

Vergaderjaar 2011–2012

32 890

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 augustus 2012

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Ik dank de leden voor hun vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij gaven aan heel goed de inzet te begrijpen om de positie van slachtoffers van (ernstige) strafbare feiten centraal te stellen en te versterken. Terecht tekenden deze leden aan dat de uitwerking van dit wetsvoorstel in de praktijk voor slachtoffers van betekenis is. Ook gingen zij in op de verhouding van dit wetsvoorstel tot andere voorstellen op het terrein van het strafrecht. Naar aanleiding van de door hen gestelde vragen zal ik graag proberen de achtergronden van dit wetsvoorstel nader te verduidelijken.

De leden van de **CDA**-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het voorstel. Zij konden zich vinden in de overweging dat veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden, technische mogelijkheden, alsmede visies op criminaliteit en de posities van slachtoffers en daders aanleiding kunnen geven tot het opnieuw doordenken of veranderen van wetgeving op het terrein van het strafrecht, waaronder begrepen de verjaringsregeling. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die mij de gelegenheid geven de door deze leden naar voren gebrachte punten met betrekking tot dit wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien.

De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** brachten eveneens naar voren te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij merkten op respectievelijk nog aarzelingen dan wel gemengde gevoelens bij de voorgestelde regeling te hebben. Ik hoop deze aarzelingen en gevoelens door de beantwoording van hun vragen weg te kunnen nemen en deze

leden alsnog te overtuigen van de wenselijkheid van de wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie die voorts met belangstelling hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel, hadden nog enkele vragen. Graag ga ik in het navolgende op de door deze leden gestelde vragen in.

2. Algemeen

2.1 Visie strafrecht/effectiviteit wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie vroegen aandacht voor drie wetsvoorstellen die thans bij de Tweede of Eerste Kamer aanhangig zijn, te weten het wetsvoorstel «herziening ten nadele»¹, het wetsvoorstel «minimumstraffen»² en onderhavig wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie beschouwden deze wetsvoorstellen als een vrij stevige wijziging van het systeem van de strafrechtspleging in Nederland. Tegen deze achtergrond vroegen zij zich af of het niet aanbeveling zou verdienen om eerst een wetenschappelijk onderbouwde visie te ontwikkelen en vervolgens vanuit die visie te komen tot wetswijzigingen.

In antwoord op deze vraag breng ik ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel allereerst graag in herinnering dat in Nederland in 1971 (Wet van 8 april 1971, Stb. 210) voor het eerst een verjaringstermijn is opgeheven. Het betrof de opheffing van de verjaring voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. De reden hiervoor was de internationale rechtsovertuiging dat oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid onttrokken moeten zijn aan verjaring. Daarnaast werd ter onderbouwing van deze wijziging aangevoerd dat de strafbehoefte in de maatschappij ten aanzien van dergelijke strafbare feiten niet verdwijnt na verloop van tijd.

Vervolgens werd op 1 februari 2006 (Wet van 16 november 2005, Stb. 595) de verjaringstermijn voor een categorie commune strafbare feiten opgeheven, te weten de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Deze wijziging werd ingegeven door de sinds de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht in 1886 sterk veranderde maatschappelijke context en de toegenomen mogelijkheden tot het leveren van bewijs. Dit wetsvoorstel trekt de lijn die in 2006 is uitgezet verder door. Slechts het omslagpunt voor de opheffing van de verjaring wordt met dit wetsvoorstel verlegd. Men kan zich dan ook afvragen of onderhavig wetsvoorstel een ingrijpende wijziging van het systeem van strafrechtspleging behelst. Anders dan deze leden zie ik de voorgestelde wijziging veeleer als een relatief beperkte wijziging en een voor de hand liggende voortzetting van eerdere wijzigingen.

Wat betreft het wetsvoorstel inzake minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven wijs ik erop dat de voortgang van dat wetsvoorstel (vooral nog) in kamerstille ligt door het besluit van de Tweede Kamer dat wetsvoorstel als controversieel te bestempelen. Nochtans is ook dit wetsvoorstel gepresenteerd als een volgende stap in een lijn die was ingezet door eerdere wetswijzigingen (Kamerstukken II, 2011/12, 33 151, nr. 3, p. 3). Het derde wetsvoorstel dat deze leden noemden – betreffende de herziening ten nadele – vindt zijn directe aanleiding in recente ontwikkelingen op het terrein van het forensische bewijs, waaronder de toenemende mogelijkheden van DNA-onderzoek. Door dergelijk nieuw bewijs, dat bijvoorbeeld aan het licht kan komen door onderzoek door een «cold case-team», kan een eerder gegeven vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging omstreden raken.

Hoewel de drie genoemde wetsvoorstellen wijzigingen beogen op verschillende onderdelen van ons straf(proces)recht hebben zij gemeen dat zij voortvloeien uit gewijzigde inzichten wat betreft de toepassing en de reikwijdte van de strafwet, ingegeven door discussies in de rechtsge-

¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 044, A.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 151, nr. 2.

leerde literatuur, de politiek en de samenleving. Het gaat daarbij niet om voorstellen die een ingrijpende inbreuk maken op het bestaande stelsel of die zijn gebaseerd op «een overall-visie» op de rol van het strafrecht in onze samenleving: de voorgestelde maatregel betreft een voortzetting van eerder ingeslagen wegen of vormt een uitvloeisel van technologische ontwikkelingen die belangrijke betekenis kunnen hebben voor de waarheidsvinding. Achterliggend doel is steeds het realiseren van een effectieve en slagvaardige strafrechtspleging waarbij tevens aan de positie van het slachtoffer op adequate wijze aandacht wordt besteed. Bij voorstellen als deze valt in zijn algemeenheid vooraf niet exact aan te geven welke doelen dienen te worden behaald om te kunnen spreken van daadwerkelijk effectieve wetgeving. Meer toegesneden op onderhavig wetsvoorstel verduidelijk ik bijvoorbeeld graag dat deze regeling niet voorziet in meer of andere mogelijkheden om misdrijven op te sporen en de daders te bestraffen noch in intensivering van het beleid om meer zaken op te sporen die dreigen te verjaren. Of de pleger van een strafbaar feit kan worden opgespoord en vervolgd is mede afhankelijk van omstandigheden die losstaan van de verjaring. Dergelijke omstandigheden zijn de bekendheid met het feit bij politie en justitie, voldoende aanknopingspunten voor de opsporing en voldoende bewijs voor een vervolging en veroordeling. De bijdrage van dit wetsvoorstel is dat voorkomen wordt dat, in die gevallen waarin een zaak wel opgelost is of kan worden, een verjaringstermijn verhindert dat de pleger van het ernstige strafbare feit vervolgd en berecht kan worden. De belangrijkste reden hiervoor is dat steeds moeilijker aan de maatschappij valt uit te leggen dat daar waar sprake is van een ernstig strafbaar feit, waarbij behoefte is aan vervolging en bestraffing en waarbij voldoende bewijs voorhanden is of kan worden vergaard, vervolging niettemin niet langer mogelijk is enkel en alleen in verband met het verstrijken van een bepaalde termijn. Dit is niet alleen bezwaarlijk omdat daardoor slachtoffers en hun omgeving de mogelijkheid van genoegdoening wordt onthouden, maar het doet daarnaast afbreuk aan een geloofwaardige strafrechtspleging. Het is belangrijk dat burgers vertrouwen hebben in de rechtsorde en in het verlengde daarvan dat plegers van ernstige misdrijven worden opgespoord, vervolgd en berecht. Het krenkt het algehele rechtsgevoel wanneer daders van wie bekend is dat zij ernstige feiten hebben begaan, niet meer vervolgd en berecht kunnen worden. De maatschappelijke behoefte aan vervolging in gevallen waarin reeds langere tijd is verstreken is groter geworden, omdat de belangen van het slachtoffer zijn erkend en zwaarder zijn gaan wegen en de toeganke-lijkheid van gegevens aanzienlijk is toegenomen. Los daarvan zijn er nieuwe mogelijkheden voor het doen van forensisch onderzoek naar oudere feiten en voorts zijn er meer mogelijkheden om bekendheid te geven aan zaken dan vroeger het geval was.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateerden een trend waarbij beschermingsconstructies voor verdachten worden verminderd, vaak ter versterking van de positie van het slachtoffer. Zij wezen op verschillende ontwikkelingen, waaronder de ontwikkelingen rondom de verjaring, en vroegen of hieraan niet alleen een visie op de positie van het slachtoffer, maar ook een brede en samenhangende visie ten aanzien van de positie van de verdachte ten grondslag ligt.

De Wet versterking van de positie van het slachtoffer (Stb. 2010, 1) is het resultaat van de erkenning van de zelfstandige belangen van het slachtoffer in het strafproces en in dat kader heeft een nieuwe afweging plaatsgevonden van de uiteenlopende belangen van de verschillende actoren in het strafproces en de belangen van een behoorlijke waarheidsvinding en rechtspleging. Het is juist dat in het verleden enige tijd veel aandacht is uitgegaan naar de rechten van de verdachte, mede tegen de achtergrond van de eisen van een behoorlijke procedure en de bijbeho-

rende verdedigingsrechten. Door de erkenning van de positie van het slachtoffer is thans evenwel een nieuw evenwicht bereikt. Dat betekent evenwel niet dat thans een statische situatie is bereikt. Het gewicht dat aan ieder van de hiervoor genoemde belangen kan worden toegekend zal altijd voor herwaardering in het licht van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen vatbaar blijven. Dat krijgt dan betekenis bij voorstellen tot aanpassing van regelingen of tot nieuwe regelingen.

Er is daarbij altijd een streven naar samenhang en evenwicht. Ook in dit wetsvoorstel is daarnaar gezocht. In dit geval is het resultaat van de afweging van de verschillende belangen dat de belangen van het slachtoffer, de samenleving, de waarheidsvinding en de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving bij oplossing van ernstige strafbare feiten zwaarder moet wegen dan de mogelijke verstoring van de rust bij de verdachte. Daarbij is van belang dat de verjaringsregeling niet zozeer is te beschouwen als een beschermingsconstructie voor of recht van de verdachte (zoals bijvoorbeeld het recht op rechtsbijstand of het recht op kennisgeving van stukken), als wel als een regeling die de uitwissende werking die tijd geacht wordt te hebben op de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van bewijsmateriaal en de strafbehoefte verdisconteert in het strafrecht. Na verloop van tijd zou met vervolging en berechting geen redelijk doel meer worden gediend. De geldigheid van deze gronden voor de verjaring is heden ten dage afgenomen. Door technische ontwikkelingen blijft het steeds langer mogelijk misdrijven te bewijzen en de strafbehoefte blijkt bij ernstige misdrijven ook na verloop van lange tijd nog niet te zijn verdwenen, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot heroverweging van de verjaringsregeling.

2.2 Opportuniteit wetsvoorstel

Het verheugt mij dat de leden van de **VVD**-fractie de ontwikkeling ondersteunen dat het slachtoffer een sterkere rol is gaan spelen in het strafproces. Deze leden vroegen waarom nu voor een andere grens voor de afbakening van delicten die niet langer verjaren wordt gekozen dan in 2005.

In antwoord op deze vraag wil ik graag vooropstellen dat de gelding van de argumenten die in 2005 voor de opheffing van de verjaring werden genoemd, ook destijds al niet beperkt was tot enkel de misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Ik wijs op het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel van de leden Dittrich en (aanvankelijk) Rietkerk (Kamerstukken II 2001/02, 28 495, nr. 2) dat ten grondslag heeft gelegen aan de uiteindelijk tot stand gekomen Wet van 16 november 2005 (Stb. 595) tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten. Genoemd initiatiefwetsvoorstel beoogde de verjaringstermijn voor een zestal levensdelicten af te schaffen. Op drie van die misdrijven was geen levenslange gevangenisstraf gesteld. Het betreft de opzettelijke vrijheidsberoving de dood ten gevolge hebbende (artikel 282, derde lid, WvSr), doodslag (artikel 287 WvSr) en zware mishandeling met voorbedachten rade de dood ten gevolge hebbende (artikel 303, tweede lid, WvSr). Het initiatiefwetsvoorstel werd samengevoegd met een wetsvoorstel afkomstig van het toenmalige kabinet. Er werd gekozen voor de afbakening «misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld» op advies van de Raad van State die hechtte aan een heldere (categorale) afbakening van de delicten die onder het wetsvoorstel zouden vallen. Uit de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel blijkt dat de beperking tot deze categorie misdrijven niet zonder discussie is verlopen. Zo werd de vraag gesteld of de verjaring niet moest worden afgeschaft voor alle misdrijven met een dodelijke afloop. Ook werden drie amendementen ingediend om meer misdrijven onder het wetsvoorstel te brengen. Twee amendementen zagen op de afschaffing van de verjaringsstermijn voor een aantal specifiek aangewezen delicten, waaronder het

misdrijf verkrachting (artikel 242 WvSr). De toenmalige minister van Justitie weersprak niet dat er ook misdrijven zijn waar geen levenslange gevangenisstraf op is gesteld die een zodanige impact op samenleving en slachtoffer kunnen hebben dat opheffing van de verjaring wenselijk zou kunnen zijn. Hij wees in het bijzonder op zeer ernstige misdrijven, zoals seksueel geweld, mensenhandel en mensensmokkel onder strafverzwarende omstandigheden. De belangrijkste reden voor de toenmalige Minister van Justitie om de amendementen niet te ondersteunen, bestond er in dat door het aanwijzen van enkele specifieke misdrijven er geen sprake meer zou zijn van een heldere (categorale) afbakening van de misdrijven die onder het wetsvoorstel zouden vallen.

Een derde amendement zag op de opheffing van de verjaring voor alle misdrijven. Evenals de toenmalige minister van Justitie ben ik daarvan geen voorstander. Ten aanzien van minder ernstige strafbare feiten kan worden aangenomen dat het op een gegeven moment niet langer opportuun is over te gaan tot strafvervolgning. De geringe ernst van het delict, het feit dat het delict lange tijd geleden heeft plaatsgevonden en een rationele inzet van de beschikbare opsporings- en vervolgingscapaciteit maken dat met de vervolging van dergelijke delicten op een gegeven moment niet langer een redelijk doel kan worden gediend. Het is bij die stand van zaken de taak van de wetgever om duidelijkheid te scheppen en wettelijk vast te leggen dat de mogelijkheden om tot vervolging over te gaan eindig zijn.

De discussie over de afbakening van de categorie misdrijven leidde uiteindelijk tot een verzoek aan de toenmalige minister van Justitie om de (on)wenselijkheid van de opheffing van de verjaring verder te bezien.

Niet alleen kan worden gesteld dat de argumenten uit 2005 ook destijds al een bredere gelding hadden, maar bovendien hebben die argumenten sindsdien aan kracht gewonnen. Zeven jaar geleden werd beargumenteerd waarom de gronden voor de verjaring die de wetgever bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht noemde heden ten dage aan geldigheid hebben verloren. Ik zal deze argumenten uit 2005 hieronder kort uiteenzetten en ingaan op welke ontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan.

In 1886 voerde de wetgever ter onderbouwing van de verjaringsregeling aan dat de strafbehoefte uitdooft met het verstrijken van de tijd. In 2005 is betoogd waarom dit argument voor ernstige misdrijven niet (langer) opgaat. Destijds werd al benoemd dat het slachtoffer en diens nabestaanden ook na verloop van tijd vaak achterblijven met een groot verdriet. Ook in de maatschappij heelt de wond nooit helemaal. Met name onopgeloste misdrijven blijven de maatschappij vaak bezighouden. De maatschappij aanvaardt het niet langer dat plegers van ernstige strafbare feiten hun straf ontlopen, enkel vanwege het verstrijken van een verjaringstermijn. Niet alleen het onbestraft blijven van misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, leidt tot maatschappelijke verontwaardiging en onrust. Dit geldt ook voor het onbestraft blijven van andere ernstige misdrijven zoals doodslag en ernstige geweld- en zedenmisdrijven, zo hebben wij sinds 2005 een aantal malen kunnen constateren. Met enige regelmaat worden Kamervragen gesteld over ernstige misdrijven die (dreigen) te verjaren, zoals recentelijk bij de zaak van de zogenaamde RaRa-terrorist die bekende betrokken te zijn geweest bij de zogenaamde Makrobranden in de jaren tachtig van de vorige eeuw en het seksueel misbruik binnen de rooms-katholieke kerk¹.

Dit alles lijkt te worden versterkt door een toegenomen media-aandacht voor ernstige strafbare feiten, waardoor die feiten in het collectieve geheugen opgeslagen blijven. Dit geheugen kan gemakkelijk worden aangevuld en is aanzienlijk eenvoudiger en voor een ieder toegankelijk. Vroeger verdween een onopgelost misdrijf op een gegeven moment uit beeld, terwijl ernstige misdrijven tegenwoordig lang nadat zij zijn

¹ Zie Handelingen II 2010/11, 26, p. 16; Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 91, p. 1–2; Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 100 en Handelingen II 2010/11, 27, p. 36–37.

gepleegd, uitvoerig en indringend aan de orde komen in de verschillende media. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het openbaar ministerie onderschrijven dit in hun adviezen bij onderhavig wetsvoorstel. Het openbaar ministerie wijst daarbij in het bijzonder op de televisie. Door de kracht van beeldmateriaal, reconstructies en persoonlijke verhalen heeft dit medium een grote invloed gehad op de gevoelens die in de samenleving blijven leven, lang nadat een misdrijf is gepleegd. Het collectieve geheugen wordt voortdurend gevoed en bij de les gehouden en onopgeloste zaken blijven nog lang nadat zij zijn gepleegd een rol spelen in maatschappelijke discussies over de veiligheid van onze samenleving en de kwaliteit van de rechtshandhaving.

In 2005 werd ook beargumenteerd dat de in 1886 genoemde grond voor verjaring dat het na verloop van tijd steeds moeilijker wordt een misdrijf te bewijzen niet langer opgaat. Destijds werd reeds geconstateerd dat technologische ontwikkelingen, in het bijzonder de ontwikkeling van DNA-onderzoek, tot een vergroting van de mogelijkheden tot het oplossen van een zaak hebben geleid. Mede daardoor is het mogelijk ook ten aanzien van strafbare feiten die zich in een ver verleden hebben afgespeeld in voorkomende gevallen meer en nieuwe aanknopingspunten voor het opsporingsonderzoek en ondersteunend bewijs te vinden. Dit argument heeft sinds 2005 veel aan kracht gewonnen.

Een belangrijke ontwikkeling vormt in dit verband de op 1 februari 2005 in werking getreden Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. Als gevolg van deze wet is het aantal DNA-profielen in de DNA-databank gestegen. Dit levert steeds vaker een «match» op ter zake van misdrijven die in een ver verleden zijn gepleegd. Het openbaar ministerie noemt in zijn advies een zaak waarin het DNA-profiel van een veroordeelde in de DNA-databank wordt opgenomen. Zijn DNA-profiel blijkt een match op te leveren met een daderspoor (sperma bij verkrachting) van een strafbaar feit dat vele jaren daarvoor is gepleegd. De verdachte wordt uiteindelijk voor het oude feit veroordeeld.

Een andere belangrijke wijziging sinds 2005 is de op 1 april 2012 in werking getreden Wet van 24 november 2011 (Stb. 555) tot onder andere de introductie van het DNA-verwantschapsonderzoek. Het doel van die wet is het gebruik van DNA-onderzoek verder te optimaliseren. De wet maakt het onder andere mogelijk DNA-verwantschapsonderzoek met dadersporen uit te voeren. Het DNA-verwantschapsonderzoek is niet gericht op een volledige overeenkomst (de zogenaamde «hit/no hitvergelijking») tussen het DNA-profiel van een onbekende verdachte en het DNA-profiel van een bekende persoon, maar op een gedeeltelijke overeenkomst die erop kan duiden dat een bloedverwant van de onderzochte persoon de mogelijke dader is. Deze toepassing van het DNA-onderzoek kan van betekenis zijn voor de opheldering van strafbare feiten.

Daarbij komt dat de ontwikkelingen op het gebied van DNA- en technisch onderzoek voortschrijden, waardoor het resultaat van dergelijk onderzoek kan worden gebruikt in grotere aantallen zaken. Het openbaar ministerie is zich – zoals ook herhaaldelijk aangetekend in de toelichting op het wetsvoorstel – ervan bewust dat DNA-onderzoek weliswaar niet in alle zaken zaligmakend is, maar onderschrijft dat de technische ontwikkelingen met betrekking tot het DNA-onderzoek aanleiding geven tot heroverweging van de regeling van de vervolgingsverjaring.

Tot slot werd zeven jaar geleden onderbouwd waarom ook het argument uit 1886 dat de verjaringstermijn geldt als een surrogaatstraf niet langer opgaat. De verjaring zou op twee manieren een surrogaatstraf vormen. In de eerste plaats omdat de dader gedurende de verjaringstermijn last heeft van angst voor ontdekking en vervolging, schuldgevoelens en slapeloze nachten. Dit is een stelling die in het huidige tijdsgewricht van calculerende burgers en dus ook calculerende criminelen nog maar zeer ten dele opgaat, zeker in het licht van de moderne verschijningsvormen van zware

georganiseerde criminaliteit. De verjaringstermijn zou in de tweede plaats een surrogaatstraf vormen omdat de dader – om aan vervolging en bestraffing te ontkomen – gedurende die termijn in ballingschap (al dan niet in het buitenland, afgesneden van familie en vrienden) moest leven. Ook dit kan tegenwoordig niet langer worden volgehouden. (Lands-)grenzen zijn komen te vervallen, waardoor familieleden en vrienden de dader gemakkelijk kunnen komen opzoeken. Daarnaast kan de dader door alle moderne communicatiemiddelen gewoon contact onderhouden met zijn naasten. Van een «ballingschap» kan dan ook al lang niet meer worden gesproken.

Het bovenstaande kort samenvattend meen ik dat de argumenten die in 2005 werden aangevoerd om de verjaringsregeling te verruimen, sindsdien aan gewicht hebben gewonnen en niet enkel van toepassing zijn op misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, hetgeen de aanleiding heeft gevormd om het omslagpunt van de verjaringstermijn te heroverwegen.

Daarnaast is nog van belang dat ten aanzien van de ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen in het bijzonder is gebleken dat de huidige verjaringsregeling niet voldoet. Seksueel misbruik gepleegd tegen kinderen vindt dikwijls plaats binnen de familiekring en binnen afhankelijkheidsrelaties. Pas wanneer het slachtoffer zich uit zijn afhankelijke situatie heeft weten los te maken, kan hij in meer vrijheid beslissen over het al dan niet doen van aangifte. De huidige regeling komt nog onvoldoende tegemoet aan het feit dat slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven soms pas tientallen jaren nadat het misdrijf heeft plaatsgevonden naar buiten (kunnen) treden. Deze specifieke problematiek bij zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen, vraagt om een eigen afweging ten aanzien van het toepasselijke verjaringsregime.

In dit wetsvoorstel wordt tegen deze achtergrond een nadere aanpassing van de verjaringsregeling voorgesteld, waarbij specifiek aandacht is voor de ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen.

Zowel de leden van de **CDA**-fractie als de leden van de **D66**-fractie vroegen naar de effecten van de opheffing van de verjaring in 2006 voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld.

In antwoord op deze vragen stel ik graag voorop dat die opheffing er destijds niet toe heeft geleid, zo bevestig ik de leden van de D66-fractie, dat misdrijven die reeds verjaard waren alsnog konden worden vervolgd. Dit volgt uit het overgangsrecht bij de Wet van 16 november 2005 (Stb. 595). Evenals bij onderhavig wetsvoorstel gold voor het overgangsrecht van die wet dat dat wat verjaard was, verjaard bleef. Wel werden nog lopende verjaringstermijnen verlengd (opgeheven). Dit had tot gevolg dat misdrijven waar levenslange gevangenisstraf op is gesteld en die voor 1 februari 2006 zijn gepleegd, maar die op dat moment nog niet waren verjaard, wel konden worden vervolgd. Er is destijds vanaf gezien een nulmeting te doen, waardoor moeilijk meetbaar is in hoeveel gevallen misdrijven die dreigden te verjaren na die datum (opnieuw) zijn onderzocht en opgelost. Wel hoop ik met een voorbeeld deze leden een illustratie van de effectiviteit te kunnen geven.

Op 3 april 2011 is een man door een Britse rechter tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld voor onder andere de moord op een vrouw die in 1990 in de Rotterdamse Westersingel werd gevonden. Pas in 2008 kon het lichaam van de vrouw door middel van DNA-onderzoek worden geïdentificeerd. Toen bleek ook van de opmerkelijke overeenkomsten met een moord op een vrouw in Londen. Er werd in 2009 een Joint Investigation Team (JIT) opgestart, waarin het coldcaseteam van politie Rotterdam-Rijnmond en de Metropolitan Police in Londen samenwerkten. Onder andere via het tv-programma «Opsporing verzocht» en het Britse tv-programma «Crimewatch» werd de zaak onder de aandacht van het

publiek gebracht. Uiteindelijk werd de man in 2010 aangehouden en in 2011 veroordeeld. Zonder de wetswijziging in 2006 zou de moord in Nederland al zijn verjaard op het moment dat de opsporing door het JIT kon worden opgestart.

Zoals reeds gezegd, is in 2006 geen nulmeting gedaan, waardoor de effectiviteit van de opheffing van de verjaring destijds moeilijk te onderzoeken is. Maar ook achteraf bezien treden er bij een kwantitatief onderzoek complicaties op. Om te kunnen beoordelen of een feit dat na 1 februari 2006 aan de rechter is voorgelegd, zonder wetswijziging was verjaard, is niet alleen de pleegdatum van het feit relevant. Ook een alternatief startpunt, stuiting (de verjaringstermijn vangt opnieuw aan) en schorsing (de termijn loopt tijdelijk niet) zijn van belang. Niettemin ben ik voornemens, zo beantwoord ik een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie, om nu wel de effecten van dit wetsvoorstel in kaart te brengen. Ik zal Uw Kamer hiervan op de hoogte houden.

2.3 Effectiviteit wetsvoorstel: betrouwbaarheid getuigenverklaring

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of getuigen tientallen jaren na het misdrijf nog gedetailleerd en betrouwbaar kunnen verklaren. Terecht vroegen zij hiervoor aandacht, omdat getuigenverklaringen een belangrijk middel vormen om te komen tot beantwoording van de vraag of de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan.

Graag licht ik nader toe dat getuigenverklaringen om twee redenen onbetrouwbaar kunnen zijn. In de eerste plaats is er al van vroeger uit het besef dat getuigen – uit bijvoorbeeld wraak of jaloezie – bewust een onjuiste verklaring kunnen afleggen. In de tweede plaats is onder invloed van de rechtspsychologie de laatste decennia steeds meer het besef in de rechtspraak doorgedrongen dat getuigen ook geheel te goeder trouw een (deels) onjuiste verklaring kunnen afleggen.

In de rechtspsychologische literatuur wordt de betrouwbaarheid van verklaringen opgesplitst in drie componenten, te weten consistentie, accuratesse en volledigheid.¹ Bij consistentie gaat het erom dat getuigen bij verschillende gelegenheden hetzelfde verhaal vertellen. Accuratesse is de mate waarin dat verhaal overeenkomt met de feiten. Volledigheid ziet op de mate waarin de getuige alle perifere en centrale details van een gebeurtenis beschrijft. De drie componenten hangen slechts zeer beperkt samen. Zo kan een leugenachtige getuige zeer consistent en volledig zijn in zijn inaccurate verklaring. Ook kan het zo zijn dat een getuige in een tweede verklaring meer details beschrijft dan in zijn eerste verklaring. Dit maakt de verklaringen inconsistent, maar de volledigheid en accuratesse zijn toegenomen. Voorts is denkbaar dat een getuige een accurate, maar tevens hoogst onvolledige verklaring geeft.

Er zijn verschillende factoren die invloed kunnen hebben op de betrouwbaarheid van een getuigenverklaring, zoals de persoon van de getuige, zijn waarnemingsvermogen, het tijdsverloop, de manier waarop de getuige wordt verhoord, in hoeverre de getuige zich op het moment van waarnemen realiseerde dat hij getuige was van een strafbaar feit, in hoeverre de getuige (aanvullende) informatie over de gebeurtenis uit andere bron heeft vernomen en in hoeverre de getuige de herinnering aan het verleden tussentijds ophaalt.

Werd in de vroege rechtspsychologische literatuur nog wel gesproken over de feilbare getuige die inherent onbetrouwbaar is, in de hedendaagse rechtsliteratuur wordt een veel genuanceerder standpunt ingenomen. Naar hedendaagse opvattingen is een getuige in principe in staat een betrouwbare verklaring af te leggen, mits hij daartoe in de gelegenheid wordt gesteld. Wel geldt steeds dat de ene getuige de andere niet is. Waar de betrouwbaarheid van de ene getuige kort na het strafbare feit al twijfelachtig kan zijn, kan de andere getuige vele jaren later nog steeds gedetailleerd en betrouwbaar verklaren. De waarneming van een

¹ Zie ook H.L.G.J. Merckelbach, I. Candel, M. Jellicic, H.F.M. Crombag, *De goede getuige*, *Trema* 2003, p. 213–219.

getuige wordt mede bepaald door zijn achtergrond, kennis en specifieke omstandigheden van het geval. Ook daarom zullen verklaringen vaak uiteenlopen waar het gaat om duidelijkheid, gedetailleerdheid en accuraatheid. Het openbaar ministerie noemt in het advies over dit wetsvoorstel een cold case waarin een getuige zich pas achttien jaar nadat het misdrijf was gepleegd meldde. De getuige had al die tijd gezwegen uit angst voor de verdachte. Op het moment dat zij verklaarde, wist zij nog heel gedetailleerd te vertellen over hetgeen zij had waargenomen. Haar verklaring werd ondersteund door een verklaring van een andere getuige en ander steunbewijs. De verdachte werd veroordeeld, zowel door de rechtbank als in hoger beroep door het gerechtshof¹.

Er ligt een belangrijke taak voor de rechter om de getuigenverklaringen te beoordelen op hun betrouwbaarheid. Rechters kunnen zich over de betrouwbaarheid van een verklaring laten inlichten door een deskundige. Toetsing van de getuigenverklaring vindt voorts plaats door bijvoorbeeld te kijken of (onderdelen van) de verklaring ondersteuning vindt in andere bewijsmiddelen, zoals videobeelden, DNA-onderzoek of andere getuigenverklaringen. Het verhaal van getuige X dat hij de verdachte op een bepaalde plek heeft gezien kan bijvoorbeeld ondersteund worden doordat het DNA-materiaal van de verdachte daar is aangetroffen en/of getuige Y de verdachte daar ook heeft gezien. Het Wetboek van Strafvordering dwingt ook tot deze toetsing. In artikel 342, tweede lid, van dat Wetboek is bepaald dat de bewezenverklaring van een strafbaar feit nooit mag berusten op slechts één getuigenverklaring. Deze zogenaamde unis testis-regel maakt dat de rechter altijd moet beoordelen of een getuigenverklaring voldoende steun vindt in andere bewijsmiddelen (HR 30 juni 2009, NJ 2009, 495).

De rechter zal uiterste behoedzaamheid moeten betrachten bij de beoordeling van getuigenverklaringen, zeker wanneer er sprake is van een getuigenverklaring over gebeurtenissen die zich in een ver verleden hebben afgespeeld. Dat de rechter dit ook doet, kan worden geïllustreerd aan de hand van verschillende uitspraken die de rechter heeft gedaan in strafzaken waarbij een feit dat in een ver verleden is gepleegd centraal stond. In sommige gevallen achtte de rechter de verklaringen voldoende betrouwbaar, in andere gevallen niet.

In de uitspraak van 20 mei 1983 (NJ 1983, 624) sprak de rechtbank Maastricht een verdachte vrij van de bijna veertig jaar oude oorlogsmisdrijven die hem ten laste waren gelegd. De rechtbank achtte de getuigenverklaringen onvoldoende betrouwbaar. De rechtbank overwoog dat zij bij verklaringen van getuigen over gebeurtenissen die lang geleden hebben plaatsgehad onder emotionele omstandigheden, dit gegeven mee moet nemen in haar oordeelsvorming omtrent de waarde van het bewijs. Omdat de verklaringen van verschillende getuigen elkaar op wezenlijke punten tegenspraken en ook verklaringen die eenzelfde getuige op verschillende momenten had afgelegd soms in belangrijke mate van elkaar afweken, terwijl ook de indruk bestond dat van het onderzoek (ongewild) een suggestieve werking op de getuigen was uitgegaan, achtte de rechtbank onvoldoende bewezen dat de verdachte de hem ten laste gelegde feiten had begaan en sprak hem vrij.

Een tweede voorbeeld is een uitspraak van het gerechtshof 's-Gravenhage van 7 juli 2011 (LJN BR0686). De zaak betrof de Rwandees Joseph M. Hem was ten laste gelegd het plegen van oorlogsmisdrijven tijdens de genocide in Rwanda in april 1994. Het bewijs in de strafzaak berustte in belangrijke mate op getuigenverklaringen. Bruikbaar forensisch materiaal was op een enkele uitzondering na niet (meer) beschikbaar. Het gerechtshof wijdde een lange paragraaf (paragraaf 9 van de uitspraak) aan algemene overwegingen over de waardering van getuigenverklaringen. Het hof gaat in op de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van die verklaringen. Het gerechtshof besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de mogelijke invloed van het tijdsverloop

¹ Zie Rb. Rotterdam 24 juli 2008, LJN BD8494 en Gerechtshof 's-Gravenhage 18 december 2009, LJN BK7380.

op de betrouwbaarheid van de herinneringen van getuigen en geeft er blijk van zich te hebben verdiept in rechtspsychologische kennis op dit gebied.

Als derde voorbeeld wijs ik nog op de eerder genoemde cold case, waarin een getuige zich pas achttien jaar nadat een moord was gepleegd meldde. De rechter oordeelde dat haar verklaring voldoende ondersteund werd door ander bewijs. Bovendien betrok de rechter bij het oordeel over de betrouwbaarheid van de getuigenverklaring het rapport van een deskundige over de waarde van de afgelegde verklaring.

De verdachte werd veroordeeld, zowel door de rechtbank als in hoger beroep door het gerechtshof¹.

Tot slot noem ik een strafzaak die in 2011 voor de rechtbank Amsterdam diende (LJN BT7651). In deze strafzaak beoordeelde de rechter de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen over feiten die zich veertien jaar daarvoor hadden afgespeeld. Deze zaak ging over een man die in 1996 verschillende vrouwen bijzonder gewelddadig had verkracht of aangerand. Zo beroofde en verkrachte de man een van zijn slachtoffers onder dreiging met een bijl. In 2007 werd na een DNA-match een verdachte opgespoord. De man kon voor vier verkrachtingen en twee aanrandingen met geweldpleging worden veroordeeld op basis van de getuigenverklaringen die werden ondersteund door onder andere DNA-onderzoek. Van een aantal andere feiten werd de verdachte vrijgesproken, omdat de getuigenverklaringen niet werden ondersteund door ander direct bewijs en er te veel verschil was in de signaleringen van de verdachte en de modus operandi om te kunnen stellen dat het buiten enige twijfel was dat de verdachte ook die feiten had gepleegd. Ik heb uitgebreid stilgestaan bij bovenstaande uitspraken, omdat er uit kan worden afgeleid dat de rechter zich er rekenschap van geeft dat getuigen niet onfeilbaar zijn en dat getuigenverklaringen op betrouwbaarheid moeten worden getoetst. De rechter treedt getuigenverklaringen over feiten die in een ver verleden hebben plaatsgevonden met de nodige behoedzaamheid tegemoet en is in staat de verklaringen op hun betrouwbaarheid te beoordelen, daarin al dan niet bijgestaan door een deskundige. In de toetsing van de rechter komen de eerdergenoemde drie componenten van betrouwbaarheid die in de rechtspsychologische literatuur worden onderscheiden terug. De rechter toetst de verklaringen op accuratesse door te kijken of de verklaringen steun vinden in ander bewijs en op consistentie door eerdere en latere verklaringen met elkaar te vergelijken. Ook geeft de rechter zich rekenschap van andere elementen, zoals de manier waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. De grote aandacht die er zeker de laatste jaren is binnen de rechtspraak voor de motivering van uitspraken, maakt bovendien steeds meer inzichtelijk hoe rechters tot hun eindoordeel over het (getuigen)bewijs zijn gekomen.

Uit de verschillende uitspraken blijkt dat getuigenverklaringen nog voldoende kunnen bijdragen aan het oplossen van een misdrijf dat in een ver verleden is gepleegd. De wetenschap dat het geheugen niet onfeilbaar is, doet daaraan mijns inziens niet af, maar betekent slechts dat de rechter getuigenverklaringen zorgvuldig moet beoordelen op betrouwbaarheid, een taak die de rechter blijkens de gegeven voorbeelden zeer nauwgezet uitvoert. Ik zie in die wetenschap dan ook een onvoldoende dragend argument om bij voorbaat – zonder dat we weten welke getuigen naar voren zullen komen en welke waarde aan hun verklaring kan worden gehecht – vervolging voor ernstige strafbare feiten na verloop van tijd uit te sluiten.

De leden van de **VVD**-fractie wezen erop dat het kan voorkomen dat een verdachte van een ernstig misdrijf wordt vrijgesproken van een strafbaar feit dat hem ten laste is gelegd en dat in een ver verleden heeft plaatsgevonden wegens gebrek aan (betrouwbaar) bewijs. Deze leden vroegen

¹ Zie Rb. Rotterdam 24 juli 2008, LJN BD8494 en Gerechtshof 's-Gravenhage 18 december 2009, LJN BK7380.

naar het effect van een dergelijke vrijspraak op het slachtoffer van dat misdrijf.

Het is niet uitgesloten, zo antwoord ik deze leden, dat een dergelijke vrijspraak negatieve (psychologische) effecten heeft op het slachtoffer. De uitkomst van het strafproces is echter niet de enige factor die van belang is voor het (psychologisch) welzijn van het slachtoffer. Uit een verkennend onderzoek uit 2010, uitgevoerd in opdracht van het WODC¹, blijkt dat er verschillende factoren zijn die invloed kunnen hebben op het welzijn van het slachtoffer, zoals de procedurele rechtvaardigheid, de bejegening van het slachtoffer, de informatievoorziening en de aanwezigheid van juridische en psychologische bijstand. Naast deze factoren die te maken hebben met het strafproces zijn ook andere factoren, zoals de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer en diens sociale omgeving, van belang. Ten aanzien van de meeste factoren zijn de laatste jaren (wettelijke) voorzieningen getroffen. Het slachtoffer is erkend als een actor in het strafproces met eigen rechten, wiens belangen voortdurend worden meegewogen gedurende het strafproces. Wettelijk is vastgelegd dat het slachtoffer correct bejegend dient te worden en het recht heeft om geïnformeerd te worden. Het slachtoffer heeft een recht op kennisneming van de processtukken en het recht om processtukken aan het strafdossier toe te voegen. Hij heeft spreekrecht en kan zich doen bijstaan en laten vertegenwoordigen door een raadsman.

Ten aanzien van de tevredenheid van het slachtoffer met de uitkomst van het strafproces lijkt het voornamelijk van belang dat het leed van het slachtoffer wordt erkend. De correcte bejegening van het slachtoffer door politie, openbaar ministerie en rechter zijn hierbij een belangrijke factor. Ook is van belang dat de verwachtingen van het slachtoffer en de uitkomst van het strafproces niet te ver van elkaar verwijderd zijn. In ernstige zaken zoals die waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, zal de officier van justitie aan het slachtoffer aanbieden voorafgaand aan de behandeling van de zaak een gesprek met hem te hebben. Hij kan daarin een toelichting geven op zijn voorgenomen eis en wijzen op het procesrisico. Ook indien uiteindelijk niet tot vervolging kan worden overgegaan, zal hij aan het slachtoffer een toelichting op deze beslissing geven. Het slachtoffer weet dan beter wat hij kan verwachten en kan zich daarop instellen. Het risico op schade wordt daardoor verkleind. Dit beleid is in de Aanwijzing slachtofferzorg (Stcrt. 2010, 20476) en de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (Stcrt. 2010, 19123) vastgelegd.

Bovendien wordt getracht de situatie dat een verdachte wordt vrijgesproken op grond van onvoldoende betrouwbaar bewijs zoveel mogelijk te voorkomen. Het openbaar ministerie zal niet overgaan tot vervolging indien de officier van justitie oordeelt dat er onvoldoende bewijs tegen de verdachte is. Dit neemt niet weg dat de rechter in sommige gevallen anders over de bewijsbaarheid oordeelt en de verdachte vrijspreekt. Hoewel deze uitkomst bijzonder teleurstellend kan zijn voor het slachtoffer, is dit inherent aan ons rechtssysteem, waarin iemand slechts veroordeeld kan worden voor een strafbaar feit indien wettig en overtuigend is bewezen dat hij dit feit heeft gepleegd. Ik zie hierin echter geen beslissend argument tegen de opheffing van de verjaring. Ik teken daarbij aan dat een dergelijke situatie zich ook onder de huidige verjaringsregeling kan voordoen. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat de voorgestelde regeling tegemoet kan komen aan de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer wanneer strafbare feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan alsnog succesvol kunnen worden vervolgd. Het voorstel voorkomt dat slachtoffers in dat soort zaken in de toekomst teleurgesteld moeten worden enkel en alleen vanwege een wettelijk vervolgingsbeletsel. Daarbij benadruk ik nogmaals dat het OM steeds de uiterste zorgvuldigheid zal betrachten bij het nemen van de beslissing om over te gaan tot strafvervolging.

¹ M. de Boer & M. Wijers, Een keer is genoeg. Verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces, WODC 2010.

2.4 Verwachtingen en voordelen van het wetsvoorstel

Ik moet de leden van de **CDA**-fractie in antwoord op hun vraag tot mijn spijt mededelen dat weinig materiaal beschikbaar is over in hoeveel gevallen slachtoffers een confrontatie met een (ver) verleden niet als positief ervaren. Wel blijkt uit verschillende onderzoeken dat het voor het voorkomen van zogenaamde secundaire victimisatie van belang is dat rekening wordt gehouden met de wensen en belangen van het slachtoffer. Ik wil in antwoord op de vraag van deze leden dan ook benadrukken dat de belangen van het slachtoffer altijd onderdeel zijn van de afweging die het openbaar ministerie maakt bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot vervolging. Die belangen kunnen een zodanig gewicht in de schaal leggen dat wordt besloten niet over te gaan tot vervolging. Er is evenwel altijd sprake van een afweging in het concrete geval. Het kan voorkomen dat ondanks dat het slachtoffer zich daartegen verzet in verband met het maatschappelijk belang bij een vervolging, daartoe toch wordt overgegaan.

Dit is anders bij de zogenaamde klachtdelicten. Bij deze delicten kan het openbaar ministerie enkel tot vervolging overgaan wanneer het slachtoffer aangifte doet met het verzoek tot vervolging. De reden hiervoor is dat volgens de wetgever bij deze delicten het belang dat het slachtoffer kan hebben bij het afzien van vervolging prevaleert boven het mogelijke maatschappelijke belang bij een vervolging.

Op het moment dat tot vervolging wordt overgegaan, zal nog steeds zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de belangen van het slachtoffer. Concreet zal dit betekenen dat deze belangen medebepalend zijn bij de beantwoording van bijvoorbeeld de vraag wat de verdachte ten laste wordt gelegd en de vraag of het slachtoffer als getuige zal worden gehoord ter terechtzitting. De praktijk is ertoe geneigd het slachtoffer te ontzien indien er aanwijzingen zijn dat herhaalde confrontaties met de verdachte of het verleden nadelig zijn voor de gezondheid van het slachtoffer. Ik kom hierop in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord graag nog uitgebreid terug.

De belangen van het slachtoffer worden dus gedurende de hele strafzaak voortdurend meegewogen, waardoor zoveel mogelijk getracht wordt te voorkomen dat het slachtoffer als gevolg van zijn deelname aan het strafproces schade zal oplopen. Dit is ook juist een van de belangrijke achtergronden van de emancipatie van het slachtoffer in de strafprocedure. Het slachtoffer is niet langer enkel een aangever en getuige die zich zo veel mogelijk ten dienste moet stellen van de waarheidsvinding, maar heeft in zijn hoedanigheid als slachtoffer een eigen positie gekregen binnen het strafproces.

Voor de vrees die enigszins bij de leden van de **ChristenUnie**-fractie lijkt te leven dat door dit wetsvoorstel het aantal gerechtelijke dwalingen zal toenemen zie ik geen aanleiding. Ik stel voorop dat dit wetsvoorstel geen invloed heeft op de eisen die aan deugdelijke beslissingen over vervolging en de rechterlijke einduitspraak worden gesteld.

Gerechtelijke dwalingen hebben zelden slechts één oorzaak; het gaat vaak om een combinatie van factoren. Het tijdsverloop lijkt bij de totstandkoming van de verschillende bekend geworden zaken geen rol te hebben gespeeld. In veel gevallen werden de verdachten juist vrij kort na het misdrijf aangehouden, vervolgd en berecht. Dit neemt echter niet weg dat de rechter, en ook politie en justitie, bij zaken over feiten die zich in een ver verleden hebben afgespeeld de nodige behoedzaamheid dienen te betrachten.

Uit de verschillende bekend geworden gerechtelijke dwalingen blijkt dat de kiem voor een gerechtelijke dwaling veelal reeds in het vooronderzoek wordt gevormd. Tunnelvisie bij de politie en het openbaar ministerie, leidend tot onvolkomenheden in het onderzoek, in combinatie met

publieke druk vormen veelal die basis. Ook zijn er voorbeelden waarin een onjuiste of onvolledige deskundigenrapportage aan een gerechtelijke dwaling heeft bijgedragen (zoals in de Puttense moordzaak en bij de Schiedammer parkmoord).

In iedere strafzaak kan het voorkomen dat (ontlastende) bewijsmiddelen ontbreken of onbetrouwbaar zijn (geworden). Het behoort tot de essentie van de rechterlijke taak om te beoordelen of en in hoeverre het ten laste gelegde feit bewezen kan worden geacht. De aan- of afwezigheid van verjaringstermijnen maakt deze taak niet anders. Het tijdsverloop kan een factor zijn bij de beoordeling van het bewijs in een strafzaak, maar bewijsmateriaal kan ook ontbreken of onbetrouwbaar zijn (geworden) door materiële omstandigheden, manipulatie of een andere oorzaak. Van belang is vooral dat politie, openbaar ministerie en rechter vanuit een onpartijdig perspectief en met open blik naar de strafzaak kijken en het bewijsmateriaal kritisch beoordelen en wegen. De gerechtelijke dwalingen die de afgelopen tijd bekend zijn geworden, hebben zeker bijgedragen aan het besef van het belang hiervan.

2.5 Nut en noodzaak wetsvoorstel

De leden van de **D66**-fractie vroegen of nader toegelicht kan worden waarom bij ernstige misdrijven ook na verloop van veel tijd nog maatschappelijke behoefte is aan waarheidsvinding, vervolging en berechting. Deze (toegenomen) maatschappelijke behoefte kan naar mijn mening voor een belangrijk deel worden verklaard door de ingrijpende veranderingen die zich sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 in het criminaliteitsbeeld van Nederland hebben voltrokken.¹ Criminaliteit werd in 1886 nog beschouwd als een betrekkelijk incidentele verstoring van de rechtsorde door één burger die één misdrijf beging. Thans is criminaliteit een veel voorkomend verschijnsel met zeer diverse verschijningsvormen. Er is veel meer criminaliteit dan in 1886. Hoewel er altijd enige controverse is rond de vaststelling van de werkelijke criminaliteitscijfers, is er in ieder geval sprake van een totaal veranderd globaal beeld. In 1886 werden 15 000 zaken door de rechter in eerste instantie afgedaan², in 2010 ongeveer 106 000³, terwijl er tegenwoordig voor lichtere feiten ook mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening zijn. Daarnaast is de criminaliteit ook in haar verschijningsvormen niet meer vergelijkbaar met die van 1886. Het toenemend belang van organisaties, de toename van economische activiteiten, de anonimisering, digitalisering en internationalisering hebben geleid tot complexe milieucriminaliteit, cybercrime, fraude, organisatiecriminaliteit en een toename van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Ook kan nog worden gewezen op de veranderde opvatting omtrent schade en leed en de principiële herwaardering van verschillende actoren in het strafrecht, waaronder het slachtoffer. Tegelijkertijd worden criminaliteit en delinquentie steeds minder getolereerd, zo wordt ook in de rechtsliteratuur geconstateerd. Een belangrijke indicatie hiervoor is dat het openbaar ministerie – als weerspiegeling van een maatschappelijke behoefte – al geruime tijd hogere straffen eist en rechters strengere straffen⁴. En (onopgeloste) zaken blijven nog lang nadat zij zijn gepleegd een rol spelen in maatschappelijke discussies over veiligheid en de kwaliteit van de rechtshandhaving. De toegenomen media-aandacht voor ernstige strafbare feiten lijkt dit alles te hebben versterkt. Welhaast iedere dag zijn er berichten in de kranten, op de radio of de televisie over strafbare feiten en strafzaken. Ook het openbaar ministerie en de NVvR onderkennen in hun adviezen dat daar waar vroeger een onopgelost misdrijf op een gegeven moment uit het collectieve geheugen verdween, ernstige misdrijven tegenwoordig lang nadat zij zijn gepleegd nog uitvoerig en indringend naar voren worden gebracht in de media.

¹ Zie ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, hfdstk 2.

² Honderd jaar strafrecht en statistieken 1886–1986, Den Haag: CBS/WODC 1986.

³ S.N. Kalidien en N.E. de Heer-de Lange (red.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen, Den Haag: CBS/WODC 2010.

⁴ Zie onder meer: P. Nieuwbeerta en S. van Wingerden, «Geëiste en opgelegde sancties bij moord en doodslag, 1993–2004, Trema 2006, p. 280–285; S. van Wingerden en P. Nieuwbeerta, Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: Een trend naar langere straffen, Trema 2006, p. 329–337; Zie ook de gegevens van het onderzoek van de Volkskrant over de periode 2006–2010, gepubliceerd op 19 november 2011.

Deze leden vroegen mij voorts hoeveel misdrijven reeds verjaard zijn, terwijl die misdrijven onder het nieuwe verjaringsregime succesvol hadden kunnen vervolgd. In antwoord op deze vraag kan ik slechts meedelen dat dienaangaande geen betrouwbare indicatie kan worden gegeven. Dit is in het bijzonder lastig, omdat moeilijk met zekerheid is vast te stellen of de verdachte uiteindelijk daadwerkelijk door de rechter zou zijn veroordeeld en zo ja, voor welk specifiek misdrijf. De officier van justitie is in geval van verjaring immers niet-ontvankelijk in zijn vervolging (en zal geen vervolging starten).

De leden van de **GroenLinks**-fractie wezen er terecht op dat de verjaringsregeling in het verleden een aantal malen is gewijzigd. Zij refereerden daarbij in het bijzonder aan de wijziging van artikel 71 WvSr bij Wet van 7 juli 1994, Stb. 529. Het startpunt van de verjaringstermijn voor ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen werd door die wet verlegd van de dag na die waarop het misdrijf is gepleegd naar de dag na die waarop het slachtoffer achttien jaar is geworden. Graag bespreek ik hieronder een drietal specifieke knelpunten van de huidige verjaringsregeling in de hoop daarmee voor deze leden nader te kunnen verduidelijken waarom de huidige verjaringsregeling op bepaalde punten nog kan worden verbeterd. Zo is er recentelijk meerdere malen ophef ontstaan over plegers van ernstige misdrijven die na vele jaren alsnog een bekentenis aflegden, maar niet meer voor dat feit konden worden vervolgd. In een aantal gevallen vertelde de pleger zelfs vol trots in de media over zijn daad. In dit verband breng ik in herinnering de bekentenis van de zogenaamde RaRa-terrorist in de uitzending van november 2010 van het tv-programma «Andere tijden» dat hij betrokken was geweest bij de Makrobranden in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Ook in gevallen die niet in de media komen, komt het voor dat plegers van ernstige strafbare feiten, ondanks hun eigen bekentenis en/of ander belastend bewijsmateriaal niet kunnen worden vervolgd, omdat het misdrijf is verjaard.

Een ander specifiek knelpunt betreft het onderscheid tussen moord (artikel 289 WvSr) en doodslag (artikel 287 WvSr). Het openbaar ministerie wees hier specifiek op in zijn advies over dit wetsvoorstel. Moord is sinds 1 februari 2006 niet langer aan verjaring onderhevig; doodslag nog wel. Het verschil tussen moord en doodslag is de «voorbedachte raad». Het onderscheid tussen beide misdrijven is gelet op de huidige stand van de jurisprudentie niet in alle gevallen even scherp te trekken. Bij de huidige regeling van de verjaring is het niet ondenkbaar dat wanneer hetzelfde feitencomplex als moord zou worden bewezen verklaard de verdachte wordt veroordeeld, terwijl wanneer die bewezenverklaring doodslag zou opleveren het openbaar ministerie niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat het feit is verjaard.

Een derde knelpunt van de huidige verjaringsregeling waarop ik in het bijzonder wil wijzen, betreft de ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen. Ten aanzien van die categorie misdrijven, heeft de actualiteit van het misbruik binnen de rooms-katholieke kerk aangetoond dat het afwijkende startpunt in artikel 71 WvSr toch nog onvoldoende rekening houdt met het feit dat er soms decennia voorbijgaan alvorens slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven naar buiten treden. Degenen die deze misdrijven hebben gepleegd kunnen in deze gevallen, louter op grond van een wettelijk vormvereiste, vaak niet meer bestraft worden, terwijl dit bij het bestaan van de bevoegdheid tot strafvervolging wel mogelijk zou zijn geweest. Deze situatie wordt als uiterst teleurstellend en kwetsend ervaren door slachtoffers die zich tot de politie hebben durven te wenden. Ook in de jurisprudentie vinden we voorbeelden van gevallen waarin ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen te laat onder de aandacht komen van justitie, waardoor de plegers van die misdrijven daarvoor niet kunnen worden veroordeeld. Een voorbeeld betreft een

uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 10 mei 2005 (LJN AT5317). Aan de verdachte is onder andere ten laste gelegd dat hij een minderjarig slachtoffer heeft aangerand (artikel 246 WvSr). Ondanks dat de verjarings-termijn pas aanving op het moment dat het slachtoffer achttien jaar was geworden, was het feit al verjaard. Aan de beoordeling of de verdachte het feit had begaan kwam de rechtbank derhalve niet meer toe.

In antwoord op de vraag van deze leden hoeveel misdrijven als gevolg van dit wetsvoorstel vervolgd kunnen worden, terwijl dat zonder wetswijziging niet mogelijk zou zijn, kan ik helaas slechts aangeven dat hieromtrent geen betrouwbare inschatting kan worden gemaakt. Het enkele opheffen van de verjaring betekent nog niet dat een strafbaar feit ook succesvol wordt vervolgd. Daarvoor is bijvoorbeeld ook nodig dat feit en dader zijn opgespoord en voldoende bewijs voorhanden is. In hoeveel zaken die thans dreigen te verjaren in de toekomst aan deze voorwaarden voldaan zal zijn, is op dit moment niet vast te stellen.

2.6 Prestaties in de strafrechtketen

De leden van de **VVD**-fractie wezen op het rapport van de Algemene Rekenkamer «Prestaties in de strafrechtketen»¹. Zij vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, wat de gevolgen van dat rapport zijn voor dit wetsvoorstel. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. De Algemene Rekenkamer heeft van oktober 2010 tot juni 2011 onderzoek gedaan naar de strafrechtketen. De prestaties van die keten zijn onderzocht door het aantal gewelds- en vermogensmisdrijven dat de strafrechtketen in-, door- en uitstroomt in kaart te brengen en nader te analyseren. De Algemene Rekenkamer onderkent dat er verschillende initiatieven zijn om het functioneren van de keten te versterken, maar concludeert dat deze nog onvoldoende zijn. Ik onderschrijf de aanbeveling om te komen tot een krachtiger sturing op de mate waarin er uitval is in de keten en op de snelheid waarmee daarin zaken worden behandeld. Mede naar aanleiding van het rapport heb ik (aanvullende) maatregelen geïnitieerd om aan deze aanbeveling tegemoet te komen. Bij de brieven van 29 februari en 29 juni 2012² heb ik de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Van belang voor dit wetsvoorstel is dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zich richtte op gewelds- en vermogensmisdrijven, terwijl dit wetsvoorstel ook ziet op bijvoorbeeld zedenmisdrijven. Bovendien ziet dit wetsvoorstel alleen op ernstige misdrijven. Voor zware en middelzware (gewelds- en vermogens)misdrijven geldt, blijkens het rapport van de Algemene Rekenkamer, dat de kans op ongewenste uitstroom klein is. Politie en openbaar ministerie zijn beide al in een vroeg stadium betrokken en ernstige misdrijven hebben hoge prioriteit. Dit is ook uitdrukkelijk vastgelegd in de Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 2003, 41). Het tijdsverloop tussen het misdrijf en de daadwerkelijke opsporing daarvan hangt in ernstige strafzaken vaak ook niet zozeer samen met de voortvarendheid van politie en justitie, maar is vooral het gevolg van het feit dat eerder opsporingsonderzoek geen resultaat heeft opgeleverd of dat eerder van het misdrijf nog geen kennis is genomen. Mocht lange tijd nadat het misdrijf is gepleegd alsnog belangrijk bewijsmateriaal naar boven komen of aangifte worden gedaan, dan is in de door dit wetsvoorstel bestreken gevallen (nader) onderzoek mogelijk. In zoverre kan dit wetsvoorstel, als het gaat om ernstige nog niet opgeloste misdrijven, een bijdrage leveren aan een verdere verbetering van de prestaties in de strafrechtketen.

Evenals de leden van de **CDA**-fractie hecht ik veel waarde aan het vertrouwen dat de burger heeft in de rechtsorde en een effectieve strafrechtspiegeling die daarvan onderdeel dient uit te maken. Net als deze leden acht ik het voor het vertrouwen van de burger van groot belang dat naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van de Algemene

¹ Algemene Rekenkamer, Prestaties in de Strafrechtketen, 2012; zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 137, nr. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 147.

Rekenkamer als follow-up verbeteringen worden doorgevoerd. Te dien aanzien verdient vermelding dat inmiddels ter verbetering van de opsporingsprestaties met de politie concrete afspraken zijn gemaakt over de doelstellingen met betrekking tot overvallen, straatroven, inbraken, geweldsdelicten, criminele jeugdbendes en georganiseerde misdaadgroepen. Om deze ambities mogelijk te maken is in een samenstel van maatregelen voorzien. Het betreft het vrijspelen van slagkracht door de introductie van andere organisatievormen (het frontoffice-backoffice model) en het verminderen van administratieve lastendruk, het verbeteren van de mogelijkheden om (digitaal) aangifte te doen, het op het voorgenomen peil brengen van de opleidingscapaciteit voor opsporing en de ICT van de politie, het opvullen van de lacune in de informatievoorziening waar het gaat om terugzending van processen-verbaal door het openbaar ministerie en het meer aandacht geven aan de kwaliteitsnormen van processen-verbaal in de politieopleiding. Belangrijk is voorts het in de brief van 6 februari 2012 aan de Tweede Kamer geuite voornemen de behandelingsduur van eenvoudige strafzaken terug te brengen tot één maand. Ook bij de ketenpartners bestaat de drang om de doorlooptijden in de keten te verkorten. In het kader van het actieprogramma «sneller recht doen, sneller straffen»¹ is voorzien in twee elkaar aanvullende trajecten: het «programma Herontwerp Keten Strafrechtelijke handhaving» dat ziet op de optimalisering van werkprocessen en het «ZSM-traject» dat tot doel heeft in bijna alle eenvoudige strafzaken (vallend onder de noemer veel voorkomende criminaliteit) binnen de eerste zes uren respectievelijk drie dagen na aanhouding een eerste en vaak finale beoordeling van de zaak te realiseren. Deze initiatieven zijn niet alleen gericht op de verkorting van de doorlooptijden, maar ook op verbetering van de kwaliteit van afdoening, de samenwerking tussen de ketenpartners en waar nodig de herinrichting van werkprocessen en procedures.

Ook bij de tenuitvoerlegging van straffen is een start gemaakt met het creëren van meer samenhang in de keten. Het «programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke beslissingen»² heeft tot doel tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen snel en zeker te laten verlopen (uitval te voorkomen) en partners binnen en buiten de keten, zoals gemeentes, zorginstellingen, maar ook slachtoffers en nabestaanden beter te informeren.

Omdat ik het met de Algemene Rekenkamer eens ben dat de hiervoor genoemde maatregelen meer in één verband moeten worden gebracht, waardoor de samenhang tussen de innovaties en de regie daarop versterkt zullen worden, zal ik een «versterkingsprogramma» inrichten. Dit versterkingsprogramma zal verschillende lopende en nieuwe initiatieven ter verbetering van de ketenprestatie overkoepelen en de onderlinge samenhang waarborgen. Om de prestaties van de strafrechtsketen als geheel te optimaliseren is het daarnaast van belang te identificeren waar zaken ongewenst uitvallen, waar ondoelmatigheid heerst of waar onnodig lange doorlooptijden bestaan. Op dit moment vindt bij het WODC uitbouw plaats van de Strafrechtsketenmonitor, de informatievoorziening die beoogt het functioneren binnen de keten in beeld te brengen. Ook de informatie van de politie wordt in deze monitor opgenomen, zodat deze de hele keten omspannt. Naast monitoring van het presteren van de keten als geheel zal de Strafrechtsketenmonitor ook informatie leveren over de voortgang en realisatie van de verschillende beleidsprioriteiten zoals die in de toelichting op de begroting van mijn ministerie zijn opgenomen. De verkregen informatie zal worden benut door periodiek te beoordelen of de doelen ten aanzien van de kwaliteit, tijdigheid en doelmatigheid van de keten worden behaald. Dit zal stelselmatig worden besproken met de direct betrokkenen en zal waar nodig leiden tot bijsturing. Hiermee wordt de ketenregie versterkt, in overeenstemming met de aanbeveling van de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 126.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 11.

Algemene Rekenkamer. Voor de huidige stand van zaken en de tot op heden behaalde resultaten ten aanzien van bovengenoemde maatregelen, verwijs ik deze leden naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2012¹, waarin hiervan een overzicht wordt gegeven.

2.7 Verjaring omliggende landen

De verjaringsregelingen in de ons omliggende landen zijn, dit in antwoord op een vraag van de leden van de **D66**-fractie, zeer verschillend. Er zijn landen waar langere of zelfs geen verjaringstermijnen gelden, zoals Engeland en Wales, en er zijn landen met verjaringstermijnen die ongeveer even lang zijn als in Nederland, zoals Duitsland, Denemarken en Oostenrijk. Ook zijn er landen waar kortere verjaringstermijnen gelden, zoals België en Frankrijk. Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat niet alleen de lengte van de verjaringstermijn relevant is. Ook het moment van aanvang van de termijn en de stuitings- en schorsingsregeling zijn van belang en kunnen een ander beeld werpen op de vraag in welke landen een meer of minder ruimhartige verjaringsregeling van toepassing is. Zo bepaalt de Franse Code procédure penale, kort gezegd, dat een feit verjaart tien jaar na het plegen van dat feit. De stuitingsregeling is in Frankrijk echter aanzienlijk ruimer dan in Nederland. Evenals in België wordt de verjaringstermijn niet alleen gestuit door een daad van vervolging, zoals in Nederland, maar ook door een daad van onderzoek. Het begrip «acte d'instruction ou de poursuite» wordt bovendien ruim geïnterpreteerd. Er is geen limiet aan het aantal stuitingen of de totale lengte van de verjaringstermijn. Dit is anders dan in Nederland waar de duur van de totale verjaringstermijn (inclusief stuitingen) beperkt is tot maximaal twee maal de voor het misdrijf geldende verjaringstermijn (artikel 72, tweede lid, WvSr). De ruime stuitingsregeling verklaart voor een belangrijk deel waarom de betrekkelijk korte verjaringstermijnen in Frankrijk in de praktijk zelden tot verjaring leiden in zaken waarin behoefte aan strafvervolging bestaat.

In dit verband kan voorts nog worden gewezen op het feit dat de verjaringsregeling in verschillende landen om ons heen ter discussie wordt gesteld. In België bijvoorbeeld dreigen de strafbare feiten gepleegd door de zogenaamde Bende van Nijvel bijna te verjaren. Deze bende doodde tussen 1982 en 1985 in België in totaal achtentwintig mensen. Al eerder werden de verjaringstermijnen voor deze feiten verlengd van twintig naar dertig jaar. Nu de feiten opnieuw dreigen te verjaren (in november 2015) is in België een discussie ontstaan over de vraag of de verjaringstermijnen niet nogmaals moeten worden verlengd of helemaal moeten worden opgeheven. De Belgische volksvertegenwoordiger Renaat Landuyt (sp.a) heeft een wetsvoorstel aangekondigd waarin wordt voorgesteld de verjaring voor een aantal misdrijven af te schaffen.

Dat de verjaringsregels in de ons omliggende landen sterk van elkaar verschillen, niet alleen wat betreft lengte, maar ook wat betreft de nadere invulling van de regeling, kan worden verklaard doordat in elk land de weging van de verschillende argumenten voor een verjaringsregeling binnen het geheel van specifieke kenmerken van het eigen strafrechtelijk stelsel tot andere uitkomsten heeft geleid. Dat schept ruimte om op nationaal niveau een eigen afweging van de betrokken belangen te maken.

3. Afbakening delicten

De leden van de **CDA**-fractie gaven tot mijn genoegen aan dat zij de keuze om in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de ernst van het delict zoals uitgedrukt in het wettelijk strafmaximum ondersteunen. Deze leden

¹ Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 147.

vroegen mij in dit verband of de huidige strafmaxima echter nog wel de huidige opvatting over de ernst van de verschillende delicten goed weergeven.

Voor de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht was het oordeel over de ernst van het feit het belangrijkste ijkpunt voor het te bepalen strafmaximum. Men had daarbij oog voor afstemming met de strafmaxima bij vergelijkbare delicten. De leidende gedachte was dat de strafmaxima in hun onderlinge verhouding de ernst van de verschillende delicten tot uitdrukking brengen. Vanuit deze gedachte hebben de ontwerpers in 1886 een harmonisch en systematisch patroon in de wettelijke strafmaxima aangebracht.

In het kader van een onderzoek naar de hoogte van de wettelijke strafmaxima in 1999¹ luidde de algemene conclusie dat dit oorspronkelijke patroon in het algemeen gehandhaafd is gebleven. Voor zover er in de loop van de tijd strafmaxima zijn gewijzigd of nieuwe delicten zijn toegevoegd, was er op hoofdlijnen nog steeds sprake van een adequate catalogus van strafbare feiten met passende strafmaxima. Naar aanleiding van het onderzoek zijn op die plaatsen waar inconsistenties waren of waar maatschappelijke opvattingen waren veranderd, de strafmaxima in 2006 aangepast (zie de Wet herijking strafmaxima; Stb. 2006, 11). Ook bij de sindsdien ingevoegde delicten geldt nog steeds als richtsnoer dat rekening wordt gehouden met het bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht gekozen systeem om de ernst van het strafbare feit tot uitdrukking te laten komen in de strafmaat.

De leden van de CDA-fractie vroegen mij in dit verband verder om een totaaloverzicht van de delicten waarvoor dit wetsvoorstel betekenis heeft. Ook vroegen zij om een overzicht van de delicten waarvoor reeds op grond van de huidige verjaringsregeling geen verjaringstermijn geldt. Deze overzichten² zijn als bijlage bij deze memorie van antwoord gevoegd, waarnaar ik deze leden graag zou willen verwijzen.

Voorts stelden de leden van de CDA-fractie mij de vraag of strafverzwarende omstandigheden consequenties hebben voor verjaringstermijnen. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Indien een delict is gepleegd onder door de wet omschreven strafverzwarende omstandigheden, dan zal dat delict als gekwalificeerd delict met een hogere straf worden bedreigd dan de grondvorm. Een voorbeeld is moord (artikel 289 WvSr; strafmaximum dertig jaar of levenslange gevangenisstraf). Moord is een gekwalificeerde vorm van doodslag (artikel 287 WvSr; strafmaximum vijftien jaar gevangenisstraf), waarin de strafverzwarende omstandigheid is gelegen in de voorbedachte raad. Een ander voorbeeld is diefstal. Dit misdrijf wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren. Indien diefstal echter is gepleegd onder bepaalde strafverzwarende omstandigheden dan kan het strafmaximum oplopen tot zes (diefstal gepleegd gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd in een woning), negen (diefstal met geweldpleging), twaalf (diefstal met geweldpleging indien dit zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft) of zelfs vijftien jaar (diefstal met geweldpleging de dood ten gevolge hebbende). Dit wetsvoorstel schaft de verjaring af voor alle misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Dat betekent dat ook de verjaring wordt afgeschaft voor gekwalificeerde delicten waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld.

De leden van de CDA-fractie vroegen tot slot hoe de verjaringstermijnen in het jeugdstrafrecht als gevolg van dit wetsvoorstel wijzigen. In reactie op deze vraag licht ik graag toe dat de vervolgingsverjaring voor jeugdigen afzonderlijk is geregeld in artikel 77d WvSr. In dat artikel is, kort gezegd, bepaald dat de verjaringstermijnen voor misdrijven uit artikel 70 WvSr voor jeugdigen met de helft worden ingekort. Toen bij Wet van 16 november 2005, Stb. 595 (i.w.tr. op 1 januari 2006) door toevoeging van

¹ Prof. mr J. de Hullu, mr I. M. Koopmans, prof. mr Th. A. de Roos, Het wettelijk strafmaximum. Een onderzoek naar het patroon van strafmaxima in het commune en het bijzondere strafrecht, Monografieën Strafrecht, Gouda Quint b.v., Deventer 1999.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 151168.

een tweede lid aan artikel 70 WvSr werd bepaald dat misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld niet langer aan verjaring onderhevig zouden zijn, is een derde lid aan artikel 77d WvSr toegevoegd. Daarbij is het uitgangspunt gehandhaafd dat de verjaringstermijnen voor door jeugdigen gepleegde misdrijven korter is dan die voor volwassenen. In het artikellid wordt bepaald dat het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld voor jeugdigen verjaart na twintig jaar. In dit wetsvoorstel wordt bij deze regeling aangesloten. Voorgesteld wordt het derde lid van artikel 77d WvSr zodanig te wijzigen dat voor jeugdigen misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld en de ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen verjaren na twintig jaar.

Mijn antwoord op de vraag van de leden van **GroenLinks**-fractie waarom ook misdrijven waarbij geen (direct) slachtoffer is aan te wijzen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, luidt dat dit wetsvoorstel moet worden gezien in het bredere perspectief van de bescherming van de rechtsorde. Het gaat niet alleen om de belangen van het slachtoffer, maar ook om het belang van de samenleving als geheel bij de opsporing, vervolging en berechting van ernstige strafbare feiten. Zware misdrijven zijn niet alleen zeer ingrijpend en traumatisch voor de (mogelijke) slachtoffers en hun naaste omgeving, maar zij raken ook in brede zin het vertrouwen in de rechtsorde en de veiligheidsbeleving van burgers. Een aantal voorbeelden van «slachtofferloze» misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, zijn brandstichting waarvan gemeen gevaar voor goederen (artikel 157, onder 1°, WvSr), zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar (artikel 157, onder 2°, WvSr) te duchten is, gevaarstelling voor het treinverkeer (artikel 164, onder 1°, WvSr) en opzettelijke vergiftiging van drinkwater (artikel 172 WvSr). Het gemeenschappelijke kenmerk van die misdrijven is het teweeg brengen van gevaar voor de algemene veiligheid. De dader van deze delicten heeft door het plegen van een dergelijk delict opzettelijk een gevaar veroorzaakt voor personen en goederen, terwijl hij de daadwerkelijke gevolgen van zijn handeling niet kan beheersen waardoor deze bijzonder ernstig kunnen uitpakken. Dat de (dodelijke) gevolgen zich uiteindelijk niet voordoen, is niet aan de verdachte te danken. Deze misdrijven moeten derhalve, ondanks dat geen individueel slachtoffer kan worden aangewezen, als bijzonder ernstig worden aangemerkt. Geheel terecht worden deze misdrijven dan ook met hoge vrijheidsstraffen bedreigd.

Deze leden onderschreven het uitgangspunt dat bij misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van twaalf jaar is gesteld in het algemeen sprake is van ernstige delicten. Zij wezen erop dat soms echter ook minder ernstige gevallen onder de delictomschrijving kunnen vallen. Het kan inderdaad in concrete gevallen voorkomen dat feitencomplexen die als minder ernstig worden beschouwd onder de delictomschrijving van een ernstig misdrijf vallen. De reden waarom ik desalniettemin voorstel de verjaring voor misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld op te heffen, licht ik graag als volgt nader toe. Bij lichte misdrijven (misdrijven waarop een lagere straf is gesteld) zoals diefstal zonder strafverzwarende omstandigheden, zal het op een gegeven moment in het algemeen niet meer opportuun zijn te vervolgen. De wet zal op dit punt dan ook duidelijkheid moeten verschaffen en kan dat doen door een verjaringsregeling. Voor misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, is zo'n moment niet in zijn algemeenheid aan te wijzen. Dit betekent dat er in die gevallen ruimte moet worden gelaten om aan de hand van alle relevante factoren te beoordelen of een vervolging nog mogelijk en opportuun is. Ik benadruk in dit verband dat de voorgestelde regeling slechts voorziet in een verruiming van de termijn waarbinnen een strafvervolging kan worden ingesteld; in hoeverre

daartoe, gelet op het feitencomplex, daadwerkelijk wordt overgegaan, bepaalt het openbaar ministerie in elk individueel geval. Indien sprake is van een feitencomplex van geringe ernst, kan het openbaar ministerie besluiten de zaak te seponeren. Mocht besloten worden over te gaan tot vervolging van een misdrijf dat lang geleden is begaan, dan kan de rechter met (de relatief geringe ernst van) het feitencomplex nog altijd rekening houden bij de strafoplegging.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden voorts enkele vragen over de zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen die onder dit wetsvoorstel vallen.

Zij vroegen allereerst of het ten aanzien van seksueel misbruik van minderjarigen waarbij geen sprake is van seksueel binnendringen, zo is dat over het algemeen wordt vervolgd op basis van artikel 247 WvSr en niet op basis van artikel 246 WvSr. Ik meen uit hun vraagstelling op te maken dat bij deze leden enigszins de gedachte leeft dat dit wetsvoorstel geen oplossing kan bieden in die gevallen waarin pas na vele jaren het seksueel misbruik van een (destijds) minderjarige bekend wordt, waarbij geen sprake is geweest van seksueel binnendringen en (fysiek) geweld, omdat het feit dan enkel op grond van artikel 247 WvSr en niet op grond van artikel 246 WvSr kan worden vervolgd.

Ik wil in antwoord daarop vooropstellen dat het oordeel of een verdachte vervolgd zal worden op grond van artikel 246 of 247 WvSr afhankelijk is van de precieze omstandigheden van het geval. Het is daarbij zeker niet uitgesloten dat een verdachte wordt vervolgd voor het misdrijf van artikel 246 WvSr, ook als geen sprake is geweest van (fysiek) geweld. De kern van het misdrijf aanranding, strafbaar gesteld in artikel 246 WvSr, is het dwingen van een ander tot het ondergaan van ontuchtige handelingen. Dit «dwingen» kan niet alleen plaatsvinden door geweld, maar ook door een «andere feitelijkheid». Hierbij kan gedacht worden aan uitoefening van druk en het opwerpen van belemmeringen van fysieke danwel psychische aard. Onder «dwingen door (bedreiging met) een andere feitelijkheid» valt bijvoorbeeld het afsluiten van een ruimte, maar ook het geval waarin het slachtoffer door de verdachte is gebracht in een afhankelijke situatie, waardoor het slachtoffer zich gedwongen voelt mee te werken (HR 16 november 1999, NJ 2000, 125) of het geval waarin misbruik wordt gemaakt van een bestaande overwichtsituatie (HR 18 februari 1997, NJ 1997, 485; HR 30 september 1997, NJ 1998, 116). Gevallen van seksueel misbruik van minderjarigen waarbij geen sprake is van seksueel binnendringen kunnen derhalve ook vervolgd worden op basis van artikel 246 WvSr waarvoor na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal gelden dat dit delict onder die omstandigheden niet meer verjaard.

Deze leden vroegen ook naar artikel 245 WvSr, dat ziet op het seksueel binnendringen bij een persoon tussen de leeftijd van twaalf en zestien jaar. Kern van het artikel is het beschermen van jeugdigen tegen het ondergaan van ernstige seksuele handelingen. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de situatie waarin twee personen van vijftien jaar met wederzijdse instemming gemeenschap hebben. Zij vroegen of het ook in dit geval gerechtvaardigd is om het mogelijk te maken deze personen lange tijd nadat het feit heeft plaatsgevonden nog te kunnen vervolgen.

Ik hoop deze leden op dit punt te kunnen geruststellen omdat in dit geval geen sprake zal zijn van onverjaarbaarheid en bovendien in beginsel niet eens van een strafbaar feit. Graag licht ik dit nader toe.

In de eerste plaats zal een vijftienjarige altijd worden vervolgd en berecht onder het jeugdstrafrecht. Dat betekent dat artikel 77d WvSr, welk artikel een verkorting van de verjaringstermijnen inhoudt, op hem van toepassing is. Dit betekent dat – ook na de inwerkingtreding van dit

wetsvoorstel – een door hem gepleegd strafbaar feit na maximaal twintig jaar zal verjaren.

In de tweede plaats bepaalt artikel 245 WvSr dat degene strafbaar is die «ontuchtige handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen» met een persoon tussen de twaalf en zestien jaar. Hieruit volgt dat het hebben van gemeenschap slechts onder de delictsomschrijving van artikel 245 WvSr valt wanneer deze een ontuchtig karakter heeft. Dit karakter ontbreekt in beginsel bij seksueel contact met een minderjarige als het gaat om een vrijwillig contact tussen personen die slechts in geringe mate in leeftijd verschillen¹.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen tot slot waarom bij zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen waarop acht jaar gevangenisstraf is gesteld, er niet voor is gekozen die verjaringstermijn te verlengen tot twintig jaar.

Ten aanzien van zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen geldt dat zij vaak pas na lange tijd uitkomen. Een van de oorzaken hiervan is dat het minderjarige slachtoffer vaak in een familie- of afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de dader staat. Pas wanneer het slachtoffer zich aan deze afhankelijkheidspositie onttrekt, is hij in staat een eigen afweging te maken om al dan niet aangifte te doen. Deze specifieke situatie van minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven vraagt om andere overwegingen ten aanzien van de verjaringstermijnen. Al langer geldt daarom voor zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen een afwijkend verjaringsregime. De verjaringstermijn voor deze misdrijven vangt onder de huidige verjaringsregeling aan op de dag nadat het minderjarige slachtoffer achttien jaar is geworden. De actualiteit van het misbruik binnen de katholieke kerk heeft laten zien dat deze regeling nog steeds onvoldoende rekening houdt met het feit dat slachtoffers vaak pas erg laat naar buiten treden. Deze actualiteit toont aan dat het fysiek loskomen uit de afhankelijkheidsrelatie nog niet altijd betekent dat de slachtoffers hun verhaal ook direct naar buiten brengen. Slachtoffers hebben soms veel tijd nodig voor het verwerkingsproces. Bij misbruik binnen met name familiesituaties, speelt bovendien nog mee dat het erg moeilijk kan zijn voor een slachtoffer om aangifte te doen, ook wanneer hij al volwassen is, omdat een aangifte vaak een verslechterde verhouding of een breuk met de familie betekent.

Deze gebleken knelpunten in het verjaringsregime voor ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen, hebben mij gebracht tot een nieuwe afweging ten aanzien van de verjaringsregeling. In dit wetsvoorstel worden daarom wijzigingen voorgesteld die nader aan deze problematiek tegemoetkomen. Zij houden in dat de wet voor slachtoffers van zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen in de ruimst mogelijke zin de opening moet bieden om een strafvervolgning in gang te (doen) zetten ter zake van feiten die ver in het verleden hebben plaatsgevonden. Die opening formeel-wettelijk afsnijden na een termijn van bijvoorbeeld twintig jaar zou kunnen leiden tot de uiterst verdrietige situatie waarin iemand na zoveel zwijgen de moed heeft opgevat om aangifte te doen, terwijl dan net blijkt dat het feit is verjaard. Dat soort situaties dienen naar mijn mening in de toekomst te worden voorkomen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stelden de vraag waarom er niet voor is gekozen om per delict te bezien of de verjaring moet komen te vervallen.

In antwoord op deze vraag wijs ik op het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel van de leden Dittrich en (aanvankelijk) Rietkerk. Daarin werd voorgesteld de verjaring voor een specifiek aantal delicten af te schaffen, waaronder opzettelijke vrijheidsberoving de dood ten gevolge hebbende (artikel 282, derde lid, WvSr; strafmaximum twaalf jaar), doodslag (artikel 287 WvSr; strafmaximum vijftien jaar) en moord (artikel 289 WvSr;

¹ Zie ook Kamerstukken II 1990/91, 20 930, nr. 13, p. 4; Kamerstukken II 2001/02, 27 745, nr. 14, p. 16; HR 24 juni 1997, NJ 1997, 67.

strafmaximum levenslang)¹. Eerder in deze memorie gaf ik al aan dat dit initiatiefwetsvoorstel werd samengevoegd met een wetsvoorstel afkomstig van het toenmalige kabinet. Er werd gekozen voor de afbakening «misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld» op advies van de Raad van State, die hechtte aan een heldere (categorale) afbakening van de delicten die onder de wet zouden vallen. In dit wetsvoorstel is eveneens gekozen voor een dergelijke categorale afbakening. Door aan te sluiten bij de strafmaat wordt een zekere willekeur voorkomen die zou ontstaan wanneer per delict zou worden bepaald of het wenselijk is dat dat wel of niet aan verjaring onderhevig is. Bij een beoordeling per misdrijf ligt de rechtvaardiging voor de opheffing van de verjaring in de specifieke kenmerken daarvan en wordt de – meer systematische – koppeling met de ernst van de gedraging, zoals uitgedrukt in het strafmaximum, losgelaten. Over deze specifieke kenmerken en de gevolgen die zij zouden moeten hebben voor het recht tot strafvervolgning kan men verschillend oordelen. Dit is ook gebleken tijdens de behandeling van het eerdergenoemde initiatiefwetsvoorstel, waarbij veel discussie is geweest over de afbakening van de categorie delicten. Het is de taak van de wetgever om aan de hand van objectieve en consistente maatstaven keuzes te maken. Het selecteren van bepaalde misdrijven die niet zouden moeten verjaren – bijvoorbeeld verkrachting en doodslag – roept meteen de vraag op waarom de verjaring niet wordt opgeheven voor bepaalde andere misdrijven die ook met een maximale straf van twaalf, vijftien of achttien jaar worden bedreigd. Het is welhaast ondoenlijk om op deze manier goede, evenwichtige en inzichtelijke keuzes te maken. Bovendien zou dit ook spanning opleveren met het bestaande wettelijke stelsel waarbij – zoals gezegd – met het strafmaximum de ernst van het feit wordt uitgedrukt. Dit is de reden waarom ik in dit wetsvoorstel aansluiting heb gezocht bij de strafmaat. Dit past ook binnen de systematiek van de verjaringsregeling, waar de verjaringstermijn van oudsher is gekoppeld aan de strafmaat. Voor deze systematiek is gekozen omdat de objectieve ernst van het feit tot uitdrukking komt in de strafmaat. Naarmate een feit ernstiger is zal in de regel de inbreuk op de rechtsorde groter zijn, de strafbehoefte in de maatschappij langer bestaan en met vervolging en berechting langer een doel zijn gediend. Dit uitgangspunt wordt voor de ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen enigermate gerelativeerd omdat op basis van dit wetsvoorstel ook een aantal ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen waarop minder dan twaalf jaar gevangenisstraf is gesteld niet langer zullen verjaren. Sinds 1994 geldt al voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen een afwijkend verjaringsregime. De bij die gelegenheid ingevoerde wijziging hield in dat de verjaringstermijn in plaats van op de dag na die waarop het misdrijf is gepleegd, aanvangt op de dag na die waarop het minderjarige slachtoffer achttien jaar is geworden. Gebleken was dat zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen vaak pas laat uitkomen en dat zij op dat moment nog steeds voor immens leed en maatschappelijke beroering zorgen. Dit wetsvoorstel bouwt op de wijziging uit 1994 voort. De regeling wordt verder aangescherpt omdat de huidige regeling toch nog onvoldoende rekening houdt met de bijzondere omstandigheden waarvan bij deze delicten sprake is. Die omstandigheden wegen zodanig zwaar dat wordt voorgesteld om ook voor deze delicten de verjaringstermijn op te heffen zodat een daarmee samenhangend vervolgingsbeletsel helemaal niet meer in de weg kan staan aan de berechting. Door daarbij de verbinding te leggen met zedenmisdrijven met een strafmaximum van acht jaar of meer blijft consistentie in de verjaringsregeling gehandhaafd in zoverre dat ook bij deze bijzondere delicten wordt gecategoriseerd aan de hand van de hoogte van het strafmaximum.

¹ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 495, nr. 2.

4. Belangen slachtoffers

De leden van de **VVD**-fractie vroegen naar de werking van het opportuniteitsbeginsel. Deze leden stelden mij de vraag of in het geval dat slachtoffers aandringen op vervolging reeds sprake is van een redelijk doel om over te gaan tot strafvervolging in een concreet geval. Het openbaar ministerie besluit, zo beantwoord ik deze vraag, na een zorgvuldige weging van alle relevante feiten en omstandigheden – waaronder ook de belangen van het slachtoffer – om al dan niet over te gaan tot vervolging. Het belang van het slachtoffer kan bij de bepaling van de opportuniteit van een strafvervolging een groot gewicht in de schaal leggen. Het belang van het slachtoffers is echter niet altijd doorslaggevend. Onder andere ook de belangen van de samenleving, de verdachte en overwegingen ten aanzien van de redelijke inzet van mensen en middelen zijn van belang voor de opportuniteitsbeslissing. Een algemene regel waarbij het ene belang per definitie boven het andere wordt gesteld, kan niet gegeven worden. Dat zou afdoen aan de grote verscheidenheid van gevallen en omstandigheden die zich in de praktijk voordoen. Los hiervan moet er hoe dan ook worden gezorgd voor goede opvang en begeleiding van het slachtoffer. Hier ligt een belangrijke taak voor politie en openbaar ministerie. De Aanwijzing slachtofferzorg schrijft voor dat als een zaak door het openbaar ministerie wordt geseponneerd, het slachtoffer daarover schriftelijk wordt geïnformeerd. De beslissing moet afdoende worden toegelicht en bij gevoelige zaken, zoals de delicten waarvan in dit voorstel sprake is, moet een aanbod tot mondelinge toelichting worden gedaan. Ook wordt het slachtoffer erop attent gemaakt dat hij een zogenaamde artikel 12 Sv-procedure kan starten. Met behulp van deze procedure kan het slachtoffer door inschakeling van de rechter alsnog een vervolging proberen af te dwingen. De procedure noopt het openbaar ministerie ertoe een goede afweging tussen alle betrokken belangen te maken.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen in hoeverre het slachtoffer ruimte heeft om niet als getuige op te treden in een strafzaak wanneer hij aangeeft dit niet te willen omdat hij te getraumatiseerd is. Bij de vervolgingsbeslissing worden de belangen van het slachtoffer meegewogen. Het is in dit opzicht niet uitgesloten dat de belangen van het slachtoffer dermate zwaar wegen dat in een specifiek geval besloten wordt niet over te gaan tot vervolging. Niettemin kan het ook voorkomen dat het slachtoffer weliswaar te kennen heeft gegeven dat hij geen vervolging wenst, maar dat andere belangen, zoals het belang van de samenleving, toch tot vervolging nopen. Wanneer tot vervolging wordt overgegaan, zal vervolgens wel rekening worden gehouden met de belangen van het slachtoffer, bijvoorbeeld bij de vraag wat de verdachte ten laste gelegd wordt. Het is dus niet zo, zo beantwoord ik de hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, dat alleen bij de vervolgingsbeslissing rekening wordt gehouden met de belangen van het slachtoffer.

Wanneer het slachtoffer tevens een getuige is in de strafzaak, zullen op hem in die hoedanigheid de rechten en plichten rusten die gelden voor alle getuigen. Er geldt een wettelijke getuigplicht die inhoudt dat wanneer een persoon door de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek of door de rechter tijdens de terechtzitting wordt opgeroepen, hij dient te verschijnen en te spreken. De getuige is niet verplicht ten overstaan van opsporingsambtenaren te verklaren en is ook niet verplicht te verklaren wanneer hij zich kan verschonen (artikelen 217 tot en met 219 WvSv).

De officier van justitie kan getuigen oproepen om ter terechtzitting te verschijnen. Bij de beslissing om het slachtoffer als getuige op te roepen,

houdt hij rekening met de belangen van het slachtoffer. In de Nederlandse rechtspraak kan een getuige door de rechter-commissaris in zijn kabinet, dat wil zeggen niet op de openbare terechtzitting, worden gehoord. Indien de verdediging dan in staat gesteld wordt om de getuige te ondervragen, zal het slachtoffer in het algemeen niet meer voor de terechtzitting worden opgeroepen. Doel hiervan is te voorkomen dat een slachtoffer telkens opnieuw moet verklaren over de toedracht van het misdrijf, hetgeen een zware geestelijke belasting kan zijn en kan leiden tot secundaire victimisatie.

De verdachte (en diens raadsman) kunnen eveneens getuigen laten oproepen via de officier van justitie. De officier van justitie kan deze oproeping onder andere weigeren in verband met de gezondheidstoestand van de getuige. De Hoge Raad heeft in een aantal arresten bepaald dat van het horen van getuigen ter terechtzitting kan worden afgezien «als van hen niet gevergd kan worden daar te verschijnen». In het Doorsonarrest uit 1996 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens overwogen dat bij toepassing van artikel 6 EVRM met de belangen van getuigen – en in het bijzonder slachtoffer-getuigen – rekening dient te worden gehouden. De weigering zal moeten worden gegrond op een afweging van de belangen van de getuige enerzijds en de waarheidsvinding en de waarborging van ondervraging van de verdachte anderzijds. Daarbij zal onder andere een rol spelen of de verdachte (of diens raadsman) eerder in de gelegenheid is geweest, bijvoorbeeld bij de rechter-commissaris of in eerste aanleg, om de getuige te ondervragen en of de verklaring van doorslaggevend belang is.

De praktijk is ertoe geneigd om slachtoffers herhaalde confrontaties met de verdachte te besparen indien er aanwijzingen zijn dat het nadelig is voor hun geestelijke gezondheid. De verklaringen van de getuige worden dan als overgebrachte verklaringen (de zogenaamde auditu verklaringen) ingebracht op de terechtzitting, meestal via een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal van een opsporingsambtenaar of rechter-commissaris. Indien het toch nodig is de getuige ter terechtzitting te horen, kunnen een aantal maatregelen worden genomen om de getuige zo min mogelijk te belasten. Zo kan de voorzitter bevelen dat de verdachte de zittingszaal verlaat en dat de getuige wordt verhoord buiten diens aanwezigheid. De raadsman kan in de zaal blijven en het ondervragingsrecht namens de verdachte uitvoeren. Op die manier wordt een confrontatie tussen verdachte en getuige voorkomen. De rechter kan ongepaste of nodeloze vragen van de verdediging aan de getuige weigeren. Ook kan bij bevelen dat vragen slechts door zijn tussenkomst worden gesteld. Dit kan hij bijvoorbeeld doen wanneer de ondervraging emotioneel belastend is. De getuige, die tevens slachtoffer is, mag zich tijdens een verhoor ter terechtzitting laten bijstaan door een advocaat. Tot slot kan de rechtbank de behandeling aanhouden en een nader onderzoek door de rechter-commissaris bevelen, zodat de getuige buiten de openbare terechtzitting kan worden gehoord. De officier van justitie en de raadsman van de verdachte kunnen bij het verhoor aanwezig zijn. De verdachte is niet aanwezig, tenzij met toestemming van de rechter-commissaris. De verhoren worden afgenomen door de rechter-commissaris; de officier van justitie en de raadsman kunnen de vragen opgeven die zij gesteld wensen te zien. De rechter-commissaris kan de getuige beëdigen, zodat de verklaring later ter terechtzitting als bewijsmateriaal kan worden gebruikt. Al met al zal dus steeds sprake zijn van een afweging tussen de belangen van de getuige enerzijds en het recht op ondervraging van de verdachte anderzijds. Er is ruimte om in geval van een ernstig getraumatiseerd slachtoffer af te zien van oproeping als getuige of om hem niet op de openbare terechtzitting, maar door de rechter-commissaris te laten horen. Indien het slachtoffer toch als getuige ter terechtzitting wordt opgeroepen, kunnen maatregelen genomen worden om hem zo min mogelijk te belasten, bijvoorbeeld doordat de verdachte de ruimte moet verlaten

(terwijl de raadsman zijn ondervragingsrecht uitoefent) of doordat vragen alleen via de voorzitter mogen worden gesteld. Er is derhalve toereikende ruimte om ook tijdens de fase van het onderzoek ter terechtzitting zorgvuldig rekening te houden met de belangen van de getuige (die tevens slachtoffer is).

In antwoord op de vraag van deze leden of in nadere richtlijnen zal worden opgenomen dat voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing altijd contact wordt opgenomen met het slachtoffer en dat de belangen van het slachtoffer meegenomen moeten worden bij de afweging of tot vervolging wordt overgegaan, kan ik aangeven dat in de Aanwijzing slachtofferzorg (Stcrt. 2010, 20476) reeds is bepaald dat contact wordt opgenomen met het slachtoffer zodra een verdachte in de zaak bekend is geworden en de zaak wordt ingeschreven bij het parket van het openbaar ministerie. Bij het nemen van een vervolgingsbeslissing weegt het openbaar ministerie de verschillende belangen. Er wordt rekening gehouden met het maatschappelijk belang en individuele belangen van het slachtoffer, de verdachte en andere betrokkenen. Een algemene regel waarbij het ene belang (in beginsel) altijd boven het andere belang wordt gesteld, verdient niet de voorkeur omdat dit geen recht doet aan de grote verscheidenheid van gevallen die zich voordoen in de praktijk.

5. Opslag van bewijsmateriaal

De leden van de **VVD**-fractie wezen op het belang van een gedegen opslag van bewijsmateriaal. Ik onderschrijf het standpunt van deze leden dat bewijsmateriaal goed moet worden bewaard. Deze leden vroegen hoe zal worden omgegaan met bewijsmateriaal dat verband houdt met misdrijven die als gevolg van dit wetsvoorstel niet langer zullen verjaren. Ook de leden van de **CDA**- en de **D66**-fractie vroegen naar de bewaartermijnen. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de bewaartermijnen voor verschillende soorten bewijs zullen worden aangepast en vroegen eveneens op welke wijze het bewaren van bewijs samenhangt met het wetsvoorstel herziening ten nadele. De leden van de D66-fractie vroegen naar de bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen. Graag beantwoord ik deze vragen hieronder in onderlinge samenhang. Ik veroorloof mij me daarbij te beperken tot de betekenis van dit wetsvoorstel voor de bewaartermijnen.

De bewaartermijnen die gelden voor de verschillende soorten bewijsmateriaal voldoen over het algemeen. Alleen voor vingerafdrukken in de vorm van sporen en DNA-sporenmateriaal geldt dat de bewaartermijnen nog een kleine aanpassing behoeven. Een daartoe strekkend ontwerpbesluit zal worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Voor wat betreft de beheersmatige aspecten van het bewaren van bewijsmateriaal zullen in verband met dit wetsvoorstel geen aanvullende voorzieningen worden getroffen. Daarbij is het volgende van belang. Veel misdrijven die onder dit wetsvoorstel vallen, zullen mede door de hoge prioriteit die zij hebben bij politie en openbaar ministerie binnen een redelijke periode nadat het feit is gepleegd, worden opgelost. Bovendien zal een deel van de zaken die niet binnen een redelijke periode na het plegen van het feit kunnen worden opgelost, strafbare feiten betreffen die pas laat bij politie en justitie bekend zijn geworden. In die gevallen kan pas op dat moment met de vergaring van bewijsmateriaal aangevangen worden.

6. Overgangsrecht vergeleken met wetsvoorstel herziening ten nadele

Het voorgestelde verjaringsregime zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing zijn op de verjaringstermijnen die op de datum van inwerkingtreding nog niet verstreken zijn. Feiten die op de datum van inwerkingtreding zijn verjaard, blijven verjaard.

Het overgangsrecht van het wetsvoorstel herziening ten nadele (Kamerstukken I 2011/12, 32 044, A) is daarmee in overeenstemming, zo antwoord ik de leden van de **CDA**-fractie, omdat de regel «eens verjaard blijft verjaard» ook in dat wetsvoorstel gerespecteerd wordt. Oude vrijspraken kunnen worden herzien, maar niet als het strafbaar feit waarvoor is vrijgesproken op het moment van de herzieningsaanvraag volgens de verjaringsregeling is verjaard (zie het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 482b, derde lid, sub b, WvSv). Graag ga ik in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel herziening ten nadele, mede in antwoord op in het voorlopig verslag bij dat wetsvoorstel gestelde vragen van deze leden, nader in op het in dat wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht.

De verlenging van nog lopende verjaringstermijnen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, berust op een vaste beleidslijn van de wetgever. Bij bijvoorbeeld de opheffing van de verjaring voor oorlogsmisdrijven in 1971 (Stb. 1971, 210) en de opheffing van de verjaring in 2006 voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld (Stb. 2005, 595) werden nog lopende verjaringstermijnen verlengd. Maar ook toen bijvoorbeeld in 1994 een afwijkend startpunt voor de verjaringstermijn voor zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen werd ingevoerd (Stb. 1994, 529), was dit nieuwe startpunt (en dus de verlenging van de verjaringstermijn) van toepassing op alle feiten die op het moment van inwerkingtreding nog niet waren verjaard¹. Deze beleidslijn sluit ook aan bij de rechtspraak van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat in geval van wetgeving met betrekking tot verjaring «naar hedendaagse rechtsopvatting als uitgangspunt geldt dat deze verandering direct van toepassing is, met dien verstande dat een reeds voltooide verjaring wordt geëerbiedigd» (HR 29 januari 2010, NJ 2010, 231). Deze lijn heeft de Hoge Raad recentelijk nog eens bevestigd.

Een relevante uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangaande de verlenging van nog lopende verjaringstermijnen betreft het Coëme-arrest². In die zaak oordeelde het Hof dat de verlenging van nog lopende verjaringstermijnen door een Belgische wet «does not entail an infringement of the rights guaranteed by Article 7, since that provision cannot be interpreted as prohibiting an extension of limitation periods (...) where the relevant offences have never become subject to limitation». Dit ligt naar het zich laat aanzien anders als het gaat om het doen herleven van reeds verstreken verjaringstermijnen. Op basis van de in de memorie van toelichting genoemde uitspraken van het EHRM in de zaak Kononov tegen Letland³ moet ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het alsnog vervolgbaar maken van een verjaard strafbaar feit verdragsrechtelijk niet toelaatbaar is. Deze verdragsrechtelijke grens sluit aan de bij de genoemde rechtspraak van de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel respecteert deze grens door alleen verlenging of opheffing mogelijk te maken van verjaringstermijnen die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel lopen (of nog moeten aanvangen). In het op 17 september 2009 gewezen Scoppola-arrest van het Europees Hof (EHRM 17 september 2009, appl.no. 10249/03) zag advocaat-generaal bij de Hoge Raad Knigge aanleiding om in het kader van een conclusie bij een vordering tot cassatie in het belang der wet zijdelings, buiten het verband van die vordering, de vraag op te werpen of het standpunt van de Hoge Raad aangaande de verjaringstermijn nog houdbaar is in het licht van die uitspraak (zie diens conclusie voor HR 12 november 2011,

¹ Zie Kamerstukken II 1993–1994, 22 889, nr. 9, p. 2.

² EHRM 22 juni 2000, appl.no. 33492/95, 32547/96, 32548/96, 33209/96 en 33210/96 (Coëme e.a. t. België).

³ EHRM 24 juli 2008 en 17 mei 2010, appl.no. 36376/04.

NJ 2012, 78). De advocaat-generaal geeft aan dat uit het desbetreffende arrest de conclusie getrokken zou kunnen worden dat artikel 7 EVRM – en het daarin vervatte principe dat bij verandering van wetgeving de voor de verdachte gunstige bepalingen moeten worden toegepast – geen betrekking heeft op veranderingen in de verjaringstermijn. Om in zijn conclusie weergegeven redenen durft hij echter toch niet uit te sluiten dat het standpunt van de Hoge Raad met betrekking tot de verandering in de regeling van de verjaring wellicht in de toekomst door het Europees Hof in strijd zou kunnen worden geoordeeld met artikel 7 EVRM. Hij merkte daarbij op dat het echter «te veel gezegd is» dat het Scoppola-arrest «tot een bijstelling van dat standpunt dwingt». Dat laatste is de Hoge Raad kennelijk met de advocaat-generaal eens. In een recente zaak heeft de Hoge Raad zijn standpunt namelijk herbevestigd (HR 10 april 2012, LJN BW1361). In het naar aanleiding van de genoemde vordering tot cassatie in het belang der wet gewezen arrest ging de Hoge Raad niet expliciet in op het door zijn advocaat-generaal zijdelings opgeworpen punt, hetgeen ertoe heeft geleid dat ten tijde van het schrijven van de memorie van toelichting nog niet met zekerheid kon worden gezegd of de Hoge Raad zijn standpunt aangaande de verjaringsregeling zou handhaven. Dat laatste is echter inmiddels het geval.

Bij deze stand van zaken meen ik dat er geen reden is om wat betreft het overgangsrecht in dit wetsvoorstel, dat volledig aansluit bij de genoemde rechtspraak van de Hoge Raad, in enigerlei opzicht te anticiperen op het door advocaat-generaal Knigge geschetste risico. Op de vraag van deze leden of dit ook van belang is voor het overgangsrecht inzake het wetsvoorstel herziening ten nadele kan ik bevestigend antwoorden.

Zoals ik hierboven vermeldde geldt het uitgangspunt «eens verjaard blijft verjaard» ook voor dat wetsvoorstel. Mocht, tegen de verwachting in, in de toekomst ooit door het EHRM worden geoordeeld dat een lopende verjaringstermijn verdragsrechtelijk niet mag worden verlengd of opgeheven, dan zou dat ook gelden voor herziening ten nadele. Herziening ten nadele zou in een dergelijk geval slechts mogelijk zijn binnen de oude verjaringstermijn die geldt voor het feit waarvoor is vrijgesproken. Maar zoals gezegd is dit voorsnog theorie.

7. Tot slot

De leden van de **VVD**-fractie vroegen waarom van dit wetsvoorstel geen substantiële consequenties voor de werklust van de rechtspraak en het openbaar ministerie worden verwacht.

Als algemeen uitgangspunt voor de opsporing geldt, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, dat hoe ernstiger het feit is, hoe meer moet worden gedaan om de zaak op te helderen zodat verdachten vervolgd en berecht kunnen worden. Dit is ook vastgelegd in de Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 2003, 41). De reden waarom ernstige misdrijven verjaren, is in beginsel dan ook niet gelegen in de opsporings- en vervolgingsinspanningen. Dit wordt veeleer veroorzaakt doordat het feit niet bekend is bij politie en justitie, doordat er geen verdachte is of doordat er weliswaar wel een verdachte is, maar er onvoldoende bewijs tegen hem is. Onbekendheid van het strafbare feit komt met name voor bij zedenmisdrijven, die vaak pas lange tijd nadat het feit gepleegd is uitkomen. Er heeft dan nog geen opsporingsonderzoek kunnen plaatsvinden. In die gevallen waarin er geen verdachte is of waarin er wel een verdachte is, maar te weinig bewijs, kan in bepaalde zaken in een later stadium alsnog een (nieuw) aanknopingspunt voor het opsporingsonderzoek gevonden worden. De praktijk van de cold case teams laat dit zien. Veel ernstige misdrijven zullen door de hoge prioriteit die zij hebben binnen een redelijke periode nadat het feit gepleegd is, worden opgelost.

Dit wetsvoorstel zal naar verwachting een toename van zaken in de vervolgings- en berechtingsfase tot gevolg hebben. Dat kunnen gelet op hun aard en het tijdsverloop bewerkelijke zaken zijn. Maar gelet op het bovenstaande zal het slechts gaan om enkele strafzaken per jaar, waardoor de gevolgen voor de werklast van de rechtspraak en het openbaar ministerie niet substantieel zullen zijn.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten