

Vergaderjaar 2010–2011

32 890

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 juli 2011 en het nader rapport d.d. 5 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 zedemisdrijven 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.²

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 De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Vergelijk onder meer het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek in geval van schade veroorzaakt door strafbare feiten, dat thans aanhangig is bij de Afdeling Advisering van de Raad van State (W03.11.0228/II).

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. 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.¹ 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.² Tevens adviseerde de Raad in het voorstel alle misdrijven te betrekken waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld en eventuele afwijkingen nader te motiveren.³

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 een aantal andere misdrijven te beperkt. Er zijn enkele gewelds-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 5.

² Opmerking verdient dat de betekenis van DNA-bewijs voor oude zaken niet dient te worden overschat. In veel oude zaken ontbreekt DNA-bewijs en bovendien blijft steeds steunbewijs, bijvoorbeeld een getuigenverklaring, nodig. Het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan kan door de rechter immers slechts worden aangenomen indien hij daarvan uit het onderzoek ter zitting door de inhoud van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft gekregen (artikel 338 Sv).

³ Dit advies is grotendeels overgenomen door de indieners (Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 5, blz. 3).

misdriven 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.¹ 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.

1. Misdrijven met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer

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

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 044, nr. 12.

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 strafverzwarringsgronden 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. 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.¹

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.

2. Ernstige zedenmisdrijven begaan tegen kinderen

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

¹ Nota bene: Indien het uitgangspunt van misdrijven van twaalf jaar of meer zou worden verlaten, zou dit betekenen dat de categorie van zedendelicten, begaan tegen kinderen onder de achttien, dient te worden uitgebreid met zedendelicten waarop een straf van twaalf jaar is gesteld, onder meer verkrachting (artikel 242 Sr).

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 zinnig 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 zedenmisdriven waarvoor op grond van artikel 71 Sr een bijzonder verjaringsregime geldt.

3. Misdriven 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.

3. Misdriven met een gevangenisstraf van acht jaar of meer

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. 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.¹ In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op verjaringsregelingen en ervaringen in de context van de rechtsstelsels in de ons omliggende landen.² Gelet op de ingrijpendheid 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 omliggende landen, in de context van deze rechtsstelsels.

4. Regelingen en ervaringen in omliggende landen

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de verjaringsregelingen in enkele van de ons omliggende 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 omliggende 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

¹ Vergelijk Johanna Vermeeren, De verjaring van de strafvordering, Jura Falconis, 2005–2006, nr. 1, blz. 39–66.

² In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de leden Dittrich en Rietkerk tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten (alsook in de gewijzigde memorie van toelichting) was wel een – zij het beknopte – paragraaf opgenomen over de verjaring in andere landen (Kamerstukken II 2001/02, 28 495, nr. 3, blz. 6 en Kamerstukken II 2003/04, 28 495, nr. 7, blz. 5).

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 meerge- noemd 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.

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*

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