



## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring

### Vorstel van Wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht te wijzigen in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring, te weten het schrappen van de verjaring van het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld alsmede voor enkele ernstige zedenmisdrijven voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

#### A

Artikel 70 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel 4°, komt te luiden:

4°. in twintig jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid verjaart het recht tot strafvordering niet:

1°. voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld;

2°. voor de misdrijven, omschreven in de artikelen 240b, tweede lid, 243, 245 en 246, voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.

#### B

Artikel 71 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1° wordt de zinsnede 'de artikelen 172, eerste lid, 173, eerste lid, 173a en 173b' vervangen door: de artikelen 173, eerste lid, en 173b.

2. In onderdeel 3° wordt de zinsnede 'de artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273f' vervangen door: de artikelen 240b, eerste lid, 247 tot en met 250 en 273f.

3. In onderdeel 4° wordt de zinsnede 'de artikelen 278, 279, 282 en 282a' vervangen door: de artikelen 279 en 282, eerste en tweede lid.

#### C

In artikel 76, tweede lid, vervalt de tweede volzin.

#### D

Artikel 77d wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt de zinsnede 'de artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273f' vervangen door:



---

de artikelen 240b, eerste lid, 247 tot en met 250 en 273f.

2. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, en de misdrijven omschreven in de artikelen 240b, tweede lid, 243, 245 en 246 voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, verjaart in twintig jaren.

#### **ARTIKEL II**

Deze wet is van toepassing op feiten die zijn gepleegd voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij deze feiten zijn verjaard.

#### **ARTIKEL III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring. Het geeft uitvoering aan de maatregelen die daaromtrent in het regeerakkoord zijn aangekondigd (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15). Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de categorie misdrijven waarvoor geen verjaring geldt. Naar geldend recht zijn alleen de ernstigste misdrijven niet aan verjaring van het recht tot strafvordering onderhevig. Het betreft de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Mijn voorstel luidt om de afschaffing van de verjaring uit te breiden tot alle misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld. Tevens stel ik voor om het recht tot strafvervolgning van ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen niet langer te laten verjaren. Naar de overtuiging van dit kabinet behoren deze misdrijven te allen tijde strafrechtelijk vervolgbaar te blijven.

In de laatste twee decennia wordt er in de samenleving anders gedacht over de gevolgen die het onbestraft blijven van zeer ernstige misdrijven heeft in het bijzonder voor de slachtoffers van die misdrijven en hun nabestaanden. Zware delicten, zoals ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, zijn niet alleen zeer ingrijpend en traumatisch voor de slachtoffers en hun naaste omgeving, in het bijzonder wanneer het toegebrachte leed onherstelbaar is, maar zij raken ook in brede zin het vertrouwen in de rechtsorde en de veiligheidsbeleving van burgers. Het gaat om feiten die blijvend diepe sporen bij betrokkenen kunnen achterlaten en onveiligheidsgevoelens in de samenleving teweeg kunnen brengen. De maatschappelijke behoefte aan waarheidsvinding en bestraffing van de daders blijft in die gevallen veelal ook na zeer lange tijd nog bestaan. Het is voor slachtoffers, nabestaanden en de samenleving als geheel niet te verteren wanneer door het verlopen van de verjaringstermijn bestraffing van de daders van die feiten op voorhand niet meer mogelijk zou zijn. Ik acht het niet te rechtvaardigen dat daders van zeer ernstige misdrijven enkel door tijdsverloop aan strafvervolgning kunnen ontkomen. Of erger zelfs, en niet ondenkbeeldig, dat daders er op enig moment zonder strafrechtelijke consequenties prat op zouden kunnen gaan het feit te hebben gepleegd. Bij zeer ernstige misdrijven geeft het belang van de slachtoffers de doorslag. Genoegdoening van die slachtoffers moet zwaarder wegen dan het argument dat overwegingen van humaniteit gebieden dat er voor de gemoedsrust van de dader op enig moment definitief een streep onder de zaak zou moeten worden gezet. Tevens zijn er ernstige misdrijven die zich vanwege hun specifieke aard soms pas na lange tijd openbaren. De actualiteit inzake het seksueel misbruik in kerkelijke instellingen illustreert dat er soms lange tijd voorbij gaat alvorens slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven het in hun vroege jeugd opgelopen trauma hebben verwerkt en met de ervaringen uit hun jeugd naar buiten durven te treden. Het is naar mijn mening onwenselijk dat het recht tot strafvervolgning voor deze misdrijven door louter tijdsverloop wordt uitgesloten.

Naar mijn mening dient het belang van de slachtoffers bij de regeling van de vervolgingsverjaring zwaarder te wegen dan het belang van de dader bij een einde van de zaak op enig moment. Het kabinet stelt in het regeerakkoord de positie van het slachtoffer centraal. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorstellen passen in het samenstel van maatregelen ter versterking van de positie van het slachtoffer en zijn nabestaanden. Bij het vorenstaande past de notie dat op het moment dat zich ten aanzien van een (zeer) oud misdrijf een omstandigheid voordoet op grond waarvan alsnog een strafvervolgning zou kunnen worden ingesteld, de belangen van het slachtoffer daarbij zullen worden betrokken. Die belangen kunnen in het concrete geval ook zijn gelegen in het afzien van strafvervolgning. Bij de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces past dat het Openbaar Ministerie zich daarvan rekenschap geeft. Ik kom daarop in het vervolg van deze memorie van toelichting nog terug.

Graag wijs ik op het feit dat tevens een wetsvoorstel tot wijziging van de bevrijdende verjaring in artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in voorbereiding is. In het desbetreffende wetsvoorstel wordt tot uitgangspunt genomen dat rechtsvorderingen tot vergoeding van schade die het gevolg zijn van een strafbaar feit niet eerder verjaren dan het recht tot strafvordering voor het desbetreffende delict. De civielrechtelijke verjaringstermijn volgt aldus de strafrechtelijke verjaringstermijn. Ook deze maatregel past bij het streven van dit kabinet om slachtoffers en nabestaanden een betere positie te geven.

Een concept van het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Van alle instanties is advies ontvangen. Deze adviezen hebben op onderdelen tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting geleid.

Het OM heeft met instemming kennis genomen van de voorgestelde aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring. In zijn advies over het wetsvoorstel schetst het OM enkele aan de vervol-



gingspraktijk ontleende ervaringen die de waarde van de voorgestelde wetgeving onderstrepen. In het bijzonder de positieve reactie vanuit de praktijk van de coldcaseonderzoeken sterkt mij in de opvatting dat de verjaringsregeling de aanpassing behoeft waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. De NVvR en de RvdR wijzen op het belang van een in de rechtspraak eenvoudig toe te passen regeling ter zake de vervolgingsverjaring. Deze instanties kunnen zich vinden in de op dat punt in het wetsvoorstel gemaakte keuze. Wel hebben zij aandacht gevraagd voor de argumenten die gelden ten gunste van verjaring van misdrijven. In dat verband hebben zij gewezen op het belang van de mogelijkheden voor de verdediging tot het verifiëren van bewijsmiddelen en het verzamelen van ontlastend bewijs. Voor de NOvA is dit laatste een zo aangelegen punt dat deze instantie de invoering van de voorgestelde wetgeving ontraadt. Volgens de NOvA zou het verstrijken van de tijd leiden tot een minder betrouwbare rechterlijke oordeelsvorming. Deze stelling wil ik krachtig weerleggen. De rechterlijke oordeelsvorming in strafzaken wordt niet door tijdsverloop beïnvloed. De wijziging van de verjaringsregeling verandert als zodanig niets aan de wijze waarop de rechter de vraag naar schuld of onschuld van een verdachte beoordeelt. De rechter zal altijd de betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal toetsen. De invloed van de factor tijd zal daarbij worden betrokken. De vrees voor rechterlijke dwalingen als gevolg van de voorgestelde wetgeving is naar mijn mening dan ook ongegrond. Hierna in de memorie van toelichting wordt op de verschillende onderdelen van de adviezen nader ingegaan.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt beschreven hoe de regeling van de vervolgingsverjaring naar geldend recht luidt, en welke overwegingen aan deze regeling ten grondslag hebben gelegen. Ik zal in paragraaf 3 mijn wijzigingsvoorstellen nader toelichten. Vervolgens komen de financiële en organisatorische consequenties aan de orde (paragraaf 4). Ten slotte zullen de voorstellen, waar nog nodig, artikelsgewijs worden toegelicht (paragraaf 5).

## 2. Geldend recht

De vervolgingsverjaring vindt regeling in artikel 70 en verder van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De huidige regeling hanteert – in het kort – de volgende uitgangspunten: (1) misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf staat verjaren niet; (2) andere strafbare feiten verjaren na verloop van tijd; (3) de duur van de verjaringstermijn is gerelateerd aan de in het strafmaximum tot uitdrukking komende ernst van het strafbare feit; (4) verjaring kan worden gestuit (tot maximaal tweemaal de verjaringstermijn die voor het desbetreffende delict geldt).

De huidige regeling met betrekking tot de misdrijven die niet aan verjaring onderhevig zijn, vindt haar oorsprong in het initiatiefvoorstel van wet van de leden Dittrich (D66) en Van Haersma Buma (CDA) tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten (Wet van 16 november 2005, *Stb.* 2005, 595; inwerking getreden op 1 januari 2006). Door deze wetswijziging is de verjaring voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, afgeschaft. Voorts heeft deze wet geleid tot een verlenging van de verjaringstermijn voor ernstige delicten. De in artikel 70, eerste lid, onderdeel 4<sup>o</sup>, Sr neergelegde verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan tien jaren is gesteld, is verlengd van vijftien tot twintig jaren.

Voor een goed begrip van de huidige regeling van de vervolgingsverjaring is het zinvol om de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de door de wetgever bij gelegenheid van het initiatiefvoorstel van wet gemaakte keuzes, langs te lopen. Zij zijn eveneens van belang voor de appreciatie van de overwegingen waarop dit wetsvoorstel berust. Om die reden ga ik in het navolgende graag kort in op de voor- en wetsgeschiedenis van de desbetreffende initiatiefwet.

Aanvankelijk was met betrekking tot de verjaringsregeling sprake van zowel een initiatiefvoorstel van wet als een wetsvoorstel van de zijde van het toenmalige kabinet. In het oorspronkelijke initiatiefvoorstel van wet werd voorgesteld om de verjaring voor enkele levensdelicten af te schaffen, te weten opzettelijke vrijheidsberoving, de dood ten gevolge hebbend (artikel 282, derde lid, Sr), gijzeling, de dood ten gevolge hebbend (artikel 282a, tweede lid, Sr), doodslag (artikel 287 Sr), doodslag in samenhang met een ander delict (artikel 288 Sr), moord (artikel 289 Sr) en zware mishandeling met voorbedachten rade, de dood ten gevolge hebbend (artikel 303, tweede lid, Sr). In het wetsvoorstel dat van de zijde van het toenmalige kabinet in voorbereiding was genomen, werd voorgesteld om de verjaringstermijnen voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf staat te verlengen en alleen de verjaring voor moord (artikel 289 Sr) af te schaffen.

Het initiatiefvoorstel van wet is in de hierboven beschreven vorm voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In zijn advies over dat wetsvoorstel stelde de Raad van State zich onder andere op het standpunt dat in de voorgestane regeling een overtuigende afbakening ontbrak van de misdrijven waarvoor de vervolgingsverjaring zou worden opgeheven. Daarbij wees de Raad op enkele misdrijven waarbij de dood ook een strafverzwarende omstandigheid vormt – zoals brandstichting, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit de dood ten gevolge heeft (artikel 157,



onderdeel 3°, Sr) – maar die niettemin buiten de voorgestelde regeling vielen. Ook een aantal misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, viel buiten de opheffing. De Raad van State gaf vervolgens in overweging in het wetsvoorstel alle misdrijven te betrekken waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld en eventuele afwijkende regelingen nader te motiveren. Zowel de initiatiefnemers als het toenmalige kabinet hebben het desbetreffende advies van de Raad van State ter harte genomen. Hiermee lag de weg vrij voor samenvoeging van de wetsvoorstellen van de initiatiefnemers en het toenmalige kabinet. Dit heeft ertoe geleid dat uiteindelijk slechts één wetsvoorstel, en wel het initiatiefvoorstel van wet dat ten grondslag heeft gelegen aan meergenoemde wet, verder in procedure is gebracht. Daarin is gekozen voor een afbakening ter zake de afschaffing van de verjaring tot misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld.

Vermelding verdient dat de keuze voor een beperking tot misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld er aldus toe heeft geleid dat enkele misdrijven die in het oorspronkelijke initiatiefvoorstel van wet als zo ernstig werden aangemerkt dat zij niet langer voor verjaring in aanmerking zouden moeten komen, niet onder de regeling voor opheffing zijn gebracht. Het betreft de delicten opzettelijke vrijheidsberoving, de dood ten gevolge hebbend (artikel 282, derde lid, Sr), doodslag (artikel 287 Sr) en zware mishandeling met voorbedachten rade, de dood ten gevolge hebbend (artikel 303, tweede lid, Sr). Op deze misdrijven is immers geen levenslange gevangenisstraf, maar een maximum gevangenisstraf van respectievelijk 12 jaar en 15 jaar gesteld. Het vorenstaande doet niet af aan de keuze die naar aanleiding van het advies van de Raad van State is gemaakt in het belang van een heldere en eenvoudige afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring wordt afgeschaft – een uitgangspunt dat ik onderschrijf en dat ook aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt –, maar illustreert wel dat er zeker andere ernstige misdrijven denkbaar zijn waarvoor geldt dat vanwege de impact ervan op het slachtoffer en de samenleving afschaffing van de verjaring wenselijk kan zijn. Ik kom daarop in het vervolg van deze memorie van toelichting nog terug.

In het kader van de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel van wet zijn de belangrijkste argumenten die bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht aan de regeling van de vervolgingsverjaring ten grondslag hebben gelegen, uitgebreid de revue gepasseerd. Zij zijn van commentaar voorzien en gewogen in het licht van de veranderde maatschappelijke context. Het betreft vooral de volgende rechtsgronden die in de negentiende eeuw voor de wetgever de onderbouwing voor de regeling van de vervolgingsverjaring vormden: (1) het uitdoven van de strafbehoefte door het verstrijken van de tijd; (2) het door tijdsverloop toenemen van de problemen bij de bewijslevering en; (3) de verjaringstermijn als surrogaat voor de niet ondergane straf. Alle drie de gronden houden verband met de veronderstelde uitwissende werking van de tijd. Voor een uitgebreide historische bespreking van de grondslagen van de verjaring verwijs ik graag naar het proefschrift van A.J.A. van Dorst, waaraan ook in de memorie van toelichting bij het initiatiefvoorstel van wet verschillende keren is gerefereerd (A.J.A. van Dorst, *De verjaring van het recht tot strafvordering*, Gouda Quint, Arnhem 1985). De initiatiefnemers hebben – met steun van het toenmalige kabinet, dat zich immers achter de voorgestelde regeling had geschaard – in de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met beide Kamers der Staten-Generaal omstandig en overtuigend betoogd dat er reden was om ten aanzien van zeer ernstige misdrijven de onderbouwing van de verjaringsregeling te heroverwegen. De gronden die oorspronkelijk voor de regeling van de verjaring door de wetgever werden aangevoerd, hebben heden ten dage niet meer de geldingskracht en betekenis die daaraan bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht werden toegekend. De redenen daarvoor zijn gelegen in maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Die ontwikkelingen maken dat aan de traditionele gronden voor verjaring niet langer een dwingend argument kan worden ontleend voor het door tijdsverloop uitsluiten van strafvervolging ter zake van zeer ernstige misdrijven. Uiteindelijk is de wetgever dan ook gekomen tot een andere waardering van de traditionele argumenten voor de vervolgingsverjaring en de daarbij betrokken belangen. Die nieuwe afweging heeft geresulteerd in een wijziging van de regeling van de vervolgingsverjaring, waarbij – als gezegd – onder andere de verjaring voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, is komen te vervallen. Een uitvoerige bespreking van de gedachtewisseling van toen over de herwaardering van de rechtsgronden voor verjaring acht ik op deze plaats nodig noch zinvol. Ik veroorloof mij daarvoor verder te verwijzen naar de wetsgeschiedenis bij het initiatiefvoorstel van wet (Kamerstukken I/II, 28 495). Wel wil ik kort de argumenten waarmee de initiatiefnemers de drie hierboven genoemde traditionele gronden voor de verjaring in een ander perspectief plaatsten, in herinnering brengen. Ik onderschrijf deze argumenten, waarvan een aantal naar mijn mening sindsdien verder aan gewicht en geldingskracht heeft gewonnen, van harte. Zij vormen evenzeer een onderbouwing voor het onderhavige voorstel tot uitbreiding van de categorie misdrijven waarvoor de verjaring wordt afgeschaft. Dit wetsvoorstel trekt de lijn die in het initiatiefvoorstel van wet is uitgezet verder door.

Met betrekking tot de eerste grond voor verjaring brachten de initiatiefnemers naar voren dat bij ernstige misdrijven de maatschappelijke strafbehoefte ook na lange tijd nog veelal aanwezig is. Daarbij werd onder andere gewezen op het feit dat de toegenomen media-aandacht maakt dat ernstige misdrijven tegenwoordig veel meer in het collectieve geheugen blijven gegrift. Ernstige



misdrijven komen nog lang nadat zij zijn gepleegd, uitvoerig en indringend aan de orde in de media. Het collectieve geheugen wordt daardoor bij wijze van spreken 'up-to-date' gehouden. Daardoor blijft de maatschappelijke behoefte aan waarheidsvinding en bestraffing ook na tijdsverloop sterker aanwezig dan voorheen. Uit de inleidende paragrafen van deze memorie van toelichting is naar ik meen genoegzaam gebleken dat ook ik mij op het standpunt stel dat de veronderstelling dat tijdsverloop de maatschappelijke strafbehoefte doet verminderen, zich bij zeer ernstige misdrijven – waarbij ik wil benadrukken dat juist die misdrijven door de voorgestelde regeling worden bestreken – niet voordoet en daarom niet rechtvaardigt dat deze misdrijven verjaren. Het verheugt mij dat het OM dit standpunt in zijn advies onderschrijft.

Ook ten aanzien van de tweede grond voor verjaring, het bewijsaspect, werd door de initiatiefnemers betoogd dat dit niet langer de verjaring van zeer ernstige misdrijven kan rechtvaardigen. Innovaties in de bewijsvoering hebben ertoe geleid dat een succesvolle strafvervolgning niet langer voor een belangrijk deel afhankelijk is van de verklaringen van getuigen. De ontwikkeling van tal van technologieën, in het bijzonder DNA-onderzoek, heeft tot een vergroting van de mogelijkheden tot waarheidsvinding geleid. Die mogelijkheden kunnen ook ter zake van ver in het verleden gepleegde strafbare feiten nog zo adequaat zijn dat strafvervolgning in de rede ligt. Het OM is in zijn advies nader op dit punt ingegaan. Uit de rechtspraak blijkt dat zaken die in het verre verleden zijn gepleegd nog succesvol kunnen worden vervolgd. Als gevolg van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (*Stb.* 2004, 465) zijn de afgelopen jaren steeds meer DNA-profielen in de DNA-databank verwerkt. Dat levert tegenwoordig vaker een 'match' op ter zake ernstige misdrijven die lange tijd geleden zijn gepleegd. Een 'match' alleen is nog geen bewijs van daderschap. Vanzelfsprekend is voor een veroordeling daarnaast nog voldoende steunbewijs, bijvoorbeeld in de vorm van getuigenverklaringen, vereist. Het leveren daarvan zal na het verstrijken van de tijd niet altijd mogelijk zijn. De door het OM genoemde voorbeelden uit de vervolgingspraktijk illustreren evenwel dat getuigen soms in staat zijn om gedetailleerd en betrouwbaar te verklaren over hetgeen zij in het verre verleden hebben waargenomen.

Ten slotte moest ook de derde grond voor verjaring, het tijdsverloop als surrogaatstraf, in een ander perspectief worden geplaatst. De gedachte dat het leed dat de dader tijdens de loop van de verjaringstermijn heeft doorgemaakt een surrogaat kan vormen voor de niet ondergane straf wordt thans anders gewaardeerd. Een vlucht naar het buitenland voor de duur van de verjaringstermijn kan heden ten dage niet meer worden gezien als een 'vrijwillige ballingschap'. Voorts kan worden betwijfeld of veel daders daadwerkelijk gedurende de loop van de verjaringstermijn worden geplaagd door schuldgevoelens, slapeloosheid en onzekerheid over een eventuele strafvervolgning. Vooral in het licht van moderne verschijningsvormen van zware georganiseerde criminaliteit kunnen daarbij vraagtekens worden gesteld.

Met de totstandkoming van meergenoemde initiatiefwet is de regeling inzake vervolgingsverjaring bepaald geen rustig bezit geworden. Integendeel, reeds tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel van wet werd van verschillende zijden de vraag opgeworpen naar de wenselijkheid van een uitbreiding van de afschaffing van de verjaring tot een aantal misdrijven die niet met levenslange gevangenisstraf worden bedreigd. Zo werd de vraag gesteld of de verjaring niet zou moeten worden opgeheven voor alle misdrijven met dodelijke afloop (Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 8, p. 5). Tevens werden tijdens de mondelinge behandeling door de Tweede Kamer enkele amendementen ingediend die zowel een algemene als een specifieke verruiming van de regeling tot opheffing beoogden. Onder andere werd bij amendement voorgesteld de verjaring voor het misdrijf verkrachting (artikel 242 Sr) op te heffen (Kamerstukken II 2004/05, 28 495, nr. 11). Bij stemming zijn deze amendementen door de meerderheid van de Tweede Kamer verworpen. De discussie over de afbakening van de categorie misdrijven waarvoor de verjaring zou moeten worden opgeheven, leidde evenwel tot het verzoek aan de toenmalig minister van Justitie om de (on)wenselijkheid van een uitbreiding van de afschaffing van de verjaring nader te bezien. Door de toenmalig minister van Justitie werden de mogelijkheden voor een wijziging weliswaar verkend, maar werd een wetswijziging toen evenwel niet opportuun geacht. Het werd verstandiger geacht om eerst de effecten van de nieuwe regeling af te wachten alvorens eventueel nieuwe wetgeving te entameren (Kamerstukken II 2005/06, 28 495, nr. 13).

Ook nadien is de discussie over de regeling van de vervolgingsverjaring evenwel volop in beweging gebleven. Ik noem enkele voorbeelden ter illustratie. Tijdens het debat inzake de behandeling van de Justitiebegroting voor het jaar 2008 werd een motie ingediend die strekte tot opheffing van de verjaringstermijn voor seksueel misbruik (Kamerstukken II 2007/08, 31 200VI, nr. 57). Bij gelegenheid van de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel dat ten grondslag heeft gelegen aan de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (*Stb.* 245) werd door de leden van de fractie van het CDA de vraag gesteld of de verjaringstermijnen voor zedendelicten niet zouden moeten worden herzien



(Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 2). De discussie daarover heeft toen niet geleid tot nieuwe wetgeving.

De regeling van de vervolgingsverjaring is daarna opnieuw onderwerp van discussie geweest in het kader van het debat naar aanleiding van de berichtgeving over seksueel misbruik in kerkelijke instellingen. De toenmalig minister van Justitie heeft bij die gelegenheid aangekondigd wetgeving te zullen voorbereiden die strekt tot opheffing van de verjaringstermijn bij ernstige zedenmisdriven, begaan tegen minderjarige slachtoffers (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 91). Tijdens het algemeen overleg dat daaropvolgend plaatsvond is de wenselijkheid van dat voornemen door verschillende fracties uit de Tweede Kamer onderschreven (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 100).

Ten slotte kwam recent nog duidelijk naar voren dat er in de Tweede Kamer een breed aanwezige wens bestaat om de afschaffing van de verjaring uit te breiden tot andere ernstige misdrijven dan de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Tijdens het debat inzake de behandeling van de Justitiebegroting op 24 november 2010 werd een voorstel van de leden van de fractie van de VVD dat strekte tot afschaffing van de verjaring voor misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, gesteund door de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PVV. De aanleiding voor het voorstel van de leden van de fractie van de VVD was mede gelegen in de maatschappelijke verontwaardiging over het feit dat een bepaalde persoon in de media uitlatingen deed over zijn betrokkenheid bij een ernstig, maar inmiddels verjaard vergriep. Ik heb bij gelegenheid van eerdergenoemd begrotingsdebat aangegeven positief tegenover het voorstel te staan, maar om enig respijt gevraagd voor een definitief standpunt. Het onderhavige wetsvoorstel – waarin ik het voorstel heb overgenomen – vormt de vrucht van de gedachtevorming die daaropvolgend heeft plaatsgevonden.

### 3. Voorgestelde wijzigingen

De huidige regeling van de vervolgingsverjaring in artikel 70 Sr is helder en eenvoudig wat de systematiek betreft. De duur respectievelijk de opheffing van de verjaring is gerelateerd aan de ernst van het feit zoals deze tot uitdrukking komt in de strafmaxima. Ik laat die systematiek zoveel mogelijk in stand. Vanuit het oogpunt van consistente wetgeving wordt in dit wetsvoorstel bij de bestaande regeling aangesloten. Die keuze is ook in lijn met het advies van de Raad van State over het hierboven besproken initiatiefvoorstel van wet. Een heldere afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring wordt afgeschaft, vormde voor de Raad een belangrijk aandachtspunt. De ernst van het feit, door de wetgever uitgedrukt in het strafmaximum, blijft het belangrijkste aangrijpingspunt voor de regeling van de verjaring. Een belangrijke wijziging in het onderhavige wetsvoorstel betreft het omslagpunt naar de opheffing van de verjaring. Zoals hiervoor beschreven, ligt dat omslagpunt naar geldend recht bij misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Ik stel voor de verjaring op te heffen voor de misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld. Deze wijziging raakt dus niet de systematiek van de regeling van de vervolgingsverjaring, maar voorziet in een verschuiving van het omslagpunt naar opheffing van de verjaring binnen de bestaande systematiek: van de misdrijven die wij het meest ernstig beschouwen naar zeer ernstige misdrijven.

De stelling – zoals in het advies van de NOvA wordt geponeerd – dat sprake zou zijn van een ‘fundamentele koerswijziging’ wil ik op deze plaats weerleggen. Zo men van een fundamentele koerswijziging wil spreken, is die veeleer tot stand gebracht bij gelegenheid van het initiatiefvoorstel van wet. Als gezegd, het onderhavige wetsvoorstel trekt de lijn die toen is uitgezet verder door. Dit kabinet verlegt de grens van het omslagpunt naar de opheffing van de verjaring.

De NVvR en de Rvdr hebben aangegeven belang te hechten aan een voor de rechtspraak eenvoudig te hanteren regeling ter zake de vervolgingsverjaring. Volgens deze instanties voldoet het voorgestelde criterium, bedreiging met gevangenisstraf van twaalf jaren of meer, daaraan. Het OM heeft in overweging gegeven om de categorie delicten waarvoor de verjaring wordt opgeheven nader in te kaderen. In dat verband heeft het OM voorgesteld om de verjaring op te heffen voor misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad. Ik heb begrip voor het standpunt van het OM. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat een ruime categorie misdrijven niet langer aan verjaring onderhevig zal zijn. Daaronder bevinden zich misdrijven waarvoor in voorkomend geval zal kunnen gelden dat strafvervolging na verloop van tijd niet langer in de rede ligt. Dit houdt mede verband met de omstandigheid dat bepaalde delictomschrijvingen een breed scala aan strafbare gedragingen omvatten. Ook de andere adviesinstanties hebben dat aangestipt. De NOvA en de NVvR hebben in dit verband gewezen op de afgedwongen tongzoen die als het misdrijf verkrachting in de zin van artikel 242 Sr kan worden gekwalificeerd (HR 21 april 1998, NJ 1998, 781). Toegegeven, wanneer een dergelijk feit in een ver verleden is gepleegd, dringt de vraag zich op of het instellen van een strafvervolging opportuun is. Overigens kan die opportuniteitsvraag zich ten aanzien van dat



specifieke voorbeeld ook binnen de thans geldende verjaringstermijn voordoen.

Het voorstel van het OM pakt naar mijn mening voor de verjaringsregeling evenwel ongelukkig uit. Ik neem dat voorstel om tweërlei reden niet over. In de eerste plaats kleven er systematische bezwaren aan de toepassing bij de verjaringsregeling van het door het OM voorgestelde aanvullende criterium. Het antwoord op de vraag of een misdrijf waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld op een bepaald moment nog vervolgbaar is, zou in het voorstel van het OM worden verbonden aan de vaststelling of sprake is van een inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Daarmee zou in feite vooruit worden gelopen op de inhoudelijke beoordeling van de zaak. In de tweede plaats moet het voorstel van het OM worden ontraden vanwege de samenhang tussen de vervolgingsverjaring en de executieverjaring. Op grond van artikel 76, tweede lid, Sr werkt de termijn van verjaring van het recht tot strafvordering ook door in de termijn van de executieverjaring. Een heldere maatstaf is derhalve ook in het kader van de executieverjaring van belang. Het is naar mijn mening niet wenselijk wanneer het OM zich in voorkomend geval na een veroordeling aan de hand van het desbetreffende criterium eigenstandig een oordeel zou dienen te vormen over de termijn van de executieverjaring. De systemen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de uitvoeringsinstantie die het administratieve traject van de executiefase verzorgt, zijn op een dergelijke regeling ook niet goed toegesneden.

In het licht van het vorenstaande kies ik voor een heldere afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring wordt opgeheven. Daaraan hechten, als gezegd, de NVvR en de Rvdr. Ik heb er alle vertrouwen in dat het OM op prudente wijze invulling zal geven aan de ruime bevoegdheid tot uitoefening van het recht tot strafvordering die met de voorgestelde regeling wordt gegeven. Het feit dat het OM zich in zijn advies hiervan rekenschap geeft, sterkt mij in die overtuiging.

Volledigheidshalve verdient op deze plaats vermelding dat er reeds enkele zeer ernstige misdrijven zijn waarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld, maar die desondanks niet verjaren. Dat geldt voor enkele in de Wet internationale misdrijven strafbaar gestelde misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren is gesteld. Ingevolge artikel 5, vierde en vijfde lid, jo artikel 13 van de Wet internationale misdrijven verjaren deze feiten niet. Deze uitzondering vloeit voort uit internationale verplichtingen waaraan Nederland zich verbonden heeft. Er is niettemin sprake van een niet onbelangrijk precedent ter zake het uitsluiten van de verjaring voor feiten waarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld.

De voorgestelde begrenzing tot misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, vormt naar mijn mening een juist en evenwichtig omslagpunt. Een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer markeert in onze strafwetgeving de strafwaardigheid van bepaalde misdrijven en brengt hun bijzondere ernst tot uitdrukking. De keuze voor deze afgrenzing maakt dat in het algemeen een aantal zeer ernstige misdrijven niet langer zal verjaren. Het betreft feiten die de rechtsorde zodanig schokken dat de behoefte aan toepassing van het strafrecht gerechtvaardigd blijft. Ik wijs op deze plaats in het bijzonder op de volgende misdrijven: opzettelijke brandstichting (artikel 157 Sr), mensensmokkel, zwaar lichamenlijk letsel of de dood ten gevolge hebbend (artikel 197a, vijfde en zesde lid, Sr), verkrachting (artikel 242 Sr), gemeenschap met een persoon beneden de leeftijd van twaalf jaar (artikel 244 Sr), mensenhandel gepleegd onder strafverzwarende omstandigheden (artikel 273f, derde tot en met vijfde lid, Sr), opzettelijke vrijheidsberoving, de dood ten gevolge hebbend (artikel 282 Sr), doodslag (artikel 287 Sr), zware mishandeling met voorbedachten rade (artikel 303 Sr), en diefstal, de dood ten gevolge hebbend (artikel 312, derde lid, Sr).

Met betrekking tot het misdrijf doodslag (artikel 287 Sr) kan hier nog het volgende worden vermeld. Doodslag is thans onderhevig aan verjaring. Op grond van het strafmaximum van vijftien jaren gevangenisstraf, verjaart het feit na twintig jaar (artikel 70, eerste lid, onder 4°, Sr). Voor het misdrijf moord (artikel 289 Sr), waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, is – zoals hierboven vermeld – de vervolgingsverjaring opgeheven. Dat naar geldend recht doodslag wel en moord niet verjaart, vloeit logisch voort uit het verschil in strafbedreiging. Het OM heeft erop gewezen dat het onderscheid tussen moord en doodslag in de jurisprudentie enigszins is vervaagd. Dit houdt verband met de jurisprudentiële uitleg van het in de delictomschrijving van moord opgenomen bestanddeel 'met voorbedachten rade'. Bij de huidige regeling van de verjaring is niet ondenkbeeldig dat een feitencomplex dat, na ommekomst van twintig jaar, aan de rechter wordt voorgelegd bij de kwalificatie als moord tot een veroordeling leidt, terwijl bij de kwalificatie als doodslag alsnog de niet-ontvankelijkheid van het OM vanwege de verjaring van het recht tot strafvordering zou moeten worden uitgesproken. Met het OM ben ik van mening dat een dergelijke uitkomst onbevredigend is. Het wetsvoorstel heft het op dit punt bestaande onderscheid tussen beide delicten op.

Voorts vormt het strafmaximum van 12 jaren of meer al een bestaande grens in het Wetboek van Strafvordering. De verdenking van een feit waarop een gevangenisstraf van 12 jaren of meer is gesteld en dat de rechtsorde ernstig heeft geschokt, is een grond voor de toepassing van voorlopige hechtenis (artikel 67a, tweede lid, onder 1°, Sv). In deze zogenoemde 12-jaars grond vindt de ernst van het feit bevestiging, de impact waarvan op de rechtsorde door toepassing van voorlopige hechtenis





moet kunnen worden gedempt. Ten slotte wijs ik erop dat het in het regeerakkoord aangekondigde wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van minimumstraffen bij recidive, dat ik op 23 maart 2011 aan de gebruikelijke adviesinstanties ter consultatie heb toegezonden, eveneens aanknoopt bij de categorie van misdrijven waarop een maximumstraf gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld.

Het tevens in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorstel tot afschaffing van de verjaring voor ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen vormt een uitzondering op de algemene regeling. Daarbij gaat het – met uitzondering van verkrachting (artikel 242 Sr) en gemeenschap met een persoon beneden de leeftijd van twaalf jaar (artikel 244 Sr), die op grond van hun wettelijke strafbedreiging van twaalf jaren als gevolg van de door mij voorgestelde algemene regeling al niet langer aan verjaring onderhevig zullen zijn – om enkele specifieke zedenmisdrijven waarvoor het wettelijk strafmaximum minder dan twaalf jaren bedraagt. Het betreft het stelselmatig of beroepsmatig vervaardigen, verspreiden etc. van kinderpornografie (artikel 240b, tweede lid, Sr), gemeenschap met een wilsonbekwame (artikel 243 Sr), gemeenschap met een persoon tussen de leeftijd van twaalf en zestien jaar (artikel 245 Sr) en feitelijke aanranding van de eerbaarheid (artikel 246 Sr). Op deze delicten is een maximum gevangenisstraf van acht jaren gesteld. Op grond van dat strafmaximum zouden zij buiten de door mij voorgestelde algemene regeling met betrekking tot de afschaffing van de verjaring vallen. Het betreft niettemin ernstige zedenmisdrijven, in het bijzonder wanneer een kind daarvan het slachtoffer is. De actualiteit illustreert dat, ook wanneer dergelijke feiten lange tijd geleden zijn gepleegd, zij een grote impact op het slachtoffer en de samenleving kunnen hebben. Ik zie dan ook aanleiding om ten aanzien van deze misdrijven, wanneer zij jegens een kind zijn gepleegd, te kiezen voor een specifieke benadering. Naar mijn mening is deze uitzondering gerechtvaardigd gelet op het bijzondere karakter van deze categorie misdrijven.

Ik hecht eraan erop te wijzen dat het voorstel ook op dit punt in zekere zin voortbouwt op de bestaande systematiek van de verjaringsregeling. Immers, de wetgever heeft ten aanzien van zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen reeds voorzien in een bijzonder verjaringsregime. Voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen geldt dat de verjaringstermijn pas aanvangt op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt (artikel 71, onder 3°, Sr). Uit deze regel volgt dat de wetgever het van belang heeft geacht dat zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen ook lange tijd nadat zij zijn gepleegd nog tot een strafvervolging kunnen leiden. Het biedt jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik de kans om op latere leeftijd tegen het leed dat hun is aangedaan in het geweer te komen. De reden voor een verlenging van de verjaringstermijn voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen was gelegen in het feit dat in de jaren '80 van de vorige eeuw uit onderzoek naar voren kwam dat herinneringen aan seksueel misbruik in de jeugd soms pas na lange tijd terugkomen. De toen geldende wetgeving hield geen rekening met het langdurige proces van verwerking van ervaringen van seksueel misbruik. Tevens werd gewezen op het feit dat bij seksueel misbruik van kinderen in de familiekring het slachtoffer zit ingekapseld in het gezin waartoe ook de dader behoort of waarmee hij sterke bindingen heeft. Pas wanneer het slachtoffer de mogelijkheid heeft zich uit die situatie los te maken, zal meer in vrijheid een beslissing over het doen van aangifte kunnen worden genomen. Zulks geldt evenzeer voor seksueel misbruik van kinderen binnen andere afhankelijkheidsrelaties. Tegen deze achtergrond heeft de wetgever er destijds voor gekozen om de verjaringstermijn te laten aanvangen op het moment dat het slachtoffer achttien jaar wordt. De actualiteit inzake seksueel misbruik van minderjarigen heeft laten zien dat er soms decennia voorbij gaan alvorens slachtoffers zich in staat voelen om met hun verhaal naar buiten te treden. Veelal kan pas dan het slachtoffer een afgewogen beslissing nemen over het doen van aangifte tegen de dader. Ik acht het van belang om er voor toekomstige gevallen in te voorzien dat die slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven te allen tijde zijn verzekerd van de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Vastgesteld moet worden dat de huidige regeling van de verjaringstermijn daarin voor dit soort gevallen niet steeds voorziet. Om die reden zie ik aanleiding om te kiezen voor de opheffing van de verjaringstermijn bij de hierboven genoemde ernstige zedenmisdrijven begaan tegen kinderen.

Ten slotte merk ik nog het volgende op. Met de mogelijkheid van strafvordering is een succesvolle vervolging nog niet gegeven. Voor zedenmisdrijven geldt dat het bewijs op zich vaak al moeilijk is te leveren, laat staan wanneer het feit in het verre verleden is gepleegd. Bij zedenmisdrijven die tegen kinderen worden gepleegd, zal het bewijs van de feitelijke toedracht vaak door getuigen moeten worden geleverd. Dat zal na het verstrijken van de tijd lang niet in alle gevallen mogelijk zijn. Het blijvend bestaan van de mogelijkheid tot het doen van aangifte zou bij het slachtoffer verwachtingen kunnen opwekken die in het concrete geval niet kunnen worden waargemaakt. Een aangifte alleen betekent immers nog niet dat voldoende grond bestaat voor een strafvervolging en een veroordeling. Voorts dient men zich ervan bewust te zijn dat een strafvervolging kan betekenen dat het slachtoffer, in het bijzonder in het geval van een verhoor als getuige tijdens het strafproces, op indringende wijze wordt geconfronteerd met het verleden. Dit betreft een belangrijk punt. De adviesinstanties hebben daar terecht aandacht voor gevraagd. Zo heeft de NOvA – onder verwijzing naar een publicatie van prof. mr. dr. M.S. Groenhuijsen (M.S. Groenhuijsen, Verlenging of afschaffing van verjaringstermijnen in het strafrecht, DD 2002, p. 813–822) – de vraag opgeworpen of slachtoffers wel gebaat zijn bij



opheffing van de verjaring. Er is naar mijn mening op dit punt vooral een belangrijke taak weggelegd voor de politie en het openbaar ministerie. Die instanties zullen het slachtoffer op adequate wijze moeten informeren over de gevolgen van een aangifte, de (on)mogelijkheden tot vervolging en het vervolg van de zaak. Ten aanzien van zedenmisdriven wordt dit bijvoorbeeld geborgd door de werkwijze die is neergelegd in de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik. Er zal in het concrete geval een afweging moeten worden gemaakt. Ik wijs erop dat de voorgestelde verruiming van de verjaringsregeling niet afdoet aan de werking van het opportuniteitsbeginsel. Indien met strafvervolging in een concrete situatie geen redelijk doel is gediend, kan zij achterwege blijven. Bij die beoordeling kunnen – naast het algemeen belang – ook de belangen van het slachtoffer worden betrokken. Het ligt niet in de rede dat het OM uit pure normhandhaving een (zeer) oud misdrijf zal vervolgen wanneer zulks in het concrete geval de belangen van het slachtoffer schaadt.

Ten slotte vroegen verschillende adviesinstanties aandacht voor de positie van de verdachte. Het feit dat het verstrijken van de tijd gevolgen heeft voor de kwaliteit van het (tegen)bewijs raakt ook aan de positie van de verdachte. Tijdsverloop heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor de verdachte tot het verzamelen van ontlastend bewijs. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een getuige die voor de verdachte ontlastend had kunnen verklaren inmiddels is overleden. Daar staat tegenover dat het verzamelen van voldoende bewijs ter zake een ver in het verleden gepleegd feit ook voor het OM niet altijd eenvoudig zal zijn. Buiten kijf staat dat een feit wettig en overtuigend moet zijn bewezen wil het tot een veroordeling komen. Het OM zal het bewijs moeten leveren van de schuld van een verdachte, een verdachte niet van diens onschuld. De verdachte dient altijd in de gelegenheid te worden gesteld om de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen te toetsen. Het is uiteindelijk aan de rechter om de invloed van tijdsverloop bij diens oordeel over de betrouwbaarheid van een getuigenverklaring mee te wegen. Graag herhaal ik op deze plaats dat de wijziging van de verjaringsregeling als zodanig niets verandert aan de wijze waarop de rechter de vraag naar schuld of onschuld van een verdachte beoordeelt.

Ik ben van mening dat het belang van het slachtoffer en de overige belangen die de strafvordering beoogt te beschermen, in het onderhavige wetsvoorstel op evenwichtige wijze zijn afgewogen.

#### **4. Financiële en organisatorische gevolgen**

Het kabinet verwacht dat de voorgestelde maatregelen geen substantiële consequenties voor de werklast van de rechtspraak en het openbaar ministerie zullen hebben. Dit kan ook uit de adviezen worden afgeleid. De voorgestelde wetgeving zal een toename van zaken in de vervolgingsfase met zich brengen. Dat kunnen gelet op hun aard en het tijdsverloop bewerkelijke zaken zijn, maar het zullen geen enorme aantallen betreffen.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de uitvoeringsinstantie die het administratieve traject van de executiefase verzorgt, heeft aangegeven dat – gelet op de gevolgen van de voorgestelde wetgeving voor de executieverjaringsstermijn – de gewijzigde verjaringsstermijnen in de geautomatiseerde systemen dienen te worden aangepast. Voor deze kosten zullen binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie middelen worden vrijgemaakt.

#### **5. Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel I, onderdeel A*

Dit onderdeel ziet op de uitbreiding van de categorie misdrijven waarvoor de verjaring wordt afgeschaft. Het betreft misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld én – voor zover zij niet reeds onder de algemene regeling vallen – enkele ernstige zedenmisdriven, voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. De achtergrond van deze wijzigingen is in het algemeen deel van deze toelichting reeds toegelicht. Ik voeg daar op deze plaats nog het volgende aan toe. Ingevolge artikel 70, eerste lid, onderdeel 4°, Sr verjaren misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan tien jaren is gesteld thans na twintig jaren. Het laten vervallen van de verjaring voor feiten waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld – zoals voorgesteld in Artikel I, onderdeel A, onder 2, van het onderhavige wetsvoorstel –, maakt dat aan artikel 70, eerste lid, onderdeel 4°, Sr in zijn huidige vorm straks nauwelijks meer betekenis toekomt. Het Wetboek van Strafrecht kent immers geen misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van elf jaren is gesteld, met dien verstande dat er enkele misdrijven zijn waarvoor geldt dat op grond van een wettelijke strafverzwarringsgrond de maximumstraf meer dan tien jaren, maar nog geen twaalf jaren bedraagt. Ik zie evenwel aanleiding om de verjaringsstermijn van twintig jaren op meer misdrijven toe te passen. Ik stel voor om alle misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, na twintig jaren te laten verjaren. Thans geldt voor deze misdrijven op grond van artikel 70, eerste lid, onderdeel 3°, Sr een verjaringsstermijn van 12 jaren. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet voor die misdrijven dus in een verlenging van de verjaringsstermijn. Artikel I, onderdeel A, onder 1, voorziet daarin.



Ten aanzien van de opheffing van de verjaring voor ernstige zedenmisdriven gepleegd tegen kinderen merk ik op deze plaats nog op dat het voorstel – in de vorm van een combinatie van de algemene en specifieke regeling – zich beperkt tot de zedenmisdriven die naar mijn mening als de ernstigste moeten worden aangemerkt: het stelselmatig of beroepsmatig vervaardigen, verspreiden etc. van kinderpornografie (artikel 240b, tweede lid, Sr), verkrachting (artikel 242 Sr), gemeenschap met een wilsonbekwame (artikel 243 Sr), gemeenschap met een persoon beneden de leeftijd van twaalf jaar (artikel 244 Sr), gemeenschap met een persoon tussen de leeftijd van twaalf en zestien jaar (artikel 245 Sr) en feitelijke aanranding van de eerbaarheid (artikel 246 Sr). Vermelding verdient dat het thans in artikel 71 Sr neergelegde verjaringsregime met betrekking tot het aanvangsmoment van de verjarings-termijn voor zedenmisdriven gepleegd tegen kinderen zich over meer zedenmisdriven uitstrekt, te weten de artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273f Sr. De desbetreffende zedenmisdriven verschillen evenwel zowel naar aard als in ernst. Bij de huidige regeling lopen ook de verjaringstermijnen voor deze feiten uiteen, met dien verstande dat voor alle feiten geldt dat de verjaringstermijn aanvangt op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren bereikt. Afschaffing van de verjaring voor al deze feiten zou naar mijn mening te ver voeren. Op de zedenmisdriven die nog aan verjaring onderhevig zullen zijn, blijft het bestaande verjaringsregime van toepassing.

Volledigheidshalve wijs ik er ten slotte nog op dat bij gelegenheid van een wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn van de Europese Unie ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, artikel 273f, derde lid, Sr zal worden gewijzigd. In de richtlijn is een strafverzwaringsgrond opgenomen voor alle vormen van mensenhandel gepleegd tegen een kind (iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar). Thans richt de strafverzwaringsgrond in artikel 273f, derde lid, Sr zich alleen tot slachtoffers onder de zestien jaar. Het voornemen om artikel 273f, derde lid, Sr op dit punt te wijzigen is door het voormalige kabinet reeds bij de Tweede Kamer aangekondigd (Kamerstukken II 2009/10, 31 001, nr. 76, p. 2). Op deze plaats is het van belang te vermelden dat als gevolg van de desbetreffende wijziging – indien zij wordt aangenomen en tot wet wordt verheven – de maximumstraf voor mensenhandel gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar straks twaalf jaren zal bedragen en dit feit aldus op grond van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde algemene regeling niet langer aan verjaring onderhevig zal zijn.

#### *Artikel I, onderdeel B*

Artikel 71 Sr voorziet in een regeling met betrekking tot de aanvang van de verjaringstermijn. Uitgangspunt is dat de verjaringstermijn aanvangt op de dag na die waarop het feit is gepleegd. De wetgever heeft evenwel in enkele uitzonderingen op deze regel voorzien. Een daarvan betreft bijvoorbeeld het reeds genoemde aanvangsmoment van de verjaringstermijn bij zedenmisdriven gepleegd tegen kinderen. Ingevolge de voorgestelde regeling zal een aantal feiten waarvoor thans met betrekking tot de aanvang van de verjaringstermijn een bijzonder regime geldt, niet langer aan verjaring onderhevig zijn. Artikel I, onderdeel B, bewerkstelligt dat de verwijzingen in artikel 71 Sr naar strafbepalingen die straks niet langer relevant zijn, worden geschrapt.

#### *Artikel I, onderdeel C*

In artikel 76, tweede lid, Sr is een regeling opgenomen ter zake de termijn van de executieverjaring. Deze termijn is een derde langer dan de termijn van de verjaring van het recht tot strafvordering. Daaruit volgt dat ten aanzien van de misdrijven waarvoor de vervolgingsverjaring wordt opgeheven, ook de executieverjaring vervalt. Het OM heeft er in zijn advies terecht op gewezen dat de tweede volzin van artikel 76, tweede lid, Sr overbodig is geworden. Die volzin had relevantie voor het bepalen van de termijn van de executieverjaring voor de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld toen deze misdrijven nog aan verjaring onderhevig waren. Aangezien voor deze misdrijven het recht tot strafvordering niet langer verjaart, heeft de desbetreffende regeling zijn betekenis verloren (zie ook *T&C Sr*, achtste druk, p. 540, aantekening 2 bij artikel 76 Sr). In navolging van het advies van het OM stel ik voor om de desbetreffende volzin te schrappen. Artikel I, onderdeel C, voorziet daarin.

#### *Artikel I, onderdeel D*

Het jeugdstrafrecht kent een eigen verjaringsregeling. Artikel 77d Sr voorziet in een bijzonder regime ter zake de vervolgingsverjaring voor door jeugdige personen gepleegde misdrijven. Ingevolge artikel 77d, eerste lid, Sr worden de verjaringstermijnen ingekort tot de helft van de in artikel 70, eerste lid, genoemde termijnen. Artikel 77d, derde lid, Sr bepaalt thans dat het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, ten aanzien van jeugdige ouders verjaart in twintig jaren.

Artikel I, onderdeel C, bewerkstelligt dat artikel 77d Sr in lijn wordt gebracht met de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling voor de vervolgingsverjaring.



## Artikel II

Dit onderdeel omvat een regeling van overgangsrecht. De regeling bepaalt dat de nieuwe verjaringsregels van toepassing zijn op een strafbaar feit dat is gepleegd voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij het feit onder de oude verjaringsregels reeds is verjaard. Bij de keuze tussen de toepasselijkheid van de nieuwe verjaringsregels alleen op strafbare feiten die zijn gepleegd op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet dan wel ook op strafbare feiten die zijn gepleegd vóór dat tijdstip en waarvoor het recht tot strafvordering op dat tijdstip volgens het oude recht nog niet door verjaring is vervallen, gaat het om een afweging tussen de belangen van slachtoffers en de belangen van verdachten die nog kunnen worden vervolgd en voor wie dus dat risico ingevolge de voorgestelde wetswijziging (langer) zal blijven bestaan. Ik ben van mening dat, gelet op de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel, gekozen moet worden voor een exclusieve werking van het nieuwe verjaringsregime.

De rechtszekerheid vergt dat reeds verjaarde feiten niet – en met terugwerkende kracht – alsnog vervolgbaar worden. Daarbij komt dat het laten herleven van het recht tot strafvervolgning ten aanzien van naar nationaal recht reeds verjaarde feiten naar het zich laat aanzien in strijd zal komen met artikel 7, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zulks kan worden afgeleid uit de overwegingen van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak Kononov tegen Letland (EHRM 17 mei 2010, application no. 36376/04). De voorgenomen opheffing van de verjaringstermijn geldt daarom alleen voor feiten die op de datum van inwerkingtreding van de beoogde wet nog niet zijn verjaard. Het voorgestelde overgangsrecht betreft een bestendige lijn die de wetgever hanteert bij wijzigingen van de verjaringsregeling. Zo ook in artikel III van de meergenoemde initiatiefwet, waarbij de verjaringstermijn voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, werd opgeheven. De verjaringstermijnen van deze misdrijven werden, wat betreft de misdrijven die voor de datum van inwerkingtreding van die wet waren begaan, opgeheven in de gevallen waarin deze termijnen op die datum nog liepen. Hetzelfde overgangsrecht is in het verleden ook gehanteerd bij wetswijzigingen die strekten tot verlenging van de verjaringstermijn voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen (Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 529) respectievelijk meisjesbesnijdenis (Wet van 18 juni 2009, *Stb.* 245).

De Hoge Raad heeft de hierboven beschreven uitgangspunten in een tweetal recente arresten bevestigd. Het betreft de uitspraken van de Hoge Raad van 29 januari 2010, LJN BK1988 (NJ 2010, 231) en 16 februari 2010, LJN BK6357 (NJ 2010, 232, m.nt. Borgers). In de desbetreffende arresten heeft de Hoge Raad overwogen dat bij een wijziging van de regeling van de verjaring 'naar hedendaagse rechtsopvatting in strafzaken' geldt dat deze onmiddellijke werking heeft, met dien verstande dat een reeds voltooide verjaring wordt geëerbiedigd. De Hoge Raad heeft daarmee voorlopig helderheid verschaft. Volledigheidshalve wijs ik hier nog op het volgende. Onlangs heeft de advocaat-generaal bij de Hoge Raad Knigge in het kader van een conclusie (LJN BP6878) bij een vordering tot cassatie in het belang der wet ten aanzien van een andere – aanverwante – rechtsvraag, tevens de vraag opgeworpen of het standpunt van de Hoge Raad ter zake de verjaringsregeling houdbaar is in het licht van recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De advocaat-generaal verwijst naar de uitspraak van het EHRM in de zaak Scoppola tegen Italië (EHRM 17 september 2009, LJN BK6009) en leidt daaruit af dat niet uitgesloten geacht kan worden dat het standpunt van de Hoge Raad door het EHRM in strijd wordt geoordeeld met artikel 7 EVRM. Voor een definitief oordeel daarover dient de ontwikkeling van de jurisprudentie van het EHRM evenwel te worden afgewacht. De zaak waarop de vordering in het belang der wet betrekking heeft, is nog bij de Hoge Raad aanhangig.

## Artikel III

De wet zal zo spoedig mogelijk nadat zij in het Staatsblad is geplaatst in werking treden. De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, is om ruimte te geven om de wijzigingen op te nemen in de geautomatiseerde bedrijfsprocessensystemen van het openbaar ministerie. Bij het moment van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de uitgangspunten die zijn neergelegd in de kabinetsbrief ter zake Vaste Verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309).

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## Advies Raad van State

No. W03.11.0227/II  
's-Gravenhage, 19 juli 2011

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2011, no. 11.001440, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de afschaffing van de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en voor zedenmisdrijven waarop een straf van acht jaar is gesteld, begaan tegen personen onder achttien jaar. Tevens wordt voorgesteld de verjaringstermijn voor alle andere misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld te verruimen van twaalf naar twintig jaar. Het voorstel past in het samenstel van maatregelen ter versterking van de positie van het slachtoffer.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot misdrijven met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer en ernstige misdrijven begaan tegen kinderen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

### 1. Misdrijven met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer

Als hoofdregel wordt voorgesteld de verjaringstermijn op te heffen voor alle misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld.

Thans geldt dat alleen misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld niet verjaren. Eerder heeft de Raad van State geadviseerd over het initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Dittrich en Van Haersma Buma tot opheffing van de verjaringstermijnen bij zeer ernstige levensdelicten. De Raad gaf in overweging om de argumentatie voor het opheffen van de verjaring van het recht tot strafvordering te concentreren op de overwegingen betreffende de mate waarin een misdrijf inbreuk heeft gemaakt op de rechtsorde en op de langere beschikbaarheid van bewijsmateriaal. Tevens adviseerde de Raad in het voorstel alle misdrijven te betrekken waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld en eventuele afwijkingen nader te motiveren.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel wordt gesteld dat de voorgestelde begrenzing van twaalf jaar een juist en evenwichtig omslagpunt vormt. De grens van twaalf jaar markeert naar het oordeel van de regering de strafwaardigheid van de misdrijven en brengt hun ernst tot uitdrukking. Voorts vormt de grens van twaalf jaar een reeds bestaande grens in het Wetboek van Strafvordering (Sv) in het kader van de gronden voor voorlopige hechtenis in artikel 67a, tweede lid, Sv en sluit de termijn aan bij het conceptwetsvoorstel minimumstraffen dat nog in consultatie is. Het College van Procureurs-Generaal vraagt zich echter af of de afschaffing van de verjaringstermijn zich dient uit te strekken tot alle misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. Daarbij denkt het College aan misdrijven waarbij de feitelijke gevolgen zich niet voordoen, zoals het gevaarzettingsdelict van artikel 157, onder 2, Wetboek van Strafrecht (Sr) (brandstichting indien daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is). Het College stelt daarom voor een nader criterium op te nemen van een inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Dit voorstel is door de regering afgewezen onder meer omdat hiermee in feite zou worden vooruitgelopen op de inhoudelijke beoordeling van de zaak.

De Afdeling onderschrijft deze motivering van de regering maar is van oordeel dat daarmee het terecht gesignaleerde probleem niet is opgelost. In lijn met en in aanvulling op het door het College genoemde voorbeeld ziet de Afdeling bijvoorbeeld ook geen grond voor opheffing van de verjaring ter zake van het beschadigen van een gebouw of getimmerte waarvoor gemeengevaar voor goederen te duchten is dat met een gevangenisstraf van twaalf jaar is bedreigd (artikel 170, onder 1, Sr). Gelet op de relatief beperkte mate van inbreuk op de rechtsorde meent de Afdeling dat de voorgestelde afschaffing van de verjaringstermijn voor deze delicten overbodig is. Daarenboven kan afschaffing leiden tot een onnodige druk op de strafvorderlijke autoriteiten. De voorgestelde begrenzing van twaalf jaar is dus ten aanzien van een aantal misdrijven naar het oordeel van de Afdeling te ruim. Tegelijk is deze begrenzing ten aanzien van een aantal andere misdrijven te beperkt. Er zijn enkele geweldsmisdrijven waarop weliswaar een lagere gevangenisstraf dan twaalf jaar is gesteld maar die een zodanig ernstige inbreuk op de rechtsorde kunnen maken dat de opheffing van de verjaringstermijn is gerechtvaardigd, zoals eenvoudige mishandeling met de dood als gevolg (artikel 300, derde lid, Sr), kinderdoodslag (artikel 290 Sr) en kindermoord (artikel 291 Sr).

Mede gelet op het advies van het College van Procureurs-Generaal en het eerdere advies van de Raad waaraan de regering gevolg heeft gegeven, meent de Afdeling dat een alternatief voorhanden is voor



de hoofdregel dat alle misdrijven met twaalf jaar of meer niet verjaren. Aangesloten kan worden bij de misdrijven die in aanmerking komen voor herziening ten nadele, zoals voorgesteld in de Derde Nota van wijziging bij het wetsvoorstel herziening ten nadele. Het gaat dan om misdrijven die opzettelijk zijn begaan en die de dood van een ander tot gevolg hebben. Aansluiting bij misdrijven die in aanmerking komen voor herziening ten nadele is materieel overigens ook meer voor de hand liggend dan aansluiting bij het conceptwetsvoorstel minimumstraffen aangezien daarbij de begrenzing van twaalf jaar betrekking heeft op recidive.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien en wat betreft de hoofdregel van misdrijven die niet meer verjaren aan te sluiten bij de misdrijven die in aanmerking komen voor herziening ten nadele, zoals voorgesteld in de Derde Nota van wijziging bij het wetsvoorstel herziening ten nadele.

## **2. Ernstige zedenmisdrijven begaan tegen kinderen**

Naast de hoofdregel dat misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld niet langer verjaren, wordt voorgesteld om ten aanzien van misdrijven tegen de zeden waarop een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld de verjaringstermijn op te heffen voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. Het gaat om het stelselmatig in bezit hebben van kinderpornografie (artikel 240b, tweede lid, Sr); gemeenschap met een wilsonbekwame (artikel 243 Sr), gemeenschap met een persoon tussen de twaalf en zestien jaar (artikel 245 Sr) en feitelijke aanranding van de eerbaarheid (artikel 246 Sr). Op al deze delicten is een gevangenisstraf van acht jaar gesteld.

In zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Dittrich en Van Haersma Buma stelde de Raad dat een overtuigende afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring wordt opgeheven ontbrak. De motivering voor de thans voorgestelde afwijking van de grens voor opheffing van de verjaring voor delicten met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is de grote impact die deze delicten op het slachtoffer en op de samenleving kunnen hebben. Voorts wordt gesteld dat de actualiteit inzake seksueel misbruik door kinderen laat zien dat het soms decennia duurt alvorens slachtoffers in staat zijn naar buiten te treden.

De Afdeling onderschrijft deze motivering maar wijst er op dat, indien het decennia duurt voordat aangifte zal worden gedaan, technisch (DNA-)bewijs veelal zal ontbreken. Hiernaast plaatst de Afdeling een vraagteken bij de voorgestelde delicten uit een oogpunt van systematiek. Het argument dat het lange tijd kan duren voordat het slachtoffer in staat is naar buiten te treden, geldt ook ten aanzien van sommige aan zedenmisdrijven verwante misdrijven, bijvoorbeeld het door list of geweld wegvoeren van een minderjarige vrouw met het oogmerk om haar bezit te verzekeren (artikel 281, eerste lid, onder 2, Sr). Ten aanzien van dit misdrijf, waarop een gevangenisstraf is gesteld van negen jaar, wordt de verjaringstermijn niet opgeheven. Het argument dat lange tijd kan verstrijken vooraleer het slachtoffer naar buiten treedt geldt weer niet ten aanzien van het stelselmatig bezit van kinderpornografie, nu voor de haalbaarheid van een vervolging ter zake van dat delict geen aangifte van een slachtoffer nodig is. Toch wordt volgens het voorstel ook bij dit misdrijf de verjaringstermijn opgeheven.

Gelet op de systematiek verdient de motivering voor de keuze van de misdrijven die op grond van de bijzondere regeling in het voorgestelde artikel 70, tweede lid, onder 2, Sr niet langer zullen verjaren, nadere toelichting.

## **3. Misdrijven met een gevangenisstraf van acht jaar of meer**

Volgens het geldende artikel 70, onder 4, Sr verjaren misdrijven waarop meer dan tien jaar gevangenisstraf is gesteld na twintig jaar. In de toelichting op artikel I, onderdeel A, wordt gesteld dat het laten vervallen van de verjaring van misdrijven waarop twaalf jaar of meer is gesteld maakt dat aan artikel 70, onder 4, Sr nauwelijks nog betekenis toekomt. Het gaat dan alleen om misdrijven waarop een gevangenisstraf van tien en elf jaar is gesteld als strafverzwarende omstandigheid. Daarnaast wordt gesteld dat er aanleiding is om de verjaringstermijn van twintig jaar op meer misdrijven toe te passen. Voorgesteld wordt om misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld te laten verjaren na twintig jaar, in plaats van thans twaalf jaar (artikel 70, eerste lid, onder 4, Sr). In de memorie van toelichting wordt deze verruiming niet inhoudelijk gemotiveerd. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

## **4. Regelingen en ervaringen in omliggende landen**

De Afdeling wijst erop dat België en Frankrijk veel kortere verjaringstermijnen kennen, ook voor de zwaarste misdrijven, terwijl in het Verenigd Koninkrijk in beginsel geen invloed wordt toegekend aan het tijdsverloop. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op verjaringsregelingen en ervaringen in de context van de rechtsstelsels in de ons omliggende landen. Gelet op de ingrijpend-



---

heid van het voorstel tot afschaffing van de verjaring voor een grote categorie van misdrijven adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting in te gaan op verjaringsregelingen en ervaringen in de ons omringende landen, in de context van deze rechtsstelsels.

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

*De vice-president van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*



## Nader Rapport

5 september 2011

Nr. 5707718/11/6

Directie Wetgeving/Sector straf- en sanctierecht

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juni 2011, nr. 11.001440, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 2011, nr. W03.11.0227/II, bied ik U hierbij aan. Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen.

De Raad maakt opmerkingen bij het voorstel tot opheffing van de verjaring voor misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel deels nader dient te worden overwogen. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

#### 1)

Het verheugt mij dat uit het advies naar voren komt dat de Raad onderschrijft dat de huidige regeling met betrekking tot de opheffing van de verjaring ten aanzien van ernstige misdrijven voor verbetering vatbaar is. De opmerkingen van de Raad zijn immers niet gericht tegen de kern van het voorliggende wetsvoorstel, die bestaat uit een verruiming van de categorie misdrijven waarvoor de verjaringstermijn wordt opgeheven. Integendeel, de Raad wijst zelf op een aantal – thans aan verjaring onderhevige – misdrijven waarvoor opheffing van de verjaringstermijn gerechtvaardigd wordt geacht. Ik maak daaruit op dat ook de Raad de mening is toegedaan dat ter zake meer misdrijven dan nu strafvervolging mogelijk moet zijn zonder dat daarvoor een wettelijke tijdslimiet geldt.

De Raad plaatst wel een kanttekening bij de voorgestelde hoofdregel dat misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld niet langer verjaren. Die afgrenzing van de misdrijven die onder de reikwijdte van de regeling komen te vallen, wordt door de Raad zowel te ruim als te beperkt ervaren. Dit heeft de Raad ertoe gebracht voor de opheffing van de verjaring een alternatief criterium in overweging te geven. De Raad stelt voor om aan te sluiten bij de categorie misdrijven die in aanmerking komt voor herziening ten nadele, zoals voorgesteld in de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel herziening ten nadele (Kamerstukken II 2011/12, 32 044, nr. 12). In de desbetreffende nota van wijziging heb ik ter uitvoering van het regeerakkoord voorgesteld om 'een opzettelijk begaan misdrijf dat de dood van een ander ten gevolge heeft' onder de reikwijdte van de regeling ter zake herziening ten nadele te brengen. De Raad adviseert dit criterium eveneens als hoofdregel ten aanzien van de opheffing van de vervolgingsverjaring te hanteren.

Bij dit advies teken ik aan dat het door de Raad voorgestelde criterium zich naar mijn mening om verschillende redenen niet goed leent voor toepassing bij de regeling van de opheffing van de vervolgingsverjaring.

Naar geldend recht zijn alleen de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld niet aan verjaring onderhevig. Zoals ik in de memorie van toelichting heb uiteengezet, vindt die regeling haar oorsprong in het initiatiefvoorstel van wet van de leden Dittrich (D66) en Van Haersma Buma (CDA) tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten, welk voorstel heeft geresulteerd in de Wet van 16 november 2005, Stb. 2005, 595. Aan de in voornoemd initiatiefvoorstel van wet gemaakte keuze voor een afbakening ter zake de opheffing van de verjaring tot misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, heeft in belangrijke mate het advies van de Raad van State over dat wetsvoorstel ten grondslag gelegen. De Raad adviseerde destijds immers om in het wetsvoorstel alle misdrijven te betrekken waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld en eventuele afwijkingen nader te motiveren (Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 5). Dat advies is door de wetgever ter harte genomen, hetgeen in de huidige regeling heeft geresulteerd. Het criterium 'een opzettelijk begaan misdrijf dat de dood van een ander ten gevolge heeft' dat de Raad thans, onder verwijzing naar de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel herziening ten nadele, voor de reikwijdte van de onderhavige regeling voorstelt, wijkt in meer dan een opzicht van dat eerdere advies af. Niet alleen in verruimende zin, maar ook in beperkende zin.

Graag verduidelijk ik waarom het voorstel een beperking vormt in vergelijking met de huidige regeling. Het Wetboek van Strafrecht kent een aantal zeer ernstige misdrijven waarop levenslange





gevangenisstraf is gesteld, zonder dat daarvoor is vereist dat zij een dodelijke afloop kennen. Denk bijvoorbeeld aan het door geweld of bedreiging met geweld een vergadering van de ministerraad of van de Tweede Kamer uiteenjagen (artikelen 95 en 121 Sr). Voorts wijs ik op de misdrijven, die geen dodelijke afloop kennen, waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld indien zij met een terroristisch oogmerk zijn begaan. Voorbeelden van deze categorie misdrijven kunnen worden gevonden in de wettelijke strafverzwaringen zoals omschreven in de artikelen 114a, 176a en 304a Sr. Zo bedraagt op grond van het genoemde artikel 176a Sr de wettelijke strafbedreiging voor het opzettelijk beschadigen van een gebouw of getimmerte (artikel 170 Sr), waaraan in het advies van de Raad wordt gerefereerd, thans levenslange gevangenisstraf indien het misdrijf is begaan met een terroristisch oogmerk en van het feit levensgevaar voor een ander te duchten is. De wetgever heeft er thans in voorzien dat de hierboven genoemde misdrijven, die geen dodelijke afloop kennen, op grond van hun wettelijke strafbedreiging te allen tijde strafrechtelijk vervolgbaar blijven. Wanneer het door de Raad voorgestelde criterium zou worden overgenomen, zouden de desbetreffende misdrijven echter buiten de reikwijdte van de regeling voor opheffing van de verjaring komen te vallen. De door de Raad voorgestelde begrenzing zou aldus een beperking betekenen in vergelijking met de huidige regeling, die – zoals hierboven beschreven – in belangrijke mate is gestoeld op het eerdere advies van de Raad. Deze – naar ik vermoed door de Raad niet bedoelde – uitkomst maakt dat het door de Raad voorgestelde criterium ongelukkig uitpakt. Het behoeft geen betoog dat het criterium in dit opzicht niet spoort met de oogmerken die aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggen. Ter uitvoering van het regeerakkoord beoogt het wetsvoorstel immers eerst en vooral een aanzienlijke verruiming van de categorie misdrijven die niet aan verjaring onderhevig is, en niet een inperking daarvan.

Volledigheidshalve merk ik in dit verband nog op dat op zich denkbaar zou zijn om het door de Raad voorgestelde criterium te hanteren in aanvulling op de thans geldende hoofdregel dat misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld niet verjaren. Ik ben evenwel van mening dat een dergelijke regeling moet worden ontraden omdat zij ten koste zou gaan van een heldere afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring wordt opgeheven. Een eenvoudig te hanteren regeling is een nadrukkelijke wens van zowel de Raad als – zo is duidelijk in de adviezen naar voren gekomen – de rechtspraak. Die wens heb ik nadrukkelijk betrokken bij de door mij gemaakte keuze ter zake het algemene omslagpunt naar de opheffing van de verjaring. In dat verband merk ik verder op dat het door de Raad voorgestelde criterium naar mijn mening ook uit een oogpunt van systematiek moet worden ontraden. Van oudsher zijn in de systematiek van de verjaringsregeling de duur respectievelijk de opheffing van de verjaring gerelateerd aan de ernst van het feit zoals deze tot uitdrukking komt in de wettelijk strafmaxima. Door de introductie van het criterium dat door de Raad in overweging wordt gegeven – waarbij voor een aanmerkelijk aantal misdrijven niet het wettelijk strafmaximum, maar in feite de aard van het misdrijf het aangrijpingspunt vormt – zou deze systematiek worden doorkruist. Als gevolg daarvan zou namelijk een regeling ontstaan waarbij misdrijven met hetzelfde strafmaximum verjaren indien zij niet onder het criterium vallen, maar niet aan verjaring onderhevig zijn indien zij aan dat criterium voldoen. Naar mijn mening zou dit afbreuk doen aan de inzichtelijkheid en coherentie van de regeling van de vervolgingsverjaring. Het voorstel keert zich daarmee tegen de uitgangspunten die de Raad in zijn eerdere advies over de verjaringsregeling naar voren heeft gebracht.

Ook overigens ben ik geen voorstander van de toepassing van het door de Raad voorgestelde criterium in het kader van de regeling van de opheffing van de verjaring. Bij een keuze voor de door de Raad voorgestelde afgrenzing zou – naast de hierboven genoemde voorbeelden – ook een aantal andere zeer ernstige misdrijven buiten de reikwijdte van de regeling vallen. Ik wijs op deze plaats in het bijzonder op de volgende misdrijven die naar mijn mening te allen tijde vervolgbaar moeten blijven: opzettelijke brandstichting (artikel 157 Sr), verkrachting (artikel 242 Sr), mensensmokkel en mensenhandel gepleegd onder strafverzwarende omstandigheden anders dan een dodelijke afloop (artikel 197a respectievelijk artikel 273f Sr) en zware mishandeling met voorbedachten rade (artikel 303 Sr). Deze misdrijven vallen wel onder de reikwijdte van de door mij voorgestelde regeling. Daar staat tegenover dat in het advies enkele misdrijven worden genoemd ter zake waarvan de Raad opheffing van de verjaring gelet op hun ernst gerechtvaardigd acht, maar die als gevolg van het feit dat het daarop gestelde strafmaximum minder dan twaalf jaren gevangenisstraf bedraagt buiten de door mij voorgestelde regeling vallen. Ik stip daarbij aan dat het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld een aanzienlijke verlenging van de verjaringstermijn bewerkstelligt. Op zichzelf zou ieder strafmaximum dat als omslagpunt wordt gekozen de vraag kunnen doen oproepen waarom andere misdrijven buiten de daarmee gekozen reikwijdte vallen. Ik ben evenwel van mening dat de door mij voorgestelde hoofdregel, die – zoals passend in de systematiek van de regeling van de vervolgingsverjaring – aansluit bij de ernst van het misdrijf zoals door de wetgever in het strafmaximum van twaalf jaren of meer tot uitdrukking gebracht, voor de toepassing van de opheffing van de verjaring een juist en evenwichtig criterium vormt. Ik zie er niet aan voorbij dat het wetsvoorstel bewerkstelligt dat een ruime categorie misdrijven niet langer aan verjaring onderhevig zal zijn. Zoals ik ook in de memorie van toelichting naar voren heb gebracht, heb ik er alle vertrouwen in dat het openbaar ministerie op prudente wijze invulling zal



geven aan de ruime bevoegdheid van het recht tot strafvordering die met de voorgestelde regeling wordt gegeven.

Ten slotte merk ik nog op dat er ook overigens geen dwingende reden is om, zoals de Raad voorstelt, met betrekking tot de regeling van de opheffing van de verjaring aan te sluiten bij de reikwijdte van de in het wetsvoorstel herziening ten nadele opgenomen regeling, zoals deze na de derde nota van wijziging is komen te luiden. Ik wil benadrukken dat het wetsvoorstel herziening ten nadele en het onderhavige wetsvoorstel elk hun eigen merites hebben.

Op grond van het bovenstaande meen ik dat aan het advies van de Raad geen gevolg moet worden gegeven.

## 2)

De Raad maakt een opmerking bij het voorstel om in aanvulling op de algemene hoofdregel, tevens de verjaring voor ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen af te schaffen. Dat voorstel ziet – naast verkrachting (artikel 242 Sr) en gemeenschap met een persoon beneden de leeftijd van twaalf jaar (artikel 244 Sr), die op grond van hun wettelijke strafbedreiging van twaalf jaren als gevolg van de door mij voorgestelde algemene regeling al niet langer aan verjaring onderhevig zullen zijn – op enkele specifieke zedenmisdrijven waarvoor het wettelijk strafmaximum minder dan twaalf jaren bedraagt. Het betreft het stelselmatig of beroepsmatig vervaardigen, verspreiden etc. van kinderpornografie (artikel 240b, tweede lid, Sr), gemeenschap met een wilsonbekwame (artikel 243 Sr), gemeenschap met een persoon tussen de leeftijd van twaalf en zestien jaar (artikel 245 Sr) en feitelijke aanranding van de eerbaarheid (artikel 246 Sr). Op al deze delicten is een maximum gevangenisstraf van acht jaren gesteld. De Raad plaatst een kanttekening bij de keuze voor deze delicten. Volgens de Raad zijn ook andere misdrijven denkbaar waarvoor geldt dat het lange tijd kan duren voordat het slachtoffer naar buiten durft te treden. Tegelijkertijd geldt het argument dat er lange tijd kan verstrijken voordat een slachtoffer naar buiten durft te treden volgens de Raad niet voor het stelselmatig of beroepsmatig vervaardigen, verspreiden etc. van kinderpornografie (artikel 240b, tweede lid, Sr), waarvoor wel de verjaringstermijn wordt opgeheven.

In reactie daarop breng ik graag naar voren dat ik in de memorie van toelichting heb gewezen op het feit dat de wetgever ten aanzien van zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen reeds heeft voorzien in een bijzonder verjaringsregime. Daarbij ben ik tevens ingegaan op de achtergrond van die regeling en het feit dat deze regeling haar grondslag vindt in het bijzondere karakter van zedenmisdrijven. Immers, wetenschappelijk onderzoek heeft laten zien dat herinneringen aan seksueel misbruik in de jeugd pas na lange tijd terugkomen. Dat is een omstandigheid die specifiek geldt voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen. De wetgever heeft in het verleden op deze constatering gereageerd met een verlenging van de verjaringstermijn, die werd bewerkstelligd door de verjaringstermijn pas te laten ingaan op het moment dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt (Wet van 7 juli 1994, Stb. 529; Kamerstukken 22 889). Het onderhavige wetsvoorstel gaat een stap verder door de verjaringstermijn voor de hierboven genoemde ernstige zedenmisdrijven op te heffen.

De actualiteit laat zien dat er soms zelfs decennia voorbij gaan alvorens slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven met de in hun jeugd opgelopen trauma's naar buiten durven te treden. De huidige regeling houdt onvoldoende rekening met dit langdurige proces van verwerking van misbruikervaringen. Daarin ligt de aanleiding voor mijn voorstel om voor de meest ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen de verjaring op te heffen. De problematiek rondom het verwerken van traumatische gebeurtenissen doet zich bij mijn weten niet in dezelfde mate gevoelen bij andere misdrijven, zoals bijvoorbeeld het misdrijf zoals omschreven in artikel 281, eerste lid, onder 2, Sr, waaraan in het advies van de Raad wordt gerefereerd. Overigens stip ik nog aan dat het onderhavige wetsvoorstel voor het desbetreffende misdrijf wel een verlenging van de verjaringstermijn bewerkstelligt.

Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, kan een succesvolle vervolging ter zake artikel 240b, tweede lid, Sr wel degelijk afhankelijk zijn van de aangifte van het slachtoffer. De Raad noemt in het verband van artikel 240b Sr alleen het stelselmatig bezit van kinderpornografie. In artikel 240b Sr is evenwel een aantal gedragingen ter zake kinderpornografie strafbaar gesteld. De meest strafwaardige gedraging betreft de vervaardiging van kinderpornografie. Voor de haalbaarheid van een strafrechtelijke vervolging ter zake die gedraging kan een aangifte van het slachtoffer van groot belang zijn. Te denken valt aan een situatie waarin een slachtoffer op zeer jonge leeftijd stelselmatig heeft moeten poseren voor de vervaardiging van kinderpornografie en met die ervaringen pas op latere leeftijd als volwassene naar buiten durft te treden. Evenals bij de andere hierboven genoemde zedenmisdrijven, dient het slachtoffer in dat geval naar mijn mening te allen tijde te zijn verzekerd van de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Het is om die reden zinvol en gerechtvaardigd dat ook artikel 240b, tweede lid, Sr onder de reikwijdte van de regeling wordt gebracht. Ik wijs erop dat artikel 240b Sr thans ook



---

onderdeel uitmaakt van de zedenmisdrijven waarvoor op grond van artikel 71 Sr een bijzonder verjaringsregime geldt.

**3)**

De Raad adviseert om het voorstel tot verlenging van de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld in de memorie van toelichting nader te motiveren. Aan dit onderdeel van het advies heb ik gevolg gegeven door aanvulling van de memorie van toelichting.

**4)**

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de verjaringsregelingen in enkele van de ons omringende landen. In reactie hierop merk ik op dat – zoals ook in het advies van de Raad wordt vermeld – in de memorie van toelichting bij het hierboven reeds genoemde initiatiefvoorstel van wet tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten een beknopte beschrijving van de verjaringsregelingen in een aantal andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk, Denemarken en Frankrijk, is opgenomen (Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 7, p. 5). Daaruit komt naar voren dat de rechtsfiguur van de verjaring allerminst universeel bepaald is. De weging van de verschillende argumenten voor een verjaringsregeling in de ons omringende landen heeft tot verschillende uitkomsten geleid. Dat schept ruimte om op nationaal niveau een eigen afweging van de betrokken belangen te maken, hetgeen ook de conclusie was naar aanleiding van de rechtsvergelijking die in het kader van de behandeling van voornoemd initiatiefvoorstel van wet heeft plaatsgevonden. Overigens lijkt dat ook het standpunt van de Raad te zijn. Immers, aan de constatering dat andere landen andere regelingen kennen, worden door de Raad verder geen conclusies voor het onderhavige wetsvoorstel verbonden. Gelet op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel in feite voortbouwt op meergenoemd initiatiefvoorstel van wet, zie ik niet in welke relevante nieuwe inzichten een beschrijving van de verjaringsregelingen in andere landen zou opleveren. Om die reden heb ik aan dit onderdeel van het advies van de Raad geen gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting nog een enkele redactionele verbetering aan te brengen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken in te stemmen met toezending van het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten.*