openstaande weg, (...), welke roekeloosheid hierin heeft bestaan, dat hij (...) over die smalle (...) weg heeft gereden met een snelheid van ongeveer 70 km per uur, en (vervolgens), toen zich voor hem (...) aan de linkerzijde van de rijbaan – zulks gezien verdacht rijrichting – van genoemde weg een voetganger bevond, naar links heeft gestuurd en zijn snelheid niet tijdig en voldoende heeft verminderd en niet tijdig en voldoende is uitgeweken, waardoor een aanrijding tussen dat door hem (...) bestuurde motorrijtuig en die voetganger is ontstaan, waardoor het aan zijn (...) schuld bij gelegenheid van die aanrijding te wijten is geweest dat die voetganger (...) zwaar lichamelijk letsel, te weten een fractuur van het linker onderbeen heeft bekomen, terwijl dat letsel door die aanrijding is veroorzaakt”.

Het is aannemelijk dat de rechter met het voorgestelde, abstracte begrip «roekeloosheid» goed uit de voeten zal kunnen, nu dit begrip aansluit bij de in de rechtspraak en dogmatiek gegeven uitleg ervan. De regering introduceert inhoudelijk gezien geen nieuw begrip in het strafrecht. Het is voorts onvermijdelijk dat er grensgevallen zullen zijn tussen niet-roekeloze en roekeloze schuld, zoals die er ook zijn tussen opzet en schuld. Het loutere bestaan van grensgevallen doet naar het oordeel van de regering niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever in dit verband grenzen aan te geven in de sfeer van de strafmaxima.

Aangetekend zij daarbij nog dat de consequenties in de sfeer van de toepasselijke strafmaxima van de keuzes die in grensgevallen worden gemaakt, minder groot zullen zijn indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt.

Bezien naar de strafmaxima behelst het verschil tussen doodslag en dood door schuld in het geldende strafrecht een verschil tussen vijftien jaren en negen maanden gevangenisstraf. In het systeem van het wetsvoorstel betreft de voorgestelde verhouding tussen roekeloze en niet roekeloze schuld een verschil tussen vier en twee jaren; tegelijk vermindert het verschil tussen enerzijds roekeloosheid en anderzijds opzet tot een verschil tussen 4 en 15 jaren.

Hierboven werd reeds aangegeven dat roekeloos gedrag naar het oordeel van de regering ernstiger en strafwaardiger is dan niet-roekeloos culpoos gedrag, alsmede dat de voorgestelde afzonderlijke strafmaxima uit deze beoordeling voortvloeien. Het is duidelijk dat op deze wijze tevens in aanzienlijke mate wordt bijgedragen aan het meer met elkaar in overeenstemming brengen van de strafmaxima van de culpose delicten. Dit vormt, het is reeds gememoreerd, een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel. Elk alternatief voor de voorstellen van de regering zou welhaast onvermijdelijk een aanzienlijke stijging van de strafmaxima van de niet-roekeloze culpa meebrengen. De bezwaren die de regering daartegen heeft zijn hierboven reeds aan de orde gekomen. De regering wijst er in dit verband nog op dat reeds de strafwaardigheid van lichte culpa in de literatuur niet onomstreden is.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader in te gaan op dogmatische en praktische bezwaren van de introductie van het begrip «roekeloosheid».

Veel aspecten van deze introductie zijn reeds aan de orde gekomen. Zo werd erop gewezen dat aannemelijk is dat de grenzen van het begrip «roekeloosheid» in de praktijk nader zullen worden afgetast en door de rechter nader zullen worden ingevuld. Mogelijk beschouwen de leden van de fractie van D66 dat als een bezwaar tegen het voorstel. Naar het oordeel van de regering is een dergelijke nadere uitleg niet bezwaarlijk, maar juist gewenst. De regering wijst er voorts op dat in de praktijk reeds met het begrip roekeloosheid wordt gewerkt.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het begrip «roekeloosheid» zich verhoudt tot strafverzwarringsgronden zoals rijden onder invloed in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994. Rijden onder invloed en veel te hard rijden zijn in de eerste plaats omstandigheden die door de rechter worden betrokken bij de beoordeling van de mate van schuld aan een verkeersongeval, dus ook bij de beoordeling of sprake is van roekeloosheid. Bij deze beoordeling legt de vaststelling dat onder invloed of veel te hard is gereden veel gewicht in de schaal. Tegelijkertijd zijn deze beide omstandigheden wettelijke strafverzwarringsgronden die er bijvoorbeeld bij een door roekeloosheid veroorzaakt fataal verkeersongeval toe leiden dat het strafmaximum van zes jaren met de helft wordt verhoogd. De redenen om naast invoering van een strafverzwarringsgrond voor roekeloosheid, ook deze twee omstandigheden als extra strafverzwarringsgronden te handhaven zijn in de memorie van toelichting uiteengezet (blz. 13). De gemaakte keuze hangt mede samen met instrumentele overwegingen uit hoofde van het verkeersveiligheidsbeleid, waarvan de bestrijding van rijden onder invloed en te hard rijden sinds jaar en dag een kernpunt vormt. Het signaal dat hiermee wordt afgegeven komt, zoals eerder in de memorie van toelichting is aangegeven, ook op andere plaatsen in de Wegenverkeerswet 1994 tot uitdrukking.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat haar huidige opvatting is over de strafverzwaring in artikel 6 juncto artikel 175 Wegenverkeerswet 1994, in verhouding tot het stelsel van de strafmaxima als geheel. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat zij de strekking van de wetswijziging van 1998, waarbij de hoge strafmaxima in artikel 175 werden ingevoerd, onverminderd onderschrijft. Het onderhavige wetsvoorstel sluit daar ook goed bij aan. Het beoogt in dit verband een verbetering aan te brengen in de systematiek. In het stelsel van de strafmaxima als geheel passen de voorgestelde strafmaxima van artikel 175 Wegenverkeerswet 1994 goed, nu zij in evenwicht zijn gebracht met de strafmaxima van de culpose delicten in het commune strafrecht. De leden van de D66-fractie vragen ten slotte om een reactie van de regering op de opvattingen van prof. mr. M. Otte.

De weergegeven opvattingen van de heer Otte lijken te zijn bedoeld als alternatief voor de hoge strafmaxima bij het culpoos veroorzaken van ernstige en fatale verkeersongevallen. Aldus verstaan, kan de regering zich in die voorstellen niet vinden. De wet van 24 juni 1998, Stb. 375 had tot doel mogelijk te maken dat in ernstige gevallen van roekeloos rijgedrag hoge straffen konden worden opgelegd. In de rechtspraak zijn sindsdien, in die gevallen waarin dat naar het oordeel van de rechter aangewezen was, hogere straffen opgelegd dan voorheen mogelijk was. Deze hoge strafmaxima, die op het zwaarste geval zijn afgestemd, zijn naar het oordeel van de regering ook nu nog passend. Het geldend recht op dit punt is in dit wetsvoorstel, zoals hiervoor al werd opgemerkt, het uitgangspunt geweest.

De voorstellen van de heer Otte op het vlak van het verkeersstrafrecht zouden ingrijpende wijzigingen daarvan meebrengen. Benadrukt dient te worden dat een integrale herijking van het verkeersstrafrecht in het onderhavige wetsvoorstel, dat een uitwerking vormt van de motie van de leden Dittrich en Kalsbeek-Jasperse, niet aan de orde is. Centraal in dit wetsvoorstel staat de aanpassing van een aantal strafmaxima, in het licht van de consistentie van het wettelijke stelsel en van de gewijzigde maatschappelijke opvattingen. Ten overvloede zij nog opgemerkt dat van de noodzaak of wenselijkheid van een ingrijpende herziening van het verkeersstrafrecht naar het oordeel van de regering niet is gebleken.

### **Vermogensdelicten**

Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van het CDA de voorgestelde verhoging van de strafmaat van drie naar vier jaren voor afdreiging en oplichting ondersteunen.

Deze leden zijn voorts van mening dat ook verduistering met vier jaren gevangenisstraf zou moeten worden bedreigd. Zij wijzen er daarbij op dat bij verduistering sprake is van schending van vertrouwen en dat dit om die reden als even ernstig als het wegnemen van een goed beschouwd moet worden. De regering beaamt dat bij verduistering het vertrouwen van de benadeelde wordt geschonden, maar weegt daarnaast ook mee de wijze waarop een goed wordt weggenomen. De wijze van verkrijging is bij verduistering minder belastend dan bij diefstal of afdreiging, omdat de dader het goed reeds onder zich heeft. Vanuit een andere waardering van de mate waarin deze factor de ernst van het feit mede bepaalt, komt de regering tot een ander standpunt dan dat van de leden van de fractie van het CDA.

De regering heeft de mogelijkheden om misbruik van een pincode duidelijker in het Wetboek van Strafrecht te verankeren overwogen. In dit verband zal een voorstel worden geformuleerd in het kader van de implementatie van het kaderbesluit van de Europese Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (PbEG L 149).

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom niet is gekozen voor verhoging van de maximumstraf bij de delicten die samenhangen met het koepelbegrip fraude (valsheid in geschrift, bedrog, oplichting). In antwoord op deze vraag wijst de regering erop dat het kerndelict bij fraude, valsheid in geschrift, reeds van een zeer hoog strafmaximum is voorzien: zes jaren gevangenisstraf. In het onderhavige wetsvoorstel was er geen aanleiding vanuit het begrip fraude aanpassingen voor te stellen. Wel is schending van vertrouwen als ijkpunt gehanteerd bij de voorgestelde herijking van de vermogensdelicten.

Terzake van oplichting bevat het wetsvoorstel het voorstel de maximumstraf te verhogen van drie naar vier jaren. Ook is bij nota van wijziging voorgesteld het strafmaximum van artikel 336 Sr, dat handelt over het openbaar maken van frauduleuze verslaggeving, te verhogen.

De regering heeft in de publieke opinie geen aanleiding gezien voor verdere aanpassingen. Het voert, ten slotte, naar het oordeel van de regering te ver op deze plaats uit te wijden over uitspraken van de heer Tonino in het dagblad Trouw. Deze uitspraken zien niet op wettelijke strafmaxima.

### **Enkele afzonderlijke strafbaarstellingen**

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de verdragen inzake de slavenhandel.

De strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot de slavenhandel (art. 274–277 Sr) – welke met de invoering van het wetboek in 1886 in werking zijn getreden en die sindsdien niet zijn gewijzigd – komen in hoofdzaak overeen met de strafbaarstellingen die waren neergelegd in de wetten van 20 november 1818, Stb. 39 en 23 december 1824, Stb. 75. Beide wetten vormden een uitwerking van een tractaat dat op 4 mei 1818 met Groot-Brittannië was gesloten. Daarin verbond Nederland zich bij strafwetten te verbieden op enigerlei wijze aan de slavenhandel deel te nemen (dit tractaat is gepubliceerd in Stb. 1848, 79). De twee wetten zijn op het moment van inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht door de Invoeringswet Wetboek van Strafrecht geschrapt. Het genoemde tractaat is door Groot-Brittannië opgezegd op 18 april 1922. Op 25 september 1926 is echter te Genève het verdrag inzake slavernij tot stand gekomen (Nederlandse vertaling: Stb. 1928, 26; in verband met de oprichting van de Verenigde Naties is dit verdrag bij Protocol van 7 december 1953 technisch aangepast, Trb. 1955, 33). Door dit verdrag, dat nu nog van kracht is, verbinden de verdragsluitende partijen zich slavenhandel te voorkomen en tegen te gaan. Artikel 6 van dit verdrag verplicht de verdragsluitende partijen welke wetgeving onvoldoende bepalingen bevat om overtredingen te bestraffen van wetten en regelingen die zijn uitgevaardigd om de doeleinden van het verdrag te verwezenlijken, de nodige maatregelen te nemen opdat op zodanige overtredingen strenge straffen zullen worden gesteld.

Behalve aan dit verdrag is Nederland gebonden aan het op 7 september 1956 te Genève gesloten aanvullend verdrag tot afschaffing van slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken (vgl. Trb. 1957, 118), welk verdrag in artikel 3 tot strafbaarstelling van slavenhandel verplicht. Een soortgelijke verplichting is voorts opgenomen in artikel 13 van het verdrag inzake de volle zee (Trb. 1959, 124) en artikel 99 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1984, 55).

In de richting van de leden van de CDA-fractie, die vragen of de bedoelde misdrijven desalniettemin gemoderniseerd kunnen worden, merkt de regering op dat zij bereid is om opnieuw – in het kader van een voorstel van wet tot uitvoering van de internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel – te beoordelen of deze strafwetgeving kan worden aangepast en, zo ja, of en in welke zin deze strafwetgeving ook aanpassing behoeft.

De leden van de CDA-fractie maken de regering opmerkzaam op de artikelen 388 en 389 Sr, welke strafbaar stellen degene die zonder vergunning van de Nederlandse regering ter kaapvaart gaat.

Deze strafbaarstellingen lijken geen actualiteitswaarde meer te hebben, nu de regering niet voornemens is kaperbrieven of vergunningen tot het aannemen daarvan te gaan verstrekken. Alvorens voor te stellen deze beide artikelen te laten vervallen, acht de regering het evenwel zinvol nader onderzoek naar de stand van het volkenrecht inzake de kaapvaart te verrichten en in dat verband enkele zeerechtspecialisten in Europa te raadplegen. Dit onderzoek is op dit moment nog niet afgerond. Indien de conclusie van dit onderzoek zou inhouden dat beide artikelen uit het

Wetboek van Strafrecht zonder meer kunnen worden afgeschaft, dan zal de regering daartoe een voorstel doen.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering of de bepaling inzake geweld tegen de Staten-Generaal ook geldt ter bescherming van parlementaire enquêtemissies.

De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. Het voorgestelde artikel 121a Sr is van toepassing op alle commissies uit de beide kamers der Staten-Generaal of uit een van deze, derhalve ook op parlementaire enquêtemissies (vgl. art. 1 Wet op de parlementaire enquête).

Op welke wijze is strafbaar degene die zonder geweld de vergaderingen van het parlement of commissies daarvan verstoort, zo vragen de leden van de fractie van het CDA verder.

In antwoord op deze vraag wijst de regering erop dat de voorgestelde bepalingen naast geweld ook de bedreiging met geweld strafbaar stellen. Voorzover geweld of een bedreiging met geweld niet aan de orde is, zal de dader kunnen worden gestraft voor de verstooring van een openbare vergadering als bedoeld in artikel 144 Sr, dan wel, bij dwang door (bedreiging met) enige andere feitelijkheid dan geweld, voor het misdrijf voorzien in artikel 284 Sr.

Het verheugt de regering dat de leden van de LPF-fractie de voorstellen op het terrein van het geweld tegen de Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden positief ontvangen.

### **Financiële en organisatorische gevolgen**

De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering aan te geven welke consequenties het wetsvoorstel zal hebben op de beschikbare celcapaciteit.

Naar de verwachting van de regering zal de beschikbare celcapaciteit niet onder druk komen te staan als gevolg van de invoering van het onderhavige wetsvoorstel. Dit volgt uit de aard en de strekking van het wetsvoorstel, welke onder «Algemeen» uitvoerig zijn besproken, en hangt samen met de omstandigheid dat het doel van het onderhavige wetsvoorstel niet is om alle strafbare feiten waarvan de strafmaxima zijn aangepast, zwaarder te doen bestraffen. Uit eerder onderzoek naar effecten van wetswijzigingen waarbij strafmaxima zijn verhoogd, blijkt dat daarvan «geen merkbare invloed te bespeuren» viel op het aantal te executeren detentiefases (vgl. M. Grapendaal e.a., *Duur en volume*, WODC, Den Haag 1997, blz. 41).

Ten aanzien van de zogenaamde draaideurcriminelen wijst de regering erop dat voor die groep een afzonderlijk wetsvoorstel aan de ministerraad is aangeboden. Dat wetsvoorstel heeft een eigen financiële verantwoording.

### **Artikelgewijze Toelichting**

#### *Artikel 1, Onderdeel C*

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven of de voorgestelde delictomschrijving vervuld kan zijn indien een persoon voorkomt dat een lid van de vergadering het gebouw van de Tweede Kamer binnenkomt. Daarbij denken deze leden aan het bezetten van de ingangen van het gebouw van de Tweede Kamer of aan het verhinderen dat een kamerlid zijn woning kan verlaten.

De regering attendeert deze leden erop dat de beantwoording van deze vraag losstaat van de voorgestelde wijziging van artikel 121 Sr, welke zich immers beperkt tot een uitbreiding van het bereik van dit artikel tot staats-

secretarissen en ministers. Hetzelfde geldt voor de overige vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot dit artikelonderdeel van het wetsvoorstel. De navolgende uiteenzetting beschrijft derhalve het bestaande recht. Daarbij is vooral geput uit het standaardwerk «Het Wetboek van Strafrecht» (losbladig), oorspronkelijk van T. J. Noyon & G. E. Langemeijer.

Het bezetten van de ingangen van het gebouw van de Tweede Kamer zal onder omstandigheden de delictsomschrijving kunnen vervullen. In de eerste plaats is daarvoor vereist dat het bezetten gebeurt met het opzet een kamerlid te verhinderen een parlementaire vergadering bij te wonen of daarin vrij en onbelemmerd zijn plicht te vervullen. Met «een lid» wordt in dit verband bedoeld «een of meer leden»; ook als een bezettingsactie niet op een bepaald lid is gericht, maar op een of meer dan wel alle kamerleden, kan dus aan de delictsomschrijving worden voldaan. Wil de bezetting onder «geweld of bedreiging met geweld» kunnen worden gerubriceerd, dan zal voorts sprake moeten zijn van een dreiging met fysieke kracht die een zodanig ernstig voorkomen heeft dat deze geëigend schijnt om het beschermde rechtsbelang – in onderhavig verband: de toegang van kamerleden tot de parlementaire vergaderingen – in gevaar te brengen. Er zal voorts daadwerkelijk vrees moeten zijn opgewekt. Blijft de bedreiging zonder uitwerking omdat het kamerlid zijn (de kamerleden hun) vrees te boven komt (komen), dan is sprake van poging.

Ook het opzettelijk verhinderen dat een kamerlid zijn woning verlaat, kan onder de delictsomschrijving worden gerubriceerd. De dader moet de persoon dan wel als kamerlid kennen en hem in die hoedanigheid willen verhinderen.

Voorts kan ook van vervulling van de delictsomschrijving sprake zijn indien het delict vanuit de publieke tribune wordt gepleegd. Wel moet geweld of bedreiging met geweld zijn toegepast, geëigend om het de vergadering onmogelijk te maken haar werkzaamheden te verrichten. Bij gebreke daarvan kan, voorzover sprake is van dwang, artikel 284 Sr worden toegepast. Het verstoren van een openbare vergadering is voorts in artikel 144 Sr strafbaar gesteld.

Het uiteenjagen van een vergadering houdt in dat de vergadering zoals deze bijeen is in de onmogelijkheid wordt gesteld zijn werkzaamheden te verrichten en dus voor het ogenblik niets kan doen. Schorsing door de voorzitter is daarbij een relevant gegeven, maar voor strafbaarheid niet doorslaggevend; er zijn immers gevallen denkbaar waarin men aan een schorsing niet toekomt. Indien sprake is van geweld of bedreiging met geweld, maar dit niet leidt tot een uiteenjagen als zojuist bedoeld omdat de vergadering de ontstane vrees te boven komt of het geweld doorstaat, dan is sprake van poging tot het misdrijf van artikel 121 Sr. Ook daarbij is voor de strafbaarheid niet doorslaggevend of al dan niet een schorsing heeft plaatsgevonden.

Voor strafbaarheid onder artikel 144 Sr zal de vergadering verstoord moeten worden door het «verwekken van wanorde of het maken van gedruis». Ook hierbij geldt dat een schorsing van de vergadering door voorzitter vanwege deze verstoring een relevant gegeven is, maar dat de strafbaarheid daarvan niet afhankelijk is gesteld.

In het voorgestelde artikel 121 Sr moet het opzet van de dader gericht zijn op het uiteenjagen of dwingen van een parlementaire vergadering, dan wel op het verwijderen van een lid of het verhinderen van een lid een vergadering bij te wonen of daarin vrij en onbelemmerd zijn plicht te vervullen. Welke motieven aan deze opzettelijke gedragingen ten grondslag liggen, is voor strafbaarheid onder deze bepaling irrelevant. Dit laatste geldt eveneens voor de strafbaarheid onder artikel 144 Sr.



#### *Artikel I, Onderdeel D*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de afbakening van het begrip «vergadering», merkt de regering op dat niet ieder samenzijn van de leden van een commissie daaronder kan worden begrepen. Een toevallig samenzijn van commissieleden valt erbuiten. Het dient te gaan om een samenzijn, doorgaans belegd, dat gerelateerd is aan de werkzaamheden van de commissie. Het begrip vergadering ziet op gemeenschappelijke beraadslaging, in de vorm van discussie en eventueel besluitvorming, over een bepaald onderwerp. Een bezichtiging of rondleiding tijdens een werkbezoek valt naar het oordeel van de regering buiten het begrip «vergadering».

#### *Artikel I, Onderdeel T*

De leden van de fractie van Groenlinks vragen op welke wijze de verscherping van de maatschappelijke afkeuring in de afgelopen jaren in de hoogte van de opgelegde straffen voor geweldsdelicten, en specifiek die voor artikel 300, eerste lid, Sr, is gebleken.

Er zijn verschillende indicaties dat in de rechtspraak zwaarder aan geweldsdelicten wordt getild. In de eerste plaats blijkt uit onderzoek naar 1985 en 1995 dat van de afgedane geweldsdelicten het percentage zaken dat leidt tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is gestegen van 16% naar 21%, terwijl de gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor geweldsdelicten tussen deze jaren is toegenomen van 280 naar 471 dagen (vgl. M. Grapendaal e.a., Duur en volume, WODC, Den Haag 1997, blz. 26, 29). Voor een deel lijkt daarbij voor vergelijkbare delicten zwaarder te worden gestraft dan voorheen (vgl. blz. 54). Recenter onderzoek geeft het beeld dat tussen 1994 en 2000 bij volwassenen de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor geweldsdelicten iets is afgenomen van 353 dagen in 1994 naar 289 in 2000, maar bij minderjarigen sterk is gestegen, namelijk van 83 naar 160 dagen (vgl. D. E. G. Molenaar e.a., Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006, WODC, Den Haag 2002, blz. 129, 132).

Een andere indicatie biedt de verhouding tussen het gemiddelde aantal punten dat aan de hand van de richtlijnen voor strafvordering in een strafzaak wordt vastgesteld en de hoogte van de door rechters opgelegde straffen. Bezien naar alle afdoeningen in de jaren 2000 en 2002 ligt het aantal richtlijnpunten gemiddeld genomen hoger dan de opgelegde straffen. Bij de misdrijven mishandeling en openlijke geweldpleging is dit echter andersom en leggen rechters gemiddeld meer straf op dan zou voortvloeien uit de vastgestelde richtlijnpunten. Een bevraging van gegevensbestanden van het openbaar ministerie leert voorts dat het aantal zaken waarin louter het misdrijf mishandeling aan de rechter is voorgelegd en met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is afgedaan, is gestegen van 212 (artt. 300 en 301 Sr) en 204 (artt. 302 Sr) zaken in 1995 naar respectievelijk 362 en 375 zaken in 2000. Nadien zijn deze aantallen overigens weer gedaald (voor de artt. 300–301 Sr: 281 in 2001 en 225 in 2002, voor art. 302 Sr: 295 in 2001 en 265 in 2002).

In relatie tot mishandeling wijst de regering tot slot nog op het eerder al genoemde onderzoek van Egelkamp naar kwalificatiebeslissingen uit de jaren 1986 en 1996. Egelkamp concludeert dat mishandeling in 1996 zwaarder wordt gekwalificeerd dan in 1986; ook lijkt in 1996 relatief vaker aangifte te zijn gedaan van eenvoudige mishandeling («Inflation von Gewalt», blz. 145 en 185–187).

De uitkomsten van de verschillende onderzoeken laten zich niet altijd eenvoudig interpreteren vanwege verschillen in de uitgangspunten van onderzoek, de onderzochte jaren of de wijze waarop de gegevens zijn afgebakend en verwerkt. Het gaat de regering hier dan ook vooral om het

geven van een aantal indicaties dat in de rechtspraak zwaarder aan geweldsdelicten wordt getild.

De hoogte van de opgelegde straffen voor mishandeling zijn lastig uit de databestanden te herleiden, omdat mishandeling vaak tezamen met andere delicten ten laste wordt gelegd en vervolgens uit een opgelegde straf niet kan worden opgemaakt wel deel daarvan aan de mishandeling is gerelateerd. In de genoemde zaken waarin louter mishandeling aan de rechter is voorgelegd en met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is afgedaan, kunnen over de jaren 1995–2002 bij de zware mishandeling fluctuaties worden waargenomen in de gemiddelde duur van opgelegde vrijheidsstraf (variërend tussen 66 tot 92 dagen) en bij de eenvoudige mishandeling een lichte daling (van 34 naar 25 dagen).

Het is juist dat de rechter bij een veroordeling op grond van artikel 300, eerste lid, Sr, niet vaak een gevangenisstraf en zelden of nooit een hoge gevangenisstraf oplegt. Dit is echter niet doorslaggevend. Het voorstel van de regering met betrekking tot de geweldsdelicten behelst niet een betrekkelijk exacte vertaling van de ontwikkelingen in de rechtspraak. De verhogingen van wettelijke strafmaxima die door dit wetsvoorstel worden voorgesteld, berusten niet op de gedachte dat de bestaande strafmaxima «knellend» zouden zijn.

Met het voorgestelde strafmaximum voor het misdrijf van eenvoudige mishandeling wordt tot uitdrukking gebracht dat in onze samenleving in het algemeen zwaarder aan geweld wordt getild. In het licht van dit gewijzigde maatschappelijke ernstoordeel en tegen de achtergrond van hiervoor genoemde indicaties in de rechtspraak, is, na hernieuwde beoordeling van de relatieve ernst van de eenvoudige mishandeling, het onderhavige voorstel geformuleerd. De overwegingen daarbij zijn onder «Algemeen» nader uiteengezet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts om een overzicht van de requireerrichtlijnen van het openbaar ministerie vanaf 1995 tot heden inzake artikel 300, eerste lid, Sr. Deze leden vragen voorts of de richtlijnen met betrekking tot de inzake artikel 300, eerste lid, Sr, op te leggen straffen in de afgelopen jaren zijn gestegen.

Inzake het misdrijf van eenvoudige mishandeling is de eerste richtlijn met ingang van 1 april 1999 in werking getreden. Deze richtlijn is op het moment van schrijven nog van kracht.

Onder verwijzing naar hetgeen daarover onder «Algemeen» is gezegd, merkt de regering in de richting van de leden van de Groenlinks-fractie verder op dat met de voorgestelde strafmaatverhoging niet wordt beoogd alle gevallen van eenvoudige mishandeling zwaarder te straffen dan voorheen.

De leden van de fractie van GroenLinks merken terecht op dat de minister van Justitie tijdens het algemeen overleg inzake huiselijk geweld op 5 december 2002 heeft medegedeeld dat een voorstel wordt voorbereid om voorlopige hechtenis bij verdenking van eenvoudige mishandeling mogelijk te maken. Dit voorstel maakt onderdeel uit van een concept-wetsvoorstel inzake veelplegers dat aan de ministerraad is aangeboden. Het voorstel tot verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling is gegrond op een beoordeling van de strafwaardigheid van dit misdrijf. Naar het oordeel van de regering is het noodzakelijk noch wenselijk het voorstel inzake de voorlopige hechtenis over te brengen naar het onderhavige wetsvoorstel. Voor verdere discussie verwijst de regering graag naar het wetsvoorstel inzake veelplegers.

## Nota van wijziging

Bij de herziening van de recidiveregeling is voor wat betreft de keuze van de termijn van vijf jaren – zo merkt de regering in de richting van de leden van de CDA-fractie op – aangesloten bij de termijn die in de huidige recidiveregeling wordt gehanteerd. Het voorstel deze termijn te laten ingaan vanaf het moment dat een eerdere veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan impliceert, in samenhang met de bepaling dat de termijn van vijf jaren wordt verlengd met de tijd waarin de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, wel dat in vergelijking tot de bestaande regeling over een langere termijn dan vijf jaren een hoger strafmaximum kan dreigen.

De leden van de CDA-fractie wijzen er voorts op dat thans aanhangig is een wetsvoorstel van de leden Van Heemst/Rietkerk waarin voor een strafmaatverhoging met de helft wordt gekozen, zonder een termijn te noemen. Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten (26 295) heeft evenwel, zo merkt de regering op, geen betrekking op de recidiveregeling in het Wetboek van Strafrecht.

De regering is het met de leden van de fractie van het CDA eens dat het zinnig zou zijn om periodiek de hoogte van de geldboetes aan te passen aan de geldontwaarding. De op misdrijven en overtredingen gestelde geldboetes blijven zo op adequate wijze uitdrukking geven aan de mate waarin deze strafbare feiten in onze samenleving worden afgekeurd. Nu de bedragen in de geldboetecategorieën geen gefixeerde boetebedragen aangeven, maar maximumgeldboetes, lijkt de regering een jaarlijkse aanpassing aan de geldontwaarding evenwel niet noodzakelijk. In de tweede nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel stelt de regering voor de bedragen elke twee jaar aan de geldontwaarding aan te passen, onder instandhouding van de onderlinge verhouding tussen de bedragen van de zes geldboetecategorieën. De regering is het met de leden van de fractie van het CDA eens dat verhogingen die verder gaan dan aanpassing aan de geldontwaarding, bij wet dienen te geschieden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorgestelde artikel 43b Sr aldus moet worden gelezen, dat de soortgelijkheid van strafbare feiten binnen een bepaalde categorie de soortgelijkheid met strafbare feiten genoemd in een andere categorie per definitie uitsluit. Is bijvoorbeeld een misdrijf omschreven in de Opiumwet nimmer soortgelijk aan een misdrijf omschreven in de Wet wapens en munitie, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering voorts nader aan te geven aan de hand van welke criteria kan worden getoetst of strafbare feiten soortgelijk zijn.

Bij de interpretatie van het begrip «soortgelijke misdrijven» kan worden aangesloten bij de betekenis die dit begrip heeft daar waar het nu reeds in het Wetboek van Strafrecht voorkomt (artikelen 36d en 36e Sr). Met betrekking tot het begrip «soortgelijke feiten» in artikel 36e Sr is destijds in de memorie van toelichting opgemerkt dat de vraag of een delict als soortgelijk aan een ander kan gelden niet alleen dient te worden beoordeeld aan de hand van de locatie van het delict in de systematiek van de strafwetgeving, maar ook aan de hand van het achterliggende, door de strafbepalingen concreet te beschermen belang. Delicten zijn zo bezien gelijksoortig indien mag worden aangenomen dat zij hetzelfde concreet te beschermen rechtsbelang aantasten (vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 504, nr. 3, blz. 11–12). Ook in de rechtspraak van de Hoge Raad wordt, bij de uitleg van het begrip «soortgelijke feiten» in artikel 36d Sr, de overeenkomst in beschermde rechtsbelangen als maatstaf genomen. Onder «soortgelijke feiten» in artikel 36d Sr verstaat de Hoge Raad feiten, die, gelet op het belang dat de wetgever door de strafbaarstelling ervan heeft

willen beschermen, tot dezelfde categorie behoren (HR 6 mei 1997, NJ 1997, 655).

Het begrip «soortgelijke misdrijven» sluit daarmee op zichzelf niet uit dat een misdrijf uit een bijzondere wet soortgelijk is aan een misdrijf uit een andere bijzondere wet of aan een misdrijf uit het Wetboek van Strafrecht. Misdrijven in de Opiumwet beschermen evenwel de volksgezondheid, terwijl misdrijven uit de Wet wapens en munitie in het teken staan van de beheersing van het wapenbezit. Hoewel tussen deze beide belangen verbanden kunnen worden gelegd, zijn dit verschillende rechtsbelangen. Misdrijven uit de Opiumwet en die uit de Wet wapens en munitie zijn dan ook geen «soortgelijk misdrijven» als in het voorafgaande bedoeld. Dit standpunt sluit aan bij de wetsgeschiedenis van artikel 36e Sr, waarin de regering destijds al naar voren bracht: «Heeft de uitspraak betrekking op een drugsdelict, dan kunnen bijvoorbeeld overtredingen van de Wet op de kansspelen of de Vuurwapenwetgeving niet als soortgelijke feiten worden beschouwd» (vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 504, nr. 3, blz. 11–12). Ook de Hoge Raad volgt in zijn rechtspraak inzake artikel 36d Sr dit standpunt (vgl. HR 6 oktober 1998, NJ 1999, 25).

Met betrekking tot de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de signaalwerking van de voorgestelde recidiveregeling, merkt de regering op dat de betreffende passage in de toelichting in samenhang met de voorgestelde veralgemenisering en, in het verlengde daarvan, de voorgestelde formulering van de recidiveregeling gelezen moet worden. Tegen deze achtergrond is opgemerkt dat de voorgestelde aanpassing duidelijk maakt dat recidive ter zake van soortgelijke misdrijven in zijn algemeenheid strafverhoging rechtvaardigt en dat de huidige wettelijke recidiveregeling, die ingewikkeld is geformuleerd en die een beperkte reikwijdte heeft, in dat opzicht suboptimaal is. De regering heeft met deze passage niet bedoeld te zeggen dat met de voorgestelde recidiveregeling het signaal wordt afgegeven dat recidive zwaarder dient te worden bestraft. De regering is evenmin van oordeel dat op dit moment door het openbaar ministerie en de rechter onvoldoende rekening wordt gehouden met recidive.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, of de recidiveregeling ook strafvorderlijke consequenties heeft, merkt de regering het volgende op.

Omdat de gevallen van voorlopige hechtenis zijn gerelateerd aan het strafmaximum van het strafbare feit terzake waarvan een verdenking bestaat, blijft de strafmaatverhoging ingevolge de recidiveregeling buiten beschouwing. Wel vormt de recidive, zo blijkt uit artikel 67a, tweede lid, onder 3e, Sv, een grond voor voorlopige hechtenis.

Evenmin is de recidiveregeling voor de toepassing van artikel 46 Sr, dat handelt over strafbare voorbereiding van misdrijven, van betekenis. De voorbereiding van een misdrijf is strafbaar indien op het voorbereide misdrijf acht jaren of meer gevangenisstraf is gesteld. Dit is niet anders indien de voorbereider van het misdrijf eerder is veroordeeld voor een soortgelijk misdrijf.

Is een dader eerder veroordeeld voor voorbereiding van een misdrijf, dan kan hem ingevolge de recidiveregeling voor het nieuwe feit wel een zwaardere straf worden opgelegd. Dit volgt uit de definitie die van het begrip «misdrijf» is gegeven in artikel 78 Sr.

De vraag of het onderwerp «recidive» niet op korte termijn afzonderlijk geregeld moet worden, opdat er een brede en geïntegreerde discussie over gevoerd kan worden, waarbij ook de samenloopregeling en de mogelijkheid van bijzondere sancties voor veelplegers betrokken kunnen worden, beantwoordt de regering als volgt. De herziening van de recidiveregeling zoals die thans wordt voorgesteld laat zich naar het oordeel van

de regering zeer wel afzonderlijk beoordelen, omdat het hierbij gaat om een aantal goed omlijnde aanpassingen in een bestaande regeling. De veralgemenisering van de regeling, welke tot uitdrukking komt in de voorgestelde plaatsing in het algemeen deel van het wetboek, maakt dit niet anders.

Inmiddels is een wetsvoorstel inzake veelplegers door de ministerraad aanvaard. Naar de inschatting van de regering biedt de behandeling van dat wetsvoorstel een goede gelegenheid voor discussie.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner