

Vergaderjaar 2004–2005

28 495

Voorstel van wet van de leden Dittrich en Van Haersma Buma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vervallen van de verjaringstermijn voor de vervolging van moord en enkele andere misdrijven alsmede enige aanpassingen van de regeling van de verjaring en de stuiting van de verjaring en de regeling van de strafverjaringstermijn (opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 oktober 2004

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, SP, GroenLinks, D66 en ChristenUnie voor hun inbreng in het verslag. Diverse fracties vroegen in verschillende bewoordingen nog eens in te gaan op de argumenten die voor de initiatiefnemers ten grondslag liggen aan het voorstel om de verjaringstermijn van delicten waarop maximaal levenslange gevangenisstraf staat op te heffen. Alvorens daarop in te gaan is allereerst van belang vast te stellen waarom in het Nederlandse strafrecht überhaupt sprake is van verjaringstermijnen. Tijdens de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht werden hiervoor drie redenen aangevoerd. De eerste was het verminderen van de strafbehoefte door het verstrijken van de tijd. De tweede was de toename van de problemen bij de bewijslevering door tijdverloop. De derde was het argument dat het inmiddels doorgemaakte leed (zoals een vrijwillige ballingschap) een surrogaat kan zijn voor de niet ondergane straf. Deze drie, uit de 19e eeuwse samenleving stammende, argumenten gelden vandaag de dag veel minder. Allereerst is de strafbehoefte ook na lange tijd nog veelal aanwezig. Voor oorlogsmisdaden is dit reeds erkend, dezen verjaren niet meer. Maar ook andere zware delicten blijven veel meer dan een eeuw geleden in het collectieve geheugen van de samenleving gegrift. Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld dat de ontwikkeling van film en TV oude gebeurtenissen met hun emoties kunnen doen herleven. Het tweede argument geldt vandaag de dag ook in veel mindere mate. De ontwikkeling van film, video en TV, maar vooral de sterk verbeterde technische mogelijkheden om sporen zeker te stellen dragen er toe bij dat delicten veel langer bewijsbaar zijn. Met name bij ernstige delicten, waarbij DNA onderzoek is gedaan en sporen zijn veiliggesteld, kan ook nog na lange tijd bewijs mogelijk zijn. Deze ontwikkeling gaat momenteel in hoog tempo door. Ook het derde argument gaat niet meer op, omdat een vlucht naar het buitenland vandaag de dag niet meer wordt gezien als een «vrijwillige ballingschap». Vestiging in het buitenland is heel eenvoudig geworden. Maar daarbij heeft justitie de mogelijkheid om, bijvoorbeeld door rechtshulpverdragen, verdachten naar Nederland over te laten brengen. Vertrek uit Nederland is niet meer absoluut, zoals honderddertig jaar geleden.

Zo komen de initiatiefnemers tot het oordeel dat de drie gronden die voor de verjaringstermijn door de wetgever indertijd zijn aangevoerd, in ieder geval bij zware delicten niet meer de geldingskracht hebben die daaraan bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht werd toegekend. Aanpassing van de verjaringsregeling ligt reeds om die reden voor de hand. Maar er zijn meer argumenten om aanpassing van de verjaringsregeling te bepleiten. Allereerst vinden de initiatiefnemers het principieel onjuist dat daders van ernstige misdrijven enkel door tijdsverloop hun gerechtvaardigde straf ontlopen. Van belang vinden de initiatiefnemers in dit verband ook de toenemende aandacht voor de positie van slachtoffers en nabestaanden in het strafrecht. Voor slachtoffers en nabestaanden geldt dat zij de gevolgen van ernstige misdrijven soms levenslang blijven voelen. Hiertegenover past het niet dat de dader reeds na achttien jaar niet meer vervolgbaar is. De initiatiefnemers willen met dit wetsvoorstel voorts voorkomen dat het Openbaar Ministerie genoodzaakt is formele vervolgingshandelingen te verrichten, enkel met het oog op het stuiten van de verjaring. Dit ook wanneer geen sprake is van een reële kans op aanhouding van een dader. De aanpassing van de verjaringstermijn maakt het mogelijk de vervolging te heropenen op het moment dat er werkelijk zicht is op resultaat.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen te reageren op het artikel van Van Koppen en Malsch «De verjaringstermijn moet blijven»¹. De schrijvers wijzen afschaffing van de verjaringstermijn af. Zij menen dat de mogelijkheid om een delict met DNA-onderzoek op te lossen wordt overschat. Voorts wijzen zij erop dat het na lange tijd niet alleen moeilijker is de schuld van een verdachte te bewijzen, maar ook is het moeilijker voor de verdachte om zijn onschuld aan te tonen. Evenzeer betogen de schrijvers dat het na lange tijd steeds moeilijker is om schuld- en strafuitsluitingsgronden aan te tonen, of om zich te beroepen op rechtvaardigingsgronden zoals noodweer.

Voor wat betreft het gebruik van DNA-materiaal in het strafproces delen de indieners de opmerking van de schrijvers dat het vinden van een DNA-profiel alleen nog geen bewijs is voor daderschap. Dit is een gegeven dat bij alle strafzaken waarin DNA een rol speelt aan de orde is. Ook stellen de schrijvers terecht dat ander bewijsmateriaal eveneens door tijdsverloop verloren gaat. De indieners realiseren zich dat waarheidsvinding na een lang tijdverloop hierdoor in veel gevallen moeilijk zal worden. Maar dit rechtvaardigt nog niet, dat de valbijl van een verjaringsstermijn na achttien jaren in alle zaken valt. In de zaken waarin waarheidsvinding nog wel op bevredigende wijze kan plaatsvinden, mede in het licht van technisch bewijs, dient deze niet wettelijk uitgesloten te worden. Door een verjaringstermijn legt de samenleving zich er bij neer dat de dader voor altijd straffeloos blijft rondlopen, ook in deze gevallen, enkel door het tijdsverloop. De indieners beschouwen dat als onrechtvaardig. Vervolging moet in dergelijke gevallen mogelijk blijven. Mede omdat waarheidsvinding bij verdere vertraging lastiger wordt, menen deze leden dat voor dergelijke vertraging, zoals gevreesd door de GroenLinks-fractie, geen angst hoeft te bestaan. De indieners willen de leden van de GroenLinks-fractie er daarbij op wijzen dat de verjaring alleen wordt afgeschaft voor delicten waarop levenslange gevangenisstraf staat. In de regel zal dit betekenen dat er sprake is van een dodelijk slachtoffer. Om sporen en bewijsmiddelen zeker te stellen zal de opsporing altijd, onafhankelijk van de lengte van de verjaringstermijn voor de vervolging, meteen aanvangen. Indien er sprake is van een verdachte zal deze zo snel mogelijk worden opgespoord om deze te kunnen vervolgen. De leden van de fractie van Groen Links vroegen zich af of het afschaffen van de temporele beperking van het recht tot strafvervolging dienstbaar zal zijn aan de justitiële vervolging. Deze leden stelden zich voor dat het

¹ P. J. van Koppen en M. Malsch «De verjaringstermijn moet blijven» NJB 2001, p. 525.

weinig zin heeft om een dader van een moord die ten tijde van het delict bijvoorbeeld achttien jaar oud was op zijn of haar zevenentachtigste te vervolgen. Deze leden meenden dat in deze omstandigheden een verjaringsregeling aanwezig zou moeten zijn. De initiatiefnemers onderschrijven dit standpunt van de GroenLinks-fractie in zijn algemeenheid niet. Er kunnen gegronde redenen zijn om een verdachte van een ernstig delict na verloop van lange tijd te vervolgen. Zij wijzen er voorts op dat het in stand houden van een verjaringstermijn betekent dat deze delicten na verloop van de verjaringstermijn nooit meer vervolgd kunnen worden. De huidige wettelijke regeling impliceert dat de persoon die op achttienjarige leeftijd een moord pleegt, vanaf zijn of haar zesendertigste vrij man of vrouw kan zijn. Bij een verjaring na 30 jaar blijft deze onrechtvaardigheid, al doet deze zich op een later moment voor, namelijk wanneer de betrokkene achtenveertig is geworden. De voorgestelde verruiming van de verjaringsregeling doet daarbij niet af aan de werking van het opportunititeitsbeginsel. Indien met strafvervolging in een concrete situatie geen redelijk doel gediend is in het licht van de ouderdom van de verdachte, kan zij om die reden achterwege blijven; een verjaringsregeling is daar niet voor nodig. Ook de gezondheid van de verdachte kan bij de vervolgingsbeslissing meegewogen worden.

De verjaringstermijn gaat pas een rol spelen wanneer het opsporingsonderzoek niet geleid heeft tot de veroordeling van de dader. Wanneer een opsporingsonderzoek zonder resultaat blijft is het naar de opvatting van de indieners onbestaanbaar dat de dader na achttien jaar door het enkele tijdverloop vrij man of vrouw kan zijn. Een moord – of een ander delict dat zo ernstig gevonden wordt dat hier maximaal levenslang op staat – dient altijd vervolgd te kunnen worden, wanneer er kans is de dader te vinden. Ook in het geval van de zevenentachtigjarige die op zijn achttiende een moord gepleegd heeft, kan vervolging onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Deze leden wijzen er op dat in geval van oorlogsmisdrijven vervolgingen van zeer oude verdachten met enige regelmaat voorkomen.

Er is een algemeen bestaand gevoel dat het gerechtvaardigd is dat in dergelijke gevallen alsnog vervolging wordt ingesteld.

De leden van de fractie van GroenLinks suggereerden in plaats van het afschaffen van de verjaringstermijn een wijziging van de aanvang van de verjaringstermijn. Het is de indieners niet duidelijk welke wijziging van de aanvang van de verjaringstermijn de leden van de GroenLinks-fractie hier voorstaan. Naar het de indieners voorkomt is de regeling in artikel 71 Sr adequaat. De indieners zien dan ook geen aanleiding een wijziging van de aanvang van de verjaringstermijn voor te stellen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen tevens te reageren op het standpunt van Rüter¹ dat de vervolging van strafzaken «uit de oude doos» de samenleving soms meer kan schaden dan baten. De initiatiefnemers merken allereerst op dat het hier niet een standpunt van de heer Rüter betreft, maar de weergave door hem van de argumenten die in de discussie door anderen genoemd worden. Letterlijk schrijft hij over de argumenten voor verjaring: «De waarde, die men er aan toekent, hangt in grote mate af van de opvatting, die men heeft, over de taak van de strafrechtspleging. Beschouwt men deze uitsluitend als middel ter vergelding van onrecht naar de mate van schuld van de dader, dan zal het tijdverloop pas tot verjaring kunnen leiden, indien het in zich een strafsurrogaat is. Dit heeft men wel gezien in de onrust, wroeging en gedwongen ballingschap van de dader. Ziet men hem als middel van sociale controle, dan zal men tot acceptatie van de verjaring komen, indien de samenleving door de vervolging meer geschaad dan gebaat wordt, waarbij onder schade van de samenleving ook de schade moet worden gerekend, haar toegebracht in één van haar samenstellende bestanddelen: het slachtoffer c.a. en de

¹ Mr. C.F. Rüter «Oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en hun verjaring», Tijdschrift voor Strafrecht 1970, p. 109 – 169.

dader c.a.» De initiatiefnemers zien in dit argument van «sociale controle» geen argument om de verjaringsregeling ongewijzigd te laten. Wanneer in een hypothetisch geval sprake zou zijn van schade die door de vervolging aan de samenleving zou worden toegebracht, staat het het openbaar ministerie vrij om op grond van het opportuniteitsbeginsel van vervolging af te zien. Overigens wijzen deze leden er op dat het artikel door de heer Rüter in 1970 is geschreven naar aanleiding van de toen actuele opheffing van de verjaringstermijn van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Het artikel is op die categorie delicten geschreven. Dit zijn delicten waarvan de overheersende opvatting is dat deze juist wel vervolgbaar moeten blijven. De initiatiefnemers willen niet onvermeld laten dat Rüter het argument van de moeilijker wordende bewijsvoering specifiek van toepassing achtte voor deze oorlogsmisdrijven. Letterlijk schrijft hij: «Daarnaast staan de bewijsmoeilijkheden, die met het voortschrijden van de tijd zullen toenemen. Op het eerste gezicht lijkt dit geen sterk punt: is er geen bewijs, dan kan het immers tot een veroordeling niet komen, is er wel bewijs, dan schijnt het argument niet te gelden. In de speciale structuur van de vervolging van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid is het – zoals onder zal blijken – echter wel degelijk een factor, die tot ongewenste consequenties aanleiding geeft.» Rüter heeft hier met name het oog op de bijzondere omstandigheden van oorlogsmisdrijven, zoals de schuld van de feitelijke dader ten opzichte van de superieuren die schuldig zijn aan de oorlogssituatie en het wegen van de bijzondere oorlogsomstandigheden waaronder de delicten plaats vinden. Ook wijst hij er op dat vervolging afhankelijk is van historisch onderzoek en aangiften, waaraan, naar het oordeel van Rüter, in geval van oorlogsmisdaden «meer dan eens politieke en hoogst persoonlijke belangen ten grondslag liggen, die veelal minder met het gedrag van de dader tijdens, dan wel met dat na het conflict te maken zullen hebben.»

De leden van de fractie van D66 beschouwden het voorstel als een rechts-politieke keuze voor versterking van de positie van het slachtoffer ten opzichte van de dader. De leden vroegen de initiatiefnemers aan te geven hoe dit voorstel geplaatst dient te worden in het algemene streven om de positie van het slachtoffer in het strafrecht te versterken. Wat achten de initiatiefnemers in deze gewenste ontwikkelingen, zo vroegen deze leden. De initiatiefnemers kunnen onderschrijven dat dit wetsvoorstel de positie van slachtoffers ten opzichte van de daders versterkt. Overigens zal het in overwegende mate gaan om de positie van nabestaanden, omdat levenslange gevangenisstraf met name geldt voor levensdelicten. Er wordt met dit voorstel recht gedaan aan het gevoel dat nabestaanden door de daad levenslang onder het delict zullen lijden. In verhouding daarmee is het onrechtvaardig dat de dader na verloop van achttien jaar verlost kan zijn van de last vervolgd te kunnen worden. Voor het slachtoffer of voor de nabestaanden kan een veroordeling na vele jaren nog steeds een gevoel van rechtvaardigheid opleveren. In de huidige situatie kan een dader zich bij het uitblijven van een vervolgingsdaad na achttien jaar en één dag aangeven, zonder dat dit tot vervolging kan leiden. Voor de slachtoffers of nabestaanden is dat moeilijk te verteren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een uitgebreidere bespreking van de historische ontwikkelingen rondom de verjaring. Wanneer men teruggaat in de historie, ziet men al in het oude Griekse recht aanknopingspunten voor het bestaan van een vervolgingsverjaring. Uitgesloten was de verjaring bijvoorbeeld bij moord op meerdere personen en bij het uitgraven van een heilige olijfboom. Het Romeinse recht kende voor een aantal delicten op het terrein van de zedelijkheids- en huwelijkswetgeving een verjaringstermijn. Of de Germanen verjaring kenden is niet bekend. In de Middeleeuwen golden regionaal sterk verschillende verjaringsregels. De moderne verjaringsregels vinden hun

oorsprong in de Verlichtingsideeën van de Franse revolutie. In de Franse code d'instruction criminelle van 1808, die in Nederland gold van 1811 tot 1838 is sprake van drie verjaringstermijnen van respectievelijk tien, drie en één jaar. De argumentatie onder deze verjaringsregels was voornamelijk gelegen in de veronderstelling dat de maatschappelijke rust waarop door het delict inbreuk was gemaakt, na verloop van tijd zou terugkeren, dat de dader gedurende de tijd dat hij niet werd vervolgd in knellende onzekerheid verkeerde omtrent zijn lot, en daarmee dus gestraft zou worden en tot slot dat de bewijslevering na verloop van tijd moeilijker werd. De verjaringstermijn in het Wetboek van Strafvordering van 1838 werd gemotiveerd met het belang van de maatschappij. Vervolging na lange tijd werd als doorgaans zonder doel beschouwd, omdat het moeilijk werd bewijs te leveren en omdat de rust in de familie werd verstoord, terwijl de dader misschien zijn leven al gebeterd zou hebben en berouw zou hebben getoond.¹ De argumenten die ten grondslag liggen aan het thans nog geldende Wetboek van Strafrecht uit 1881 zijn hiervoor reeds gegeven.

De leden van de fractie van D66 vroegen aan te geven wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen delicten die ook nu niet verjaren en de delicten die niet langer zullen verjaren. De delicten waarvoor thans reeds geen verjaringstermijn geldt zijn oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. De opheffing van de verjaring voor deze categorie misdrijven vond zijn grondslag in de overtuiging dat de tijdens de Tweede Wereldoorlog begane misdrijven, waarvan de wonden nog niet waren geheeld, niet door tijdsverloop onvervolgd mochten blijven. Ook in internationaal verband werd dit uitgesproken. In de wet van 1971 is de verjaring van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid afgeschaft. Dit is overigens niet beperkt tot misdrijven begaan tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het gaat bij de delicten die ook nu niet verjaren om zeer ernstige en onder specifieke omstandigheden gepleegde misdrijven.

De leden van de D66-fractie stelden dat de huidige verjaringstermijn voor zeer ernstige delicten een middel kan vormen voor politie en Openbaar Ministerie om de opsporing en vervolging van een ernstig delict binnen een bepaalde termijn af te ronden. Zij wilden weten of de initiatiefnemers gevolgen verwachten van het wegvallen van deze deadline en zo ja welke. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de initiatiefnemers op dit aspect in te gaan. Inderdaad verwachten de initiatiefnemers gevolgen van het wegvallen van deze deadline. Het wordt voor het OM niet meer nodig om een zaak die eerder vast is gelopen enkel met het oog op het voorkomen van het verstrijken van de verjaringstermijn te heropenen. Men kan heropening afhankelijk stellen van de kans op succes bij het vinden van de dader. De initiatiefnemers verwachten niet dat door het wegvallen van de deadline van een verjaringstermijn minder prioriteit zal worden toegekend aan de opsporing en vervolging in desbetreffende strafzaken. De ernst van die strafzaken, meestal levensdelicten, en het belang dat de samenleving aan hun oplossing hecht, brengen met zich mee dat mogelijkheden om deze zaken tot klaarheid brengen ten allen tijde met voorrang zullen worden onderzocht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen het voorgestelde verjaringsstelsel te vergelijken met het Italiaanse systeem, waarbij een glijdende schaal wordt gehanteerd. De leden van de VVD-fractie verzochten de initiatiefnemers het summiere rechtsvergelijkende onderzoek op een systematische wijze nader uit te werken. In het bijzonder verzochten zij de indieners daarbij de relevante gegevens van aanvullende landen te betrekken, met name de landen van de Europese Unie. Zij verzochten de initiatiefnemers voorts in te gaan op de wijze waarop in die landen de verjaringstermijnen worden vastgesteld. Deze leden verzochten tenslotte

¹ Ontleend aan: A.J.A. van Dorst, De verjaring van het Strafrecht, Arnhem 1985, p. 3 ev.

in deze nadere uitwerking ook de gehanteerde stuitingsregimes te betrekken.

Het systematische rechtsvergelijkende onderzoek dat de leden van de VVD-fractie ons vragen te doen bij met name de lidstaten van de Europese Unie is in het bestek van dit wetsvoorstel niet overwogen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het rendement van een dergelijk onderzoek beperkt zou zijn. Wel zou een dergelijk systematisch onderzoek, dat door externe onderzoekers zou moeten worden uitgevoerd, kostbaar zijn en een aanzienlijke vertraging van de behandeling van dit wetsvoorstel betekenen. Voor de afweging vóór of tegen de afschaffing van de verjaringstermijn is naar het oordeel van de initiatiefnemers een meer omvangrijk rechtsvergelijkend onderzoek niet nodig. De initiatiefnemers wijzen op het reeds verrichte rechtsvergelijkend onderzoek naar de regeling van de verjaring in Duitsland, Frankrijk, België en Oostenrijk waarvan melding is gemaakt in onderdeel 4 van de gewijzigde memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie schetsten dat in de tijden van de totstandkoming van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering de dood, al dan niet gewelddadig, meer ingeweven was in het dagelijkse leven. Het leed verdween eerder, de strijd om het bestaan ging verder. De nabestaanden leken niet te bestaan. Deze leden merkten verder op dat naarmate welvaart en beschaving stijgen, de dood – en zeker de gewelddadige – minder geaccepteerd lijkt te worden. Daarnaast is er de tendens, zo schetsten deze leden, om door middel van steeds verfijndere wetgeving onaangename risico's te trachten uit te bannen. Iets wat onmogelijk is. Publieke rouw en verontwaardiging, geuit in stille tochten, herdenkingsbijeenkomsten en dergelijke, lijken in de visie van de leden van de CDA-fractie mede uitingen van het gevoel dat voor hen die de dood van anderen op hun geweten hebben niet de rust van verjaring mag ontstaan. De leden van de CDA fractie vroegen de initiatiefnemers of zij deze visie kunnen onderschrijven.

De schets die de leden van de CDA fractie gaven van de wijze waarop sedert de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met de (gewelddadige) dood wordt omgegaan, kunnen de indieners ten dele onderschrijven. Er komt in het strafrecht meer aandacht voor de positie van slachtoffers en nabestaanden. Dat is een ontwikkeling die de initiatiefnemers toejuichen. Dit wetsvoorstel kan men zien als een stap om de positie van slachtoffer en nabestaanden te versterken. De indieners zien in dit wetsvoorstel een antwoord op de onrechtvaardigheid dat het leed van slachtoffers en nabestaanden geen verjaring kent. Tegelijkertijd zien de indieners het risico dat door de leden van de CDA-fractie wordt geschetst, dat niet het beeld moet worden geschapen dat risico's geheel uit de moderne samenleving zijn uit te bannen. Naar hun oordeel ontstaat dat beeld echter niet door dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn er beducht voor om maatschappelijke ontwikkelingen als het anders omgaan met de dood, te relateren aan dit wetsvoorstel. Moord was ook bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht in 1886 al met de maximale straf bedreigd. De indieners willen verder voorzichtig zijn om uitingen van publieke rouw en verontwaardiging in stille tochten direct te relateren aan de wens om de verjaring van levensdelicten af te schaffen. Stille tochten passen in de moderne samenleving, waarin de rol van sociale verbanden als kerken en families afneemt, maar de wens om gevoeld leed gezamenlijk te dragen niet. Daarbij is er de indringende rol van name de televisie, die de emotie van ernstige gebeurtenissen buiten de eigen kring, veel sterker in de huiskamer doet voelen. Men voelt zich daardoor veel meer deel van het leed. Het collectieve geheugen in de samenleving is sterker geworden, waardoor de behoefte aan vergelding ook na een zeker tijdsverloop sterker

blijft. De leden van de CDA-fractie wezen hier ook op. Door het uitzenden van beelden van een misdrijf dat vele jaren eerder plaatsvond, kan de wens om vervolging weer breed worden gevoeld. Dit is zeer pregnant het geval geweest met in de Tweede Wereldoorlog begane misdrijven.

De leden van de CDA-fractie vroegen de indieners in te gaan op de specifieke aard van terroristische misdrijven. Terroristische misdrijven kunnen met levenslange gevangenisstraf worden bedreigd. Als voorbeelden kunnen genoemd worden de brandstichting met terroristisch oogmerk waarvan levensgevaar te duchten is (vgl. de artikelen 157 en 176a Sr), alsmede het oprichten of leiden van een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (artikel 140a Sr). In die gevallen wordt als gevolg van dit wetsvoorstel de verjaringstermijn afgeschaft. In zijn algemeenheid wordt voor delicten die met een terroristisch oogmerk worden gepleegd een strafverzwaring ingevoerd. Hierdoor zullen in meer gevallen delicten met een straf van meer dan tien jaar worden bedreigd. In die gevallen zal de verjaringstermijn worden verlengd van 15 naar 20 jaar. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het opzettelijk vernielen of beschadigen van een waterkering, indien daarvan levensgevaar te duchten is (artikel 161 Sr), alsmede deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (artikel 140a Sr).

De leden van de CDA fractie vroegen of het wetsvoorstel is getoetst aan artikel 6 EVRM. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de relatie van dit wetsvoorstel tot artikel 6 EVRM. De indieners hebben zich bij de toetsing aan artikel 6 EVRM gericht op hetgeen de Raad van State hierover in zijn advies heeft opgemerkt. De Raad van State is van oordeel dat het ook na verlenging van de verjaringstermijn niet wenselijk is dat terzake van ernstige misdrijven nodeloos lang op vervolging moet worden gewacht. Daarom acht de Raad het gewenst dat het openbaar ministerie – mede gelet op het vereiste van een redelijke termijn in artikel 6 van het EVRM – een lang tijdsverloop bij het alsnog instellen van strafvervolging uitdrukkelijk verantwoord. De Raad van State meent dus niet dat de verlenging van de verjaringstermijn als zodanig in strijd is met artikel 6 EVRM. Wel is bij vervolging na lange tijd van belang dat het Openbaar Ministerie motiveer waarom het alsnog tot strafvervolging over gaat.

De leden van de PvdA-fractie wezen er op dat het leveren van bewijs door ontwikkeling van moderne opsporingstechnieken na lange tijd eenvoudiger wordt, maar dat het leveren van tegenbewijs niet gemakkelijker wordt. Deze leden vroegen of de afhankelijkheid van technisch bewijs niet te groot wordt, en of het in alle gevallen nog mogelijk is een adequate verdediging te voeren. De leden van de PvdA-fractie stelden daarmee een belangrijk punt aan de orde, te weten de vraag of de waarheid na het verstrijken van een lange periode überhaupt nog is te vinden. Weliswaar worden de technische hulpmiddelen beter, maar voor ander (tegen)bewijs, zoals getuigenverklaringen, geldt dat niet. Voorop moet altijd staan dat een feit wettig en overtuigend moet zijn bewezen wil het tot een veroordeling komen. Van belang is verder dat het openbaar ministerie het bewijs moet leveren van de schuld van een verdachte en dat de verdachte niet zijn onschuld behoeft aan te tonen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat door tijdsverloop bepaald bewijs moeilijk te leveren kan zijn, maar ook dat de herinnering van getuigen kan vervagen. Dit is een afweging die door rechters ook bij de berechting van oorlogsmisdaden altijd een rol speelt. Deze is dus niet nieuw door de invoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de indieners aan te geven hoe in de toekomst wordt gerealiseerd dat de politie oude onderzoeken heropent, wanneer er niet de druk is van de verjaringstermijn. De indieners zijn van oordeel dat door afschaffing van de verjaringstermijn het voordeel ontstaat dat de politie niet een onderzoek hoeft te heropenen enkel met het oog op de verjaringstermijn, zonder dat er aanwijzingen zijn dat oplossing mogelijk is. In de nieuwe situatie zal een heropening veel meer het gevolg kunnen zijn van nieuwe gegevens of interpretaties. Omdat na verloop van tijd het oplossen van een strafzaak steeds moeilijker wordt blijft de tijdsdruk aanwezig. De initiatiefnemers menen echter dat nodig zal blijven cold case squads naar oude zaken te laten kijken, ook als er geen directe aanwijzingen zijn dat de zaak snel tot opheldering kan komen.

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers de verjaringstermijn van twintig jaar te motiveren. Aanpassing van de verjaringstermijn in artikel 70, onderdeel 4°, voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan tien jaar is gesteld komt ons wenselijk voor. Bij de keuze voor een verjaringstermijn van 20 jaren hebben wij ons laten leiden door een voorstel van de regering (Kamerstukken II 2001/02, 27 149, nr. 5, p. 5). Dit voorstel komt overeen met hetgeen in Duitsland daaromtrent geldt.

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers gemotiveerd aan te geven welke verjaringstermijn geldt indien een pleger van een misdrijf bedreigd met een levenslange gevangenisstraf uiteindelijk wordt vervolgd terzake van een misdrijf dat wordt bedreigd met een lager strafmaximum. De initiatiefnemers wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat op het moment van vervolging nog niet sprake is van een pleger maar van een verdachte. Of het feit is begaan moet nog blijken, daarvoor dient het strafproces. Beslissend voor de verjaring is daarin het feit zoals dat wordt ten laste gelegd, niet het werkelijk gepleegde feit. Indien een moord (art. 289) als doodslag (artikel 287) ten laste wordt gelegd, geldt de verjaringstermijn voor doodslag. Wanneer primair moord en subsidiair doodslag ten laste wordt gelegd, zal voor het primair ten laste gelegde geen verjaringstermijn, en voor de doodslag een verjaringstermijn van twintig jaar gelden. Daaruit volgt, zo kan een volgende vraag van deze leden worden beantwoord, dat het antwoord op de vraag of het recht tot strafvervolging is vervallen per onderdeel van de tenlastelegging beantwoord wordt. Denkbaar is dat, in het gegeven voorbeeld, het primair tenlastegelegde (moord) niet verjaard is, maar dat de verdachte terzake wordt vrijgesproken, en dat het Openbaar Ministerie wegens verjaring niet ontvankelijk wordt verklaard in de vervolging voor het subsidiair tenlastegelegde (doodslag).

De leden van de fractie van D66 wezen ook op het probleem van de afbakening van de delicten waarvoor de verjaring komt te vervallen en suggereren concreet om de verjaringstermijn op te heffen voor alle delicten die de dood tot gevolg hebben. De initiatiefnemers zien niet dat het voorstel van de D66-fractie tot meer duidelijkheid zal leiden. Ook in dat geval zal allereerst de tenlastelegging beslissend zijn. De vraag of een persoon wordt vervolgd op grond van een delict dat de dood ten gevolge heeft gehad zal dan beslissend zijn voor het al dan niet opheffen van de verjaring. De link met de strafwaardigheid van het delict wordt op die manier losgelaten. Zo zal het delict dood door schuld waarop thans nog maximaal 9 maanden cel staat¹ in het voorstel van de D66-fractie nimmer verjaren, terwijl een delict als diefstal met geweldpleging (artikel 312, eerste lid), waar een maximale straf van 9 jaar op staat, na twaalf jaar verjaart. De initiatiefnemers geven er de voorkeur aan om aan te sluiten bij de ernst van het feit, zoals dat door het wettelijk strafmaximum is bepaald.

¹ Na aanneming van het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (kamerstukken 28 484), zal de maximale straf op dit delict 2 jaar gevangenisstraf bedragen.

De leden van de VVD-fractie verzochten de initiatiefnemers aan de hand van voorbeelden de stelling te onderbouwen dat de rechter het tijdsverloop of de wijze waarop de verdachte sinds het misdrijf in het leven heeft gestaan van invloed laat zijn op de op te leggen straf. Dat het tijdsverloop sinds het plegen van het feit van invloed kan zijn, kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de jurisprudentie inzake het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn (vgl. het standaardarrest HR 3 oktober 2000, NJ 2000, 721). Het accent ligt daarin op onredelijke stilligperiodes tijdens de berechting en tussen de fases in de berechting. De rechter kan ook een gewijzigde opstelling van de verdachte laten meewegen. In HR 16 juni 1987, NJ 1998, 320 is beslist dat in aanmerking mag worden genomen «hetgeen in redelijkheid is te verwachten met betrekking tot het toekomstig gedrag van de beklaagde of verdachte» De leden van de fractie van D66 vroegen concreet of de rechter bij het opleggen van een straf rekening kan en mag houden met bijvoorbeeld het feit dat de rust in het gezin van de dader na lange tijd niet onnodig verstoord zou moeten worden. De rechter houdt bij de vraag welke straf passend is rekening met alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval. Daaronder vallen ook het (geruime) tijdsverloop tussen het moment van plegen van het strafbare feit en het moment van berechting, de levensgeschiedenis en de leeftijd van de verdachte en de actuele situatie waarin de verdachte zich ten tijde van zijn berechting bevindt.

De leden van de SP-fractie vroegen de initiatiefnemers hoe om te gaan met de afnemende waarde van getuigenverklaringen na bepaalde tijd. Deze leden vroegen of de rechtskracht formeel van mindere waarde zal zijn dan andere, meer technische bewijzen? De initiatiefnemers hebben geen voornemen om formeel onderscheid aan te brengen in de kracht van verschillende soorten van bewijs. Een dergelijk onderscheid is ook niet aan te brengen, omdat de bruikbaarheid van het bewijs van geval tot geval zal verschillen. Met de weging van het bewijs zal niet anders omgegaan moeten worden dan thans bij de berechting van oorlogsmisdrijven ook geschiedt. Dat wil zeggen dat de rechter rekening houdt met de gevolgen die tijdsverloop kan hebben voor de betrouwbaarheid van herinneringen, en daarmee op de bewijskracht van afgelegde verklaringen. Deze leden vroegen verder hoe zal worden omgegaan met bewijsmateriaal dat in een ver verleden is opgeslagen op een manier die momenteel in onbruik is geraakt. Stellen de initiatiefnemers een begrenzing van het gebruik aan bewijsmateriaal als het vergaan is, zo vroegen deze leden. In zijn algemeenheid gelden voor het gebruik van bewijsmateriaal geen andere vereisten dan thans het geval is. De rechter is krachtens het huidige recht in hoge mate vrij om zelf de beschikbare bewijsmiddelen te waarderen en te selecteren. Het is niet de bedoeling van de initiatiefnemers hier aan te tornen. Dit is overigens ook niet gebeurd toen de verjaring van oorlogsmisdrijven kwam te vervallen.

Stuiting der verjaring

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe het feit dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, waarbij de eis dat de verdachte hiervan op de hoogte moet zijn gesteld is komen te vervallen, zich verhoudt met artikel 6, lid 3 van het EVRM.

Het voorstel dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, onafhankelijk van de vraag of de daad van vervolging de vervolgte bekend is of hem betekend is, betekent niet dat de eis van betekening van daden van vervolging waar de wet haar stelt, een loze eis wordt. Deze eis blijft gelden, en het niet naleven daarvan kan rechtsgevolgen hebben in verband met het vereiste dat een strafzaak zodra zij tot klaarheid is gebracht binnen redelijke termijn wordt afgedaan. Artikel 6, derde lid, EVRM stelt de eis dat de

aard en reden voor een beschuldiging van een strafbaar feit onverwijld aan de verdachte bekend wordt gemaakt. Deze bepaling stelt niet de eis dat de bekendheid met of betekening van een daad van vervolging voorwaarde is voor stuiting van de verjaring als gevolg van die vervolging. Deze leden verzochten de initiatiefnemers daarbij in het bijzonder in te gaan op de vraag welk type handeling een verjaringstermijn doet stuiten. Is het juist dat de keuze voor een bepaald type handeling, zoals een vervolgingshandeling dan wel een onderzoekshandeling haar weerslag vindt in het van toepassing zijnde stuitingsregime en de duur van de geldende verjaringstermijn, zo vroegen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, ook ten aanzien van de persoon die op dat moment nog geen verdachte is. De verjaring begint dan ook feitelijk pas te lopen bij de laatste daad van vervolging. Maar omdat dit niet (langer) kenbaar is, betekent dit dat een persoon pas zeker is dat een strafbaar feit is verjaard na ommekomst van twee keer de maximale termijn. Hoe verhoudt deze verdubbeling zich tot de gedachte achter de verschillende termijnen uit artikel 70 Sr dat de strafdreiging de dader slechts een beperkte tijd mag treffen, afhankelijk van de ernst van het delict? Ingevolge artikel 72, tweede lid, zijn de mogelijkheden van stuiting onbegrensd. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan. De voorgestelde aanvulling van artikel 72, tweede lid, brengt een wenselijke begrenzing aan. De verjaringstermijn is nooit langer dan tweemaal de termijn die voor het desbetreffende feit geldt. Daarmee wordt recht gedaan aan de betekenis van de indicatie van de maatschappelijke strafbehoefte welke tot uitdrukking is gebracht in de aan de ernst van het strafbare feit gerelateerde wettelijke strafmaxima en de daar uit voortvloeiende verjaringstermijnen.

Verder vroegen deze leden de initiatiefnemers aan te geven of als daad van vervolging ook worden aangemerkt (1) de sluiting van een gerechtelijk vooronderzoek, (2) het vorderen van een machtiging voor een telefoontap door de officier van justitie en (3) het verlenen van deze machtiging door de rechter-commissaris. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen nader in te gaan op de stuiting van de verjaring. De leden van de VVD fractie vroegen in zijn algemeenheid nader gemotiveerd aan te geven op welke wijze onderscheid gemaakt dient te worden tussen daden van vervolging en gebruikelijke onderzoekshandelingen. Zij vragen om een zo compleet mogelijke lijst met voorbeelden. Volgens de gangbare opvatting wordt onder daden van vervolging verstaan elke formele daad uitgaande van OM of rechter om in de fase voorafgaande aan de tenuitvoerlegging, tot een (uitvoerbare) rechterlijke beslissing te geraken. Daaronder vallen van de zijde van het OM daden als dagvaarding, vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek of bewaring, maar ook de verstekmededeling, bedoeld in artikel 366 Sv of de aanhouding ter executie¹. Daden die alleen aan te merken zijn als daden van opsporing (bijvoorbeeld een verhoor door de politie) vallen af². Van de kant van de rechter gelden als daden van vervolging de aanzegging van een nieuw tijdstip van behandeling na schorsing ex art. 319, de verwijzing door de Hoge Raad ex art. 441 Sr na cassatie van het vonnis, maar ook het (veroordelend) vonnis zelf. De behandeling van de zaak op de zitting zal ook als een daad van vervolging van de kant van de justitie moeten worden aangemerkt. Behalve handelingen van de rechter op de zitting zal men ook die van de rechter commissaris tijdens de instructie moeten meetellen. Ook de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek wordt daar in de literatuur toe gerekend.³

De leden van de PvdA fractie vragen voorts of de verjaring ook komt te vervallen voor alle deelnemingsvormen van misdrijven waar levenslang op staat. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Op basis van

¹ Hazewinkel-Suringa, Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht, 15e druk, Gouda 1996, p. 616 ev.

² C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer (red) Strafrecht tekst & commentaar, Deventer 2004 p. 424.

³ Hazewinkel-Suringa, Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht, 15e druk, Gouda 1996, p. 617.

artikel 78 Sr. wordt, waar van misdrijf in het algemeen of van enig misdrijf in het bijzonder gesproken wordt, daaronder medeplichtigheid aan, poging tot en voorbereiding van het misdrijf begrepen, voor zover niet uit enige bepaling het tegendeel volgt.

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers aan te geven in hoeverre het voorgestelde ten aanzien van de stuiting van de verjaring rekening houdt met de mogelijkheid dat in de loop van een onderzoek de identiteit van de verdachte nog niet bekend is. Het voorstel van de initiatiefnemers biedt een antwoord op dit probleem. Juist doordat de eis van bekendheid of betekening komt te vervallen, kan de verjaring worden gestuit door een vervolgingshandeling terwijl de identiteit van de verdachte nog niet bekend is.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de verjaringsregels niet van toepassing zullen zijn op reeds verjaarde zaken. Zij vroegen de initiatiefnemers aan te geven waarom de belangen van de slachtoffers/nabestaanden minder zwaar wegen dan de rechtszekerheid voor hem/haar die opzettelijk en met voorbedachte raad het leven van een medemens heeft genomen. Ook de leden van de D66 en de VVD-fractie vroegen naar de motivatie van het niet doen herleven recht tot vervolging van reeds verjaarde zaken. De initiatiefnemers kunnen zich de vragen van deze fracties op dit onderdeel voorstellen. Ook de initiatiefnemers staan voor de afweging hoe om te gaan met de rechtszekerheid voor de verdachte in relatie tot de positie van het slachtoffer en de nabestaande. De initiatiefnemers hebben voor het overgangsrecht aangesloten bij de regeling die ook werd gehanteerd bij de afschaffing van de verjaring van oorlogsmisdrijven. Dat houdt in dat de verjaringsregels inderdaad, zoals de CDA-fractie opmerkt, niet van toepassing zijn op reeds verjaarde zaken. Ook indien een dader zich na afloop van de verjaringstermijn zelf aangeeft leidt niet tot hernieuwde vervolgbaarheid. Het niet toekennen van terugwerkende kracht houdt in dat de gelding van de wet begint op het moment van inwerkingtreding. Ook misdrijven die plaatsvinden tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel, waarnaar de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd, vallen dus onder het oude regime. Het maakt hierbij geen verschil of de verdachte bekend of onbekend is.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het een begaanbare weg is wanneer het OM tot het moment van inwerkingtreding van deze wet verjaring van zaken voorkomt door een dag voor de daadwerkelijke verjaring een strafrechtelijk vooronderzoek te vragen aan de rechter-commissaris tegen een onbekende dader. De initiatiefnemers vinden dit een afweging die primair thuis hoort bij het OM zelf. Zoals de leden van de fractie van D66 opmerkten is recent op deze manier door het OM gewerkt. De initiatiefnemers vinden het aan het OM om te beslissen of een dergelijk optreden in een bepaalde zaak aangewezen is.

Financiële consequenties

De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen terecht op de vermoedelijk beperkte capaciteit om oude zaken aan te pakken. Het vervolgen van oude zaken zal altijd een afweging zijn. Hierbij speelt de ernst van de zaak een rol, maar vooral de mogelijkheid om een zaak alsnog tot een oplossing te brengen. Gedacht kan worden aan oude zaken die door vergelijking van bij het slachtoffer aangetroffen DNA-sporen met een bekende persoon relatief gemakkelijk tot een oplossing kunnen worden gebracht. Het is aan het OM om te beslissen waar de capaciteit wordt ingezet.

Dittrich
Van Haersma Buma