

Vergaderjaar 2001–2002

28 484

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 mei 2002 en het nader rapport d.d. 12 juli 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 januari 2002, no.02.000124, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima.

Het wetsvoorstel behelst een verhoging van de strafmaxima uit het Wetboek van Strafrecht (WvS) en de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) terzake van eenvoudige mishandeling, enkele schulddelicten en enkele vermogensdelicten. De wijzigingen vloeien voort uit het regeringsstandpunt¹ inzake wettelijke strafmaxima dat volgde op een onderzoek naar de wettelijke strafmaxima.² Voorts worden enkele delictomschrijvingen uit het WvS aangepast en worden enkele verouderde delicten uit Tweede Boek, titel VI (tweegevecht) geschrapt.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over het doel en de noodzaak van de verhoging van het strafmaximum voor mishandeling en over de invoering van schuld bestaande uit roekeloosheid. In verband daarmee dient naar het oordeel van de Raad een deel van het voorstel nader te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 januari 2002, nr. 02.000124, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 mei 2002, nr. W03.02.0006/1, bied ik U hierbij aan.

1. Gewelddelicten

Volgens de toelichting is als uitgangspunt voor herziening van de strafmaxima bij de gewelddelicten genomen een verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling van twee naar drie jaar.³ Daarmee wil tot uitdrukking worden gebracht dat de samenleving in het algemeen zwaarder is gaan tillen aan gewelddelicten. De Raad van State plaatst enkele kanttekeningen bij dit voorstel.

a. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk wat met de verhoging van de strafbedreigingen wordt nagestreefd. De straftoemeting is bij uitstek het domein van de strafrechter, maar als het doel van het voorstel (tevens) is de rechter het signaal te geven dat de maatschappelijke afkeuring van (bepaalde)

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 564, nr. 1.

² J. de Hullu, I.M. Koopmans, Th. de Roos, Het wettelijk strafmaximum, Monografieën strafrecht, Gouda Quint Deventer 1999.

³ Paragraaf 3, tweede alinea.

gewelddelicten is toegenomen, ligt het in de rede hier in de toelichting op in te gaan. Omdat de onafhankelijke rechter de straf oplegt, is het resultaat van de wettelijke verhoging onzeker. Als het doel van het voorstel is om strenger te straffen en de rechter in de praktijk zelden het wettelijk strafmaximum dat op deze delicten is gesteld oplegt (hierover nader punt b), valt ook het gebruik van requireerlijnen van het openbaar ministerie te overwegen.¹ Niet wordt ingegaan op de achterliggende doelen van een hogere bestraffing als voorgesteld in dit wetsvoorstel. Gaat het om vergelding, wordt tevens generale preventie beoogd of strekt de verhoging vooral tot normbevestiging? Als het laatste het geval is, is het de vraag of zulks opportuun moet worden geacht nu de maatschappelijke beroering over «zinloos geweld» heeft gedemonstreerd dat de afkeuring van geweld maatschappelijk breed wordt gedragen. Als het vooral zou gaan om het voorkomen van gewelddelicten valt te overwegen of andere maatregelen, zoals het vergroten van de pakkans² en het bevorderen van de snelheid van berechting niet evenzeer soelaas bieden als het verhogen van de wettelijke maximumstraf voor mishandeling. De Raad beveelt aan een duidelijke omschrijving op te nemen van het doel van de voorgestelde verhoging van het wettelijke strafmaximum.

b. Het gevolg van het voorstel is dat de rechter een ruimere armslag zal hebben ten aanzien van de strafmaat bij de artikelen 300 en 301 WvS. Maar zoals in de toelichting ook wordt erkend, worden de strafmaxima in de praktijk van de strafrechtspleging bepaald niet als knellend ervaren.³ Juist bij lichte en middelzware delicten legt de rechter zelden het wettelijk strafmaximum op. Bij veroordeling wegens mishandeling wordt vaak geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, maar laat de rechter het nogal eens bij een taakstraf.⁴ Voorts voorziet artikel 300, tweede en derde lid, WvS in aanzienlijke verhogingen van het strafmaximum ingeval de eenvoudige mishandeling zwaar letsel of de dood tot gevolg heeft. In het licht van het vorenstaande lijkt er geen grond te bestaan voor een verhoging van het strafmaximum voor eenvoudige mishandeling.

c. Voorstel en toelichting sluiten niet goed op elkaar aan. In de toelichting wordt de verhoging van het strafmaximum bij eenvoudige mishandeling in verband gebracht met zinloos geweld en huiselijk geweld. Bij deze begrippen gaat het om gedragingen die onder een veelheid van delictsomschrijvingen kunnen vallen. Gelet op de argumentatie dat de samenleving meer aan gewelddelicten in het algemeen is gaan tillen, behoeft de keuze voor enkel het opschroeven van het strafmaximum dat is gesteld op eenvoudige mishandeling nadere toelichting. Het college adviseert daarin te voorzien.

d. Bovendien bevat de toelichting geen vergelijking tussen de strafwaardigheid van gewelddelicten en andere groepen van delicten zoals vermogensdelicten, in het bijzonder diefstal. Bezien naar de maximumstraf wordt een kruimeldiefstal (maximumstraf vier jaar) ernstiger geoordeeld dan een mishandeling (maximumstraf drie jaar). De Raad beveelt aan tevens aandacht te schenken aan de consistentie in strafmaat tussen deze verschillende soorten delicten.

e. De verhoging van het strafmaximum voor eenvoudige mishandeling wordt tevens in verband gebracht met huiselijk geweld. Volgens de toelichting wordt het in de praktijk als een gemis ervaren dat buiten heterdaad geen inverzekeringstelling mogelijk is. Door de voorgestelde verhoging van het strafmaximum kan dit dwangmiddel wettelijk wel worden toegepast.⁵ De vraag rijst of het verhogen van de strafmaat exclusief voor opsporingsdoeleinden niet een oneigenlijke weg is. Het wettelijk strafmaximum dient primair te worden bepaald door de strafwaardigheid van het feit en niet door de mogelijkheid van vervolging. Het college adviseert het gesignaleerde verband niet te leggen, maar wijst op de mogelijkheid om artikel 67, tweede lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) aan te passen door terzake van een verdenking van eenvoudige mishandeling in de familiesfeer (artikel 304 WvS) voorlopige hechtenis en daarmee aanhouding buiten heterdaad (artikel 54 WvSv) afzonderlijk mogelijk te maken.

f. In de memorie van toelichting is geen aandacht besteed aan samenloop met het initiatiefwetsvoorstel strafverzwarende omstandigheden bij gewelds-

¹ Hierover onder meer M.J.A. Duker, De verhouding tussen wetgever, Openbaar Ministerie en rechter bij de straftoemeting, RM Themis 2001, nr. 10, bladzijden 307–317.

² Uit onderzoek blijkt dat een gerede pakkans een belangrijke factor is voor een daadwerkelijke preventieve werking. Vergelijk de nota Sancties in perspectief, Ministerie van Justitie, in het bijzonder bladzijde 29.

³ Paragraaf 2, derde alinea.

⁴ Vergelijk de memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 5.1, inzake het wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden.

⁵ Paragraaf 3, derde alinea.

delicten.¹ Daarin is onder meer voorgesteld om de strafverzwaring in artikel 304 WvS te verhogen van een derde tot de helft van de onderliggende straffen. De Raad adviseert hierop alsnog in te gaan.

1. Gewelddelicten

a.

De voorgestelde verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling beoogt tot uitdrukking te brengen dat wij in onze samenleving in het algemeen zwaarder aan gewelddelicten zijn gaan tillen. Ook aan de rechter wordt daarmee het signaal gegeven dat de maatschappelijke afkeuring van (bepaalde) gewelddelicten is toegenomen. Aan het advies van de Raad hier in de toelichting op in te gaan en om een duidelijke omschrijving op te nemen van het doel van de voorgestelde verhoging, is gevolg gegeven.

Het wetsvoorstel beoogt niet alle gevallen van eenvoudige mishandeling zwaarder te doen bestraffen. De relatie tussen de voorgestelde wettelijke strafmaatverhoging en de strafoplegging in concrete gevallen is minder direct: de verscherping van de maatschappelijke afkeuring blijkt nu al in de hoogte van de opgelegde straffen voor gewelddelicten, de aanpassing van de strafmaxima spoort daarmee. Omdat geen aanscherping van het straftoemingsbeleid wordt voorgesteld, ligt het gebruik van requireerlijnen niet in de rede en behoeft niet te worden ingegaan op de achterliggende doelen van een hogere bestraffing.

b.

De hoogte van het strafmaximum weerspiegelt het maatschappelijk oordeel over de relatieve ernst van het betreffende strafbare feit. Het feit dat het wettelijke strafmaximum in de praktijk niet als knellend wordt ervaren, is daarbij zonder meer niet doorslaggevend. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op diefstal, dat wordt bedreigd met vier jaren gevangenisstraf, maar waarvoor in de praktijk zelden of nooit langdurige vrijheidsstraffen worden opgelegd. Met betrekking tot eenvoudige mishandeling is voorts van belang dat in het onderhavige wetsvoorstel geen specifieke strafverhogingsgronden zijn opgenomen zoals alcohol- en drugsgebruik van de dader, burgermoed van het slachtoffer of de omstandigheid dat het slachtoffer «gewoon zijn werk» deed. Dergelijke aspecten van het delict kunnen nochtans meewegen bij de maatschappelijke waardering van de ernst van de mishandeling en aldus ook doorwerken in de straftoemeting. Het wettelijke strafmaximum dient daarop te zijn berekend.

c.

Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven.

d.

In reactie op de adviezen inzake het regeringsstandpunt over de wettelijke strafmaxima heeft de regering reeds uiteengezet dat het verschil tussen de strafmaxima van enerzijds eenvoudige mishandeling en anderzijds 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 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 66, p. 2–3). Het strafmaximum van diefstal omvat zowel de kruimeldiefstal als de diefstal van voorwerpen met een hoge waarde. Het strafmaximum van eenvoudige mishandeling is hoger indien het feit ernstige gevolgen heeft gehad. Een uitgebreide onderlinge vergelijking van alle wettelijke strafmaxima is niet wel doenlijk en, vanwege de – in paragraaf 2 van de memorie van toelichting beschreven – beperkte reikwijdte van de herijking, ook niet nodig. In het licht van de aanbeveling van de Raad is paragraaf 2 van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

e.

De vraag of het verhogen van de strafmaat exclusief voor opsporingsdoeleinden een oneigenlijke weg is, beantwoordt de regering bevestigend. Dit is in het regeringsstandpunt over de wettelijke strafmaxima nader uiteengezet (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 564, nr. 1, p. 4); op deze plaats verwijst de regering graag naar die uiteenzetting. De verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling van twee naar drie jaren is dan ook niet

¹ Kamerstukken II 2001/02, 26 295, nr. 6.

vanwege de strafvorderlijke problematiek rond huiselijk geweld voorgesteld. Het voorstel rust op de bredere grondslag van een oordeel over de strafwaardigheid van eenvoudige mishandeling in het algemeen. Aanpassing van artikel 67 Sv in de door de Raad bedoelde zin is derhalve niet aan de orde.

f.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven.

2. Culpouse delicten

Voorgesteld wordt een verhoging van de maximumstraffen voor enkele schulddelicten uit het WvS alsmede een aanpassing van het strafmaximum terzake van het veroorzaken van letsel of de dood door schuld in het verkeer (artikel 175 WvW 1994). Een verhoging van de maximumstraffen voor het door schuld veroorzaken van de dood of zwaar letsel in het WvS is op zichzelf verdedigbaar, gezien de spanning die bestaat tussen de maximumstraffen terzake van dood door schuld in het verkeer (negen jaar) en dood door schuld in het WvS (negen maanden). Voorts valt op het grote verschil in strafmaat dat thans is gesteld op het opzettelijk van het leven beroven van een ander (artikel 287 WvS, maximumstraf 15 jaar) en dood door schuld (artikel 307 WvS, maximumstraf negen maanden), terwijl de verschillen tussen opzet en schuld door de aanvaarding van het kansopzet (wat) zijn verkleind. Niettemin heeft het college enkele opmerkingen bij dit onderdeel.

a. Bij het veroorzaken van de dood of zwaar letsel door schuld (artikelen 307 en 308 WvS, artikel 175 WvW 1994) wordt een afzonderlijk strafmaximum voor schuld die bestaat uit roekeloosheid voorgesteld. Het begrip «roekeloos» is een wettelijk novum als zwaarste vorm van culpa. In feite wordt een zwaardere vorm van schuld als strafverzwarende omstandigheid aangemerkt. Dit wijkt naar het oordeel van de Raad af van hetgeen in het WvS gewoonlijk als zodanig wordt gehanteerd, te weten feitelijke omstandigheden zoals het feit dat de culpoze vrijheidsberoving zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft (artikel 283 WvS). Ook bij opzetdelicten in het WvS bestaat geen verschil in wettelijk strafmaximum voor verschillende vormen van opzet. Gelet op het systeem van het WvS acht het college het gewenst dat het voorstel om een bepaalde vorm van schuld als strafverhogende omstandigheid in te voeren nader wordt toegelicht.

b. Volgens de toelichting wordt met de invoering van een afzonderlijk strafmaximum voor roekeloosheid beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's worden genomen. Het gaat hier binnen de grenzen van de culpa om het zwaarste verwijt dat iemand kan worden gemaakt.¹ Daarmee wordt – aldus de toelichting aangesloten bij de betekenis die aan het begrip roekeloosheid in rechtspraak en dogmatiek wordt toegekend. Het is de vraag of de stelling dat het welbewust nemen van onaanvaardbare risico's het zwaarste verwijt is dat binnen de culpa kan worden gemaakt zonder meer juist is. Een onbezonnen dertienjarige gaat joyriden en veroorzaakt een ongeluk met fatale gevolgen. Deze dader interesseert zich helemaal niet voor de gevaren en heeft geen bewuste schuld ten aanzien van de dood. Hij lijkt daarom niet voor de strafverhoging in aanmerking te kunnen komen, terwijl het verwijt dat hem kan worden gemaakt groter kan zijn dan bij bewuste schuld. Hieruit volgt dat de in de toelichting gegeven omschrijving van roekeloosheid – anders dan in de toelichting wordt gesteld – niet steeds het zwaarste verwijt behoeft in te houden dat binnen de culpa kan worden gemaakt nu onbewuste schuld soms ernstiger is. Bovendien kan roekeloosheid zich in verschillende vormen (meer of minder ernstig) voordoen zodat niet zonder meer vaststaat dat elk roekeloos gedrag steeds het zwaarste verwijt is dat binnen de culpa kan worden gemaakt.² De Raad adviseert om de huidige betekenis van de term roekeloos nader te bezien en geeft in overweging om de voorgestelde strafverhoging niet te beperken tot schuld bestaande uit roekeloosheid.

c. De term roekeloosheid wordt slechts ten aanzien van dood door schuld en zwaar letsel door schuld voorgesteld als strafverhogingsgrond. Uit een oogpunt van wetssystematiek lijkt het niet juist dat schuld bestaande uit

¹ Paragraaf 4.3, voorlaatste alinea.

² Vergelijk Kamerstukken II 1995/96, 24 112, nr.5, blz.3, waar de verhoging van de maximumstraffen voor dood door schuld is gereserveerd voor «ernstige vormen van roekeloos gedrag».

roekeloosheid bij deze delicten kan leiden tot een verdubbeling van het strafmaximum, maar bij andere culpoze delicten (bijvoorbeeld artikel 158 WvS, brand door schuld) hoogstens tot een hogere straf binnen het bestaande strafmaximum. Voorts lijkt het inconsequent dat schuld bestaande uit roekeloosheid bij een verdenking van dood door schuld tot gevolg heeft dat bepaalde dwangmiddelen mogelijk zijn (bijvoorbeeld aanhouding buiten heterdaad; «dood door schuld uit roekeloosheid» levert immers een misdrijf op dat valt binnen de categorie van artikel 67, eerste lid, onder a, WvSv), terwijl bij een verdenking van roekeloosheid bij andere schulddelicten dergelijke dwangmiddelen niet mogen worden benut. De Raad adviseert, hierop in de toelichting in te gaan.

d. Het wetsvoorstel beoogt mede de consistentie te verhogen in de strafbedreigingen uit titel VII van Boek II (Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht). Het valt op dat de geldboetecategorieën in de toelichting nauwelijks aandacht hebben gekregen. Zo zijn bijvoorbeeld bij de verhogingen van de gevangenisstraf gesteld op overtreding van artikel 161bis, onderdeel 1, WvS en artikel 161septies, de geldboetecategorieën niet veranderd. Daarentegen is bij de verhoging van de gevangenisstraf in artikel 173, tweede lid, de boetecategorie wel aangepast. De memorie van toelichting bevat geen toelichting voor de handhaving of wijziging van deze vermogenssancties. De Raad beveelt aan de consistentie binnen de boetecategorieën nader toe te lichten.

e. Voorgesteld wordt in artikel 161quinquies, onderdeel 2, WvS het bestanddeel inzake het duchten van het levensgevaar te laten vervallen, onder meer omdat het in combinatie met het bestanddeel dat het feit iemands dood ten gevolge heeft niet voorkomt in andere culpoze delicten in titel VII. Dit standpunt is niet geheel juist. Op overtreding van artikel 173, eerste lid, onderdeel 2, WvS (culpoze vergiftiging van drinkwaterreservoirs) is een gevangenisstraf gesteld van ten hoogste twee jaar indien de schuldige weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft. Bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven is voorgesteld het subjectieve bestanddeel «weet of ernstige reden heeft om te vermoeden» in (onder meer) artikel 173 WvS te schrappen, zodat de combinatie bij inwerkingtreding van dat wetsvoorstel wel degelijk voorkomt bij andere culpoze misdrijven in titel VII. Gelet hierop adviseert het college de schrapping van het bestanddeel inzake het duchten van het levensgevaar in artikel 161quinquies, onderdeel 2, WvS te heroverwegen en overigens de voorstellen met betrekking tot de culpoze delicten in titel VII te bezien op hun verhouding tot de desbetreffende voorstellen uit het wetsvoorstel terroristische misdrijven.

2. Culpoze delicten

a.

Invoering van het begrip «roekeloosheid» als strafverzwarende omstandigheid bij enkele culpoze delicten is, zo merkt de Raad terecht op, een wettelijk novum. In het Wetboek van Strafrecht zien strafverzwarende omstandigheden gewoonlijk op feitelijke omstandigheden. De stelling dat op dit punt sprake is van een «systeem» in het Wetboek van Strafrecht behoeft evenwel nuancering. Zo kent het wetboek strafbaarstellingen waarbij voorbedachten rade als strafverzwarende omstandigheid geldt (zie de artikelen 108, tweede lid, en 115, tweede lid, Sr), een begrip waarin evenals bij roekeloosheid feitelijke en normatieve elementen samenkomen. Daarnaast impliceert het verschil tussen opzet en schuld in het strafrecht een verschil in wettelijk strafmaximum voor verschillende subjectieve elementen, ook al gaat het daarbij technisch bezien niet om strafverzwarende omstandigheden. Een goed voorbeeld hiervan kan worden aangetroffen bij de gemeengevaarlijke misdrijven in Titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht; daarin zijn paarsgewijs de opzettelijke en culpoze variant van het betreffende delict opgenomen. In de memorie van toelichting is aan de wens van de Raad van State, de invoering van een bepaalde vorm van schuld als strafverhogende omstandigheid nader toe te lichten, voldaan.

b.

Met betrekking tot de vraag of juist is dat het welbewust nemen van onaanvaardbare risico's het zwaarste verwijt is dat binnen de culpa kan worden gemaakt, wijst de regering op het volgende. De memorie van toelichting geeft aan dat bij de beoordeling of sprake is van roekeloosheid alle omstandigheden in aanmerking dienen te worden genomen. Het culpose delict is geen geïsoleerde gedraging. Ook handelingen die eraan voorafgaan, zoals alcoholgebruik, behoren bij de beoordeling te worden betrokken. In het voorbeeld van de Raad springt in dit verband niet alleen het joyrden – een opzettelijke gedraging – in het oog. Cruciaal is dat een dertienjarige geen rijbewijs of rijervaring heeft en dat het als dertienjarige autorijden op een openbare weg daarom welhaast per definitie impliceert dat welbewust onaanvaardbare risico's worden genomen. De beoordeling die hier moet worden gemaakt behoort vanwege haar sterk feitelijke karakter overigens bij uitstek tot de taak van de rechter. Hoewel derhalve enige voorzichtigheid is geboden, is het naar het oordeel van de regering niet ondenkbaar dat in het voorbeeld van de Raad roekeloosheid wordt aangenomen.

Het wetsvoorstel houdt in dat roekeloos handelen strafwaardiger is dan niet-roekeloos handelen. Het voorstel van de Raad de voorgestelde strafverhoging niet te beperken tot schuld bestaand in roekeloosheid, brengt naar het oordeel van de regering voor de lichtere (niet-roekeloze) culpose gedragingen een te forse strafmaat mee. Omdat deze niet door de ernst van de gedragingen kan worden gerechtvaardigd, zal de regering aan dit advies geen gevolg geven.

Aandacht verdient dat het onderscheid tussen roekeloze en niet-roekeloze schuld niet volledig samenvalt met dat tussen bewuste en onbewuste schuld. Schuld die niet bestaat in roekeloosheid kan zowel onbewuste als bewuste schuld zijn, terwijl – zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet – een onbewust moment in het totaal van gedragingen van de dader niet aan het oordeel, dat sprake is van roekeloosheid, in de weg behoeft te staan. Het onderscheid tussen 'bewuste schuld' en 'onbewuste schuld' lijkt meer te passen bij een wat geïsoleerder benadering van de culpa dan die welke in de memorie van toelichting wordt voorgestaan.

c.

In paragraaf 4.5. van de memorie van toelichting is uiteengezet waarom het begrip «roekeloosheid» niet bij andere culpose delicten in het Wetboek van Strafrecht, zoals brand door schuld (artikel 158 Sr), is opgenomen. Deze keuze is aldaar mede in het licht van de wetssystematiek verantwoord.

Dat de strafvorderlijke mogelijkheden bij verdenking van de verschillende culpose delicten uiteenlopen als gevolg van verschillen in de hoogte van de strafbedreiging bij deze delicten, is naar het oordeel van de regering niet inconsequent. Deze omstandigheid illustreert dat de strafmaxima in dit wetsvoorstel niet louter omwille van de daaraan verbonden strafvorderlijke bevoegdheden zijn gekozen. Anders dan de Raad ziet de regering geen reden hierop in de toelichting nader in te gaan.

d.

In paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat in het onderhavige wetsvoorstel, in navolging van het onderzoeksrapport van De Hullu, Koopmans en De Roos, de vrijheidsstraf centraal staat. Slechts sporadisch is voorzien in aanpassing van de op het strafbare feit gestelde geldboetecategorie, waar deze gelet op vergelijkbare delicten met eenzelfde of zelfs lagere vrijheidsstraf, betrekkelijk laag zou zijn. Een dergelijke aanpassing is voorgesteld bij het door de Raad genoemde artikel 173, tweede lid, Sr. Gelet op de inhoud en de beperkte reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel ligt het niet in de rede om in de daarbij gaande toelichting in zijn algemeenheid nader in te gaan op de consistentie binnen de boetecategorieën.

e.

In de artikelgewijze toelichting is bij artikel I onderdeel H opgemerkt dat de combinatie van te duchten levensgevaar en de dood in artikel 161quinquies,

onderdeel 2°, Sr in deze vorm niet in de andere culpose delicten van Titel VII voorkomt. Terecht merkt de Raad op dat dit anders is indien de aanpassingen die in het wetsvoorstel terroristische misdrijven worden voorgesteld ter zake van de artikelen 173 en 173a Sr, kracht van wet krijgen en in werking treden. Gelet daarop ligt het voorstel in Artikel I onderdeel H, tweede onderdeel, bij nader inzien inderdaad minder voor de hand. Dit onderdeel vervalt daarom. Deze keuze brengt mee dat er geen noodzaak bestaat de voorstellen met betrekking tot de culpose delicten in Titel VII te bezien op hun verhouding tot de desbetreffende voorstellen uit het wetsvoorstel terroristische misdrijven.

3. Uitvoerbaarheid

Een verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima omdat de maatschappij zwaarder is gaan tillen aan bepaalde delicten dient te impliceren dat er ook meer aandacht komt voor onderzoek naar en vervolging wegens deze delicten. Het is een feit van algemene bekendheid dat politie en justitie niet toekomen aan onderzoek naar alle aangiftes wegens mishandeling en oplichting en dat de capaciteit bij opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging beperkt is. Een mogelijk effect van de verhoogde aandacht voor mishandeling is dat er meer geweldsdelicten dienen te worden afgedaan. De verhoging van het strafmaximum op dood door schuld naar vier jaar kan daarbij tot gevolg hebben dat minder veroordeelden nog voor een taakstraf in aanmerking komen en meer (en langere) gevangenisstraffen worden opgelegd. Gelet hierop adviseert de Raad in de toelichting nadere aandacht te besteden aan de (financiële) gevolgen van de voorstellen voor de capaciteit van de strafrechtspleging.

3. Uitvoerbaarheid

De opmerking van de Raad inzake de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel lijkt voort te komen uit de gedachte dat het wetsvoorstel beoogt alle gevallen van bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling of dood door schuld zwaarder te doen bestraffen. Dit nu is, zoals hiervoor al werd opgemerkt in relatie tot eenvoudige mishandeling, niet juist. Het wetsvoorstel maakt slechts mogelijk dat in die gevallen waarin dat aangewezen is, een zwaardere straf kan worden opgelegd dan thans wettelijk is toegestaan. Het wetsvoorstel brengt verder geen wijzigingen aan in het opsporings- en vervolgingsbeleid ter zake van genoemde delicten. De regering ziet daarom geen aanleiding paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aan te passen in de door de Raad voorgestelde zin.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de aanhef van Artikel IV een technische aanpassing aan te brengen. Reden daarvoor is gelegen in het feit dat het eerder in Artikel IV genoemde voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur inmiddels tot Wet dualisering gemeentebestuur (Stb. 2002, 111) is verheven en het voorstel van wet tot wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur) (28 384) bij koninklijke boodschap van 4 juni 2002 is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De passages in de memorie van toelichting die betrekking hebben op genoemd artikel zijn eveneens in overeenstemming gebracht met deze actuele stand van zaken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals