

Vergaderjaar 2005–2006

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. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2005

Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel van wet opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer heb ik de toezegging gedaan de Tweede Kamer nader te informeren over de (on)wenselijkheid van uitbreiding van de afschaffing van de verjaring tot misdrijven waarop geen levenslang staat, maar die wel een grote impact hebben op de samenleving en slachtoffer.

In deze brief doe ik deze toezegging gestand.

1. Voorgeschiedenis

In het initiatiefvoorstel van wet, dat dezer dagen zal worden bekrachtigd en dat op 1 januari 2006 in werking zal treden, is voor zover in dezen van belang bepaald dat de verjaring wordt afgeschaft bij misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Deze keuze is gedaan, mede naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State over het aanvankelijke initiatiefvoorstel van wet en over het voorstel van wet van de regering tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot de verjaringsregeling.

In het regeringsvoorstel was voorgesteld om de verjaring voor moord af te schaffen. In het aanvankelijke initiatief wetsvoorstel werd de verjaring voor enkele levensdelicten afgeschaft, 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.).

Naar het oordeel van de Raad van State over het aanvankelijke initiatiefvoorstel van wet ontbrak daarin een overtuigende afbakening van de misdrijven waarvoor de vervolgingsverjaring wordt opgeheven. De Raad gaf in overweging in het voorstel alle misdrijven te betrekken waarop

levenslange gevangenisstraf is gesteld en eventuele afwijkende regelingen nader te motiveren.

De regering en de initiatiefnemers zijn naar aanleiding van de advisering door de Raad van State tot de conclusie gekomen dat het aanbeveling verdiende slechts één wetsvoorstel in procedure te brengen, en wel een initiatiefvoorstel van wet. Daarin is bovenstaand advies van de Raad ter harte genomen en is gekozen voor een heldere en eenvoudige afbakening van de misdrijven waarvoor de verjaring zou kunnen worden afgeschaft: misdrijven waarop levenslang staat. Dat zijn de misdrijven die naar het oordeel van de wetgever het meest ernstig zijn.

2. Verjaring

In het strafrecht wordt algemeen de behoefte gevoeld rekening te houden met de invloed van het voortschrijden van de tijd op de noodzakelijkheid een strafbaar feit te vervolgen.

Vervolging is gericht op bestraffing. Bestrafing moet zinvol zijn. Als zulks niet het geval, dient vervolging achterwege te blijven. Het gaat om het beginsel «punire non semper necesse est»: als de tijd gelet op de ernst van het misdrijf te ver is voortgeschreden, komt er een moment om een streep onder de zaak te zetten. Dan is er niet langer sprake van een aantasting van de rechtsorde die bestraffing vereist en die daarmee tot een gerechtvaardigde behoefte aan toepassing van het strafrecht leidt. In die gevallen is bestraffing niet meer zinvol.

De wetgever heeft op juiste gronden uit het effect van de factor tijd op de strafrechtstoepassing legislatieve consequenties getrokken: de totstandbrenging van het instituut verjaring. Dit instituut is een uit onze rechtstraditie voortvloeiende juiste rechts-politieke keuze geweest en is dat nog steeds.

3. Stelsel

In onze strafwetgeving gelden wat de verjaring betreft de volgende uitgangspunten: (1) het recht tot strafvervolging eindigt op enig moment, d.w.z. strafbare feiten verjaren na enige tijd; (2) de duur van de verjaring is gerelateerd aan de mate van strafwaardigheid van het strafbare feit; (3) vanaf 1 januari 2006 geldt dat de meest ernstige misdrijven – waarop levenslang staat – niet verjaren; (4) verjaring kan worden gestuit vanaf 1 januari 2006 tot maximaal twee maal de termijn die voor het desbetreffende delict geldt.

De uitgangspunten onder (1) – (3) zijn nader geconcretiseerd in de in artikel 70 Sr neergelegde verjaringstermijnen:

- 1°. twee jaar voor overtredingen
- 2°. zes jaar voor misdrijven waar 3 jaar of minder op staat
- 3°. twaalf jaar voor misdrijven waarop meer dan 3 jaar staat
- 4°. twintig jaar (tot 1 januari 2006: vijftien jaar) voor misdrijven waarop meer dan 10 jaar staat
- 5°. geen verjaring voor misdrijven waarop levenslang staat.

Het nieuwe verjaringsregime in artikel 70 Sr is helder en eenvoudig wat systematiek en inhoud betreft.

De mate van strafwaardigheid van een misdrijf vormt het aangrijpingspunt van de verjaringsregeling. Verandert de opvatting van de wetgever over de strafwaardigheid van een misdrijf dan kan dat ook voor de verjaringstermijn gevolgen hebben. Een voorbeeld vormen enkele vermogensdelicten, zoals oplichting en flessentrekkerij, ten aanzien waarvan in het wetsvoorstel herijking strafmaxima, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, wordt voorgesteld de daarop gestelde strafmaxima te verhogen van drie tot vier jaar. Dat betekent dat voor deze delicten de

verjaringstermijn telkens wordt verlengd van zes tot twaalf jaren. Daardoor komen zowel de strafmaxima van deze delicten als de daaraan verbonden verjaringstermijn, meer in één lijn te liggen met het strafmaximum en verjaringstermijn van diefstal, die bij de vermogensdelicten als vertrekpunt gelden.

Het voor de verjaringsregeling van belang zijnde stelsel van de wettelijke strafmaxima is overigens in het al genoemde wetsvoorstel herijking strafmaxima als zodanig tegen het licht gehouden en op een aantal onderdelen aangepast. Het aan dat wetsvoorstel ten grondslag liggende onderzoek van De Hullu, Koopmans en De Roos heeft uitgewezen dat het Wetboek van Strafrecht op hoofdlijnen nog steeds een adequate catalogus van strafbare feiten is met passende strafmaxima.

4. Wijzigingen van het stelsel?

De vraag die thans voorligt, is of er aanleiding bestaat de afschaffing van de verjaring uit te breiden tot andere misdrijven. Die vraag moet worden onderscheiden van de vraag of er aanleiding bestaat op een misdrijf levenslange gevangenisstraf te stellen. Als het antwoord op die laatste vraag bevestigend is, leidt dat in het nieuwe stelsel tot afschaffing van de verjaring voor dat misdrijf. In dit stelsel moet de wetgever, als hij van oordeel is dat de *strafwaardigheid* van een misdrijf de afschaffing van de verjaring voor dat misdrijf rechtvaardigt, als consequentie van zijn oordeel ervoor kiezen op dat misdrijf een levenslange gevangenisstraf te stellen.

De voorliggende vraag kan dus worden beperkt tot de vraag of het wenselijk is de verjaring af te schaffen voor misdrijven waarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld. Indien men zou willen kiezen voor een uitbreiding van de afschaffing van de verjaring tot misdrijven die niet behoren tot de ernstigste in ons strafrecht, zijn twee wijzen van uitwerking mogelijk: (a) een algemene of (b) een specifieke benadering.

- (a) Zou men kiezen voor een algemene benadering, dan ligt het voor de hand aan te sluiten bij de objectieve en formele systematiek van artikel 70 Sr. Die benadering zou inhouden dat een nieuwe – door een maximum gevangenisstraf te begrenzen – categorie van misdrijven wordt geïntroduceerd waarvoor de verjaring komt te vervallen. Denkbaar is bij voorbeeld om de verjaring af te schaffen voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaar is gesteld. Maar dat roept al gauw de vraag op waarom de verjaring niet ook kan vervallen voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan twaalf of tien jaren is gesteld. Het is niet gemakkelijk om de nieuwe grenzen evenwichtig te trekken en het juiste omslagpunt te vinden. Voordeel van deze algemene en globale benadering is dat zij helder en eenvoudig is. Bezwaar daartegen is evenwel dat zij het aantal gevallen waarin er geen verjaring is, in één keer aanzienlijk uitbreidt en daardoor het wezen van het instituut van de verjaring aantast, althans sterk relativeert. Het gevaar voor uitholling is niet denkbeeldig. Volledigheidshalve verdient in dit verband vermelding dat ingevolge artikel 5, vierde en vijfde lid, juncto artikel 13 van de Wet internationale misdrijven enige oorlogsmisdrijven waarop een gevangenisstraf van vijftien jaar is gesteld, niet verjaren. Internationale regelgeving verplicht daartoe.
- (b) Bij een specifieke benadering blijft het stelsel op zich intact, maar worden daarop uitzonderingen gemaakt. De overweging voor afschaffing van de verjaring ligt dan niet zozeer in de *strafwaardigheid* van het desbetreffende delict, maar zou moeten worden gevonden in specifieke omstandigheden. Het zou moeten gaan om misdrijven die niet behoren tot de ernstigste misdrijven, maar die niettemin de rechtsorde

zodanig schokken dat de behoefte aan toepassing van het strafrecht gerechtvaardigd blijft.

Ieder die slachtoffer van een misdrijf is geweest, nabestaande is van een dodelijk slachtoffer of anderszins betrokken is geweest bij een ernstig misdrijf, heeft er behoefte aan dat recht wordt gedaan en dat het strafrecht wordt ingezet. De herinnering van slachtoffers of nabestaanden van het strafbaar feit zal stellig langzamer vervagen dan de collectieve herinnering aan een schok in de rechtsorde. De wenselijkheid van strafrechtelijk optreden neemt in haar algemeenheid af naarmate er meer tijd is verstreken nadat het strafbaar feit is gepleegd. Ongetwijfeld zijn er misdrijven die door hun specifieke aard (de identiteit van het slachtoffer of de omstandigheden waaronder het is gepleegd) zich beter in het collectief geheugen hebben vastgezet dan andere, maar dat levert geen criterium op op grond waarvan een duidelijke grens kan worden getrokken voor het verlengen van de mogelijkheid van vervolging. Daarbij acht ik de omstandigheid dat de feitelijke mogelijkheden tot opsporing van verder in het verleden gepleegde feiten zijn vergroot, op zich onvoldoende reden voor afschaffing van de verjaring.

In de samenleving kan men verschillend oordelen over de aard en ernst van een misdrijf en over de gevolgen die dat zou moeten hebben voor het recht tot strafvervolging of het vervallen van dat recht. Het is de taak van de wetgever om aan de hand van objectieve en consistente maatstaven keuzes te maken. Een helder, eenvoudig en consistent stelsel is wenselijk. Het geeft richting voor latere keuzes. Daarom moeten ad hoc en casuïstische oplossingen worden voorkomen.

Ik heb mijzelf de vraag gesteld of er op basis van objectieve maatstaven specifieke misdrijven zouden kunnen worden geselecteerd die vanwege hun impact op samenleving en slachtoffer, niet zouden moeten verjaren. Als die misdrijven er zouden zijn, zijn dat vanzelfsprekend misdrijven die zeer ernstig zijn. Dan komt men al gauw uit op misdrijven die vallen in de categorie waarop meer dan tien jaar gevangenisstraf staat. Daarvoor zal een maximale verjaringstermijn gelden van veertig jaar.

Bij het speuren naar misdrijven die in aanmerking zouden kunnen komen, zou men kunnen denken aan op zich al zeer ernstige misdrijven, zoals seksueel geweld, mensenhandel en mensensmokkel, onder strafverzwarende omstandigheden (zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar te duchten of de dood ten gevolge hebbend). Maar zulks roept meteen de vraag op waarom juist die misdrijven zijn gekozen, en niet andere misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf of vijftien jaar is gesteld. En dat is nu juist het probleem. Het is risico van een zekere willekeur is groot. Het is wel haast ondoenlijk om goede, evenwichtige en inzichtelijke keuzes in dezen te maken en te verantwoorden. En dat behoort tot de eerste eisen die aan de wetgever mogen worden gesteld.

5. Conclusie

Het is daarom mijn stellige overtuiging dat het – zeker nu, zo kort na de totstandkoming van de recente wijziging van de verjaringsregeling – niet zinvol is om de totstandkoming van wetgeving te bevorderen die voorziet in afschaffing van de verjaring voor misdrijven waarop geen levenslang staat, te weten een nieuwe globaal begrensde categorie van misdrijven dan wel voor bepaalde specifieke misdrijven die een grote impact (kunnen) hebben op samenleving en slachtoffer.

Het is beter om de effecten van de nieuwe regeling af te wachten.

Ten slotte moet bij dit al worden bedacht dat vrijwel steeds – gelet op de de facto lange duur van de verjaringstermijn voor zeer ernstige misdrijven – strafvervolging tijdig kan worden ingesteld.

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