

mvnS/SG/DW

mr Kots

Minister van Veiligheid en Justitie
T.a.v. de heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Door Reg. DSC konink gezonden
aan _____

Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OE

Dossier _____

Datum - 4 APR. 2011

Nummer _____

Ambt. _____

Den Haag, 1 april 2011
Doorkiesnummer:
Faxnummer:
E-mail:

Betreft: wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring

Zeer geachte heer Opstelten,

Bij brief van 25 januari jl. heeft u de Nederlandse Orde van Advocaten verzocht te adviseren over bovengenoemde wijziging van het Wetboek van Strafrecht.

De Algemene Raad heeft de wijziging voorgelegd aan zijn Adviescommissie Strafrecht die bijgaand advies heeft uitgebracht. De Algemene Raad sluit zich aan bij de overwegingen van de Adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de Algemene Raad,

Bijlage

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Preadvies

van de

Adviescommissie Strafrecht

inzake

het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de
aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring

1. Inleiding

Op 1 januari 2006 is een nieuwe regeling van de vervolgingsverjaring in werking getreden, waarbij in art. 70 lid 2 Sr is vastgelegd dat het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld niet verjaart en waarbij ten aanzien van andere delicten de verjaringstermijn aanmerkelijk is verlengd. Bij Wet van 7 juli 2006, Stb. 330 is art. 70 Sr opnieuw aangepast, in die zin dat termijn van vervolgingsverjaring voor overtredingen toen is verruimd van twee naar drie jaren.

De regeling van de vervolgingsverjaring is geen rustig bezit, zo wordt in de toelichting terecht opgemerkt (p. 5). In het voorliggende conceptwetsvoorstel worden daarin immers wederom wijzigingen voorgesteld. Het voorziet in een uitbreiding van de categorie misdrijven waarvoor geen verjaring geldt: volgens de voorgestelde wijziging van art. 70 Sr zijn in de toekomst van de verjaring van het recht tot strafvordering niet slechts de misdrijven uitgesloten waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, maar alle misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 jaren of meer is gesteld en bovendien de zedendelicten tegen kinderen. Daartoe wordt een beroep gedaan op gevoelens die volgens het kabinet leven in de samenleving en in het bijzonder bij slachtoffers van 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 strafvervolging 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."

2. Bespreking

In de toelichting op het conceptwetsvoorstel worden de traditionele rechtsgronden voor de regeling van de vervolgingsverjaring benoemd: (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. Ter relativisering van die rechtsgronden wordt teruggegrepen op de argumenten die er enkele jaren geleden toe hebben geleid dat het recht tot strafvordering van misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld niet verjaart. Die komen er – kort gezegd – op neer dat maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de betekenis van die traditionele rechtsgronden voor de vervolgingsverjaring in een ander, minder dwingend perspectief plaatsen. Uit de wetsgeschiedenis van de op 1 januari 2006 in werking getreden regeling wordt vervolgens afgeleid 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 zou zijn" (toelichting, p. 3), terwijl voorts het standpunt wordt verdedigd dat een aantal van de enkele jaren geleden gebruikte argumenten "sindsdien verder aan gewicht heeft gewonnen" (toelichting, p. 4). Dat standpunt wordt in de toelichting niet van een onderbouwing voorzien.

Uiteindelijk komt het erop neer dat dit kabinet, op basis van precies dezelfde argumenten als die enkele jaren geleden hebben geleid tot een eerste uitzondering op het verval van het recht tot strafvordering door verjaring, de grens nu anders trekt dan de parlementaire meerderheid destijds heeft gedaan. Overtuigende, laat staan dwingende argumenten daarvoor worden in de toelichting op het conceptwetsvoorstel niet gegeven. De onderbouwing van de voorstellen schiet dan ook ernstig tekort. Nu de regeling van de vervolgingsverjaring in het recente verleden onderwerp is geweest van maatschappelijk en parlementair debat, mag – gelet op de belangen die op het spel staan – van een wetgever die hecht aan waarden als rechtszekerheid werkelijk een diepgaander onderbouwing worden verwacht dan in de toelichting wordt gepresenteerd. Een niet geadstrueerd, speculatief beroep op gevoelens in de samenleving of van slachtoffers volstaat niet voor een fundamentele koerswijziging ten opzichte van het recente verleden.

Over het beroep op het slachtofferperspectief in de discussie over verjaring heeft Groenhuijsen – die onbetwist een vooraanstaande, leidinggevende rol heeft gespeeld in de juridische

emancipatie van het slachtoffer sinds de jaren '80 – al in 2002 het volgende opgemerkt:¹

“Ik zie hierin vooral twee problemen. Ten eerste is de emancipatie van het slachtoffer binnen het strafrecht tot dusverre nadrukkelijk niet rechtevenredig ten koste gegaan van de rechtspositie van verdachten en daders. Dit is bij uitstek belangrijk. Eén- en andermaal is benadrukt dat het toekennen van aanvullende slachtofferrechten geen zero-sum-game is. De rechtsposities van verdachte en slachtoffer moeten zo min mogelijk als communicerende vaten worden beschouwd. Door nu de verjaringstermijn bij levensdelicten te willen afschaffen met een beroep op genoegdoening voor nabestaanden, wordt dit uitgangspunt – voor het eerst – radicaal verlaten. Daaraan zitten grote en voor een deel onoverzienbare risico's vast. Het tweede probleem betreft de veronderstelde heilzame werking voor slachtoffers respectievelijk hun nabestaanden. In het algemeen is het al een misvatting om te denken dat slachtoffers gebaat zouden zijn met steeds weer nieuwe rechten in het strafrechtelijk stelsel. Hoe sympathiek het appel op het verdriet van nabestaanden op het eerste gezicht ook overkomt, het is mijns inziens zeer de vraag of het ad infinitum verlengen van een periode van onzekerheid uiteindelijk voor hen de beste oplossing is. Weegt het voordeel van enkele – toevallige? – berechtingen na meer dan 20 jaar op tegen het permanent in stand houden van valse verwachtingen voor een veel grotere groep van nabestaanden?”

Die valse verwachtingen zijn geen beslissend argument tegen opheffing van het verval van het recht tot strafvordering door verjaring, aldus de toelichting op het conceptwetsvoorstel (p. 3). Dat standpunt wordt (wederom) niet onderbouwd, waarna het probleem eenvoudigweg op het bordje van politie en openbaar ministerie wordt neergelegd. Dat draagt aan de overtuigingskracht van de voorstellen bepaald niet bij. Eerst wordt een beroep gedaan op het slachtofferperspectief en als dan van gezaghebbende zijde met kracht van argumenten wordt betwijfeld of slachtoffers wel zijn gebaat bij een afschaffing van de verjaringstermijn, dan is dat perspectief ineens geen beslissend argument meer. En kan de wetgever daadwerkelijk onderbouwen dat bijvoorbeeld een afgedwongen tongzoen, die – zoals bekend – als verkrachting moet worden bestempeld (HR 21 april 1998, NJ 1998, 781) zo'n diepe sporen bij slachtoffers nalaat of onveiligheidsgevoelens in de samenleving teweeg brengt, dat die zoen 40 of 50 jaar na dato nog moet worden vervolgd?

Valse verwachtingen hebben ook, en vooral te maken met voorzienbare bewijsproblemen. En die bewijsproblemen raken niet alleen slachtoffers en nabestaanden, maar ook verdachten. Daarmee is het recht op een eerlijk proces in het geding. Daarover is in de toelichting op het conceptwetsvoorstel, opvallend genoeg, helemaal niets te lezen. In een lezenswaardige beschouwing over de factor tijd in de zaak Polanski, waarin die zaak vanuit tal van relevante perspectieven wordt beschouwd, komen Van Lenning en Witteveen tot de volgende (onderbouwde en overtuigende) conclusies:²

¹ M.S. Groenhuijsen, Verlenging of afschaffing van verjaringstermijnen in het strafrecht, *DD 2002*, p. 813-822 (citaat op p. 817).

² Alkeline van Lenning en Willem Witteveen, De zaak Polanski en het verstrijken van de tijd, *NJB 2011*, p. 286-292 (citaten op p. 291-292).

"(...) De tweede stelling luidt dat een wetgever die de gangbare regels over de verjaring van strafbare feiten schrapt, zich goed moet realiseren dat de prijs die daarvoor betaald wordt een dubbele is: minder betrouwbare rechterlijke oordeelsvorming en een grotere kans op veroordeling van onschuldige personen. (...) Het verstrijken van de tijd maakt een rechterlijk oordeel dat aan alle relevante gezichtspunten recht doet en de betrokken belangen op een evenwichtige manier in beeld brengt en afweegt, steeds moeilijker. Daarin is een grondslag te vinden voor verjaring. Een nieuw proces tegen Polanski zal hem noch zijn slachtoffer recht kunnen doen."

Nu het in verband met de voorgestelde wijziging in de regel zal gaan om oude(re) zaken zal de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen minimaal zijn. Met alles wat op het terrein van het geheugen aan onderzoek is gedaan, moet ernstig worden gevreesd voor de kwaliteit van verklaringen x jaar na dato. Dat geldt zeker voor getuigen die nog niet eerder zijn gehoord, maar ook voor getuigen die in het verleden zijn gehoord door de politie en van wie de betrouwbaarheid in het latere strafproces nogmaals moet kunnen worden getoetst. Dit laatste zal door het verstrijken van tijd moeilijk of veelal onmogelijk zijn. Het risico dat de druk van de verlate maar lang verwachte vervolging afbreuk doet aan de kwaliteit van het proces zal hoog zijn. De kans op rechtsdwalingen neemt derhalve toe.

3. Tot besluit

Wat voor Polanski en zijn slachtoffer geldt, geldt evenzeer in de Nederlandse verhoudingen. Het conceptwetsvoorstel tekent de overspannen verwachtingen die kennelijk binnen het kabinet leven over de inzet van het strafrecht als middel om tal van maatschappelijke kwalen op te lossen. De samenleving is evenwel niet maakbaar met het strafrecht.

Van een voorstel dat een ingrijpende verandering in de regeling van de vervolgingsverjaring meebrengt, mag een gedegen onderbouwing worden verwacht. Die ontbreekt in het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarop. Slechts een gevoel dat aan slachtoffers, nabestaanden en de samenleving wordt toegedicht, wordt als argument in stelling gebracht. Dat is een veronderstelling, die niet op enig onderzoek is gebaseerd. De wel onderbouwde uitspraak dat een voorstel als het onderhavige voor slachtoffers en hun nabestaanden veeleer contraproductief zal zijn, wordt in één zin weggeschreven door dat probleem bij de uitvoering neer te leggen. Aan het perspectief van verdachten – en dus ook van hen die onschuldig worden aangeklaagd – wordt geen woord besteed.

Bij deze stand van zaken kan de slotsom geen andere zijn dan dat (de onderbouwing van) het conceptwetsvoorstel zodanig tekort schiet, dat de Adviescommissie de invoering van de voorgestelde wijzigingen ernstig ontraadt.

Amsterdam, 28 maart 2011

Adviescommissie Strafrecht