

Aanpassing regeling vervolgingsverjaring

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (32890).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik luisterde net met een half oor naar het gesprek dat hij voor aanvang van het debat met enkele leden voerde. Daaruit begreep ik dat ik geen herbenoeming mag zeggen. Ik feliciteer hem met de weigering van zijn ontslag. Zeg ik dat correct? Ik wens hem namens de Eerste Kamer veel succes en wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. Ik ben heel erg bij met uw korte inleiding van zojuist, want anders had ik op een onverhoeds moment de minister gefeliciteerd met zijn herbenoeming. Nu weet ik dat ik hem hartelijk mag feliciteren met de weigering van zijn ontslagaanvraag.

De CDA-fractie staat op het standpunt dat veranderingen in maatschappelijke omstandigheden, technische mogelijkheden, visies op criminaliteit en de positie van slachtoffers en daders aanleiding kunnen geven tot het opnieuw doordenken of veranderen van wetgeving op het terrein van het strafrecht. Dat geldt ook voor de regeling van de verjaringstermijnen, een regeling die lange tijd als volstrekt vanzelfsprekend en adequaat werd beschouwd. De herziening in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarbij als ik het goed zie voor het eerst voor enkele zware delicten de verjaringstermijn helemaal werd afgeschaft, is een voorbode gebleken van enkele verdergaande wijzigingen. De afschaffing van de verjaringstermijn voor een aantal andere delicten in 2006 heeft zich nog nauwelijks in de praktijk kunnen bewijzen of een nieuwe substantiële wijziging dient zich weer aan. Dat wil niet zeggen dat de CDA-fractie zich niet kan vinden in een verdere herziening. Wij achten ook de argumenten die de regering aandraagt voor een heroverweging van de verjaringstermijnen in het kader van dit wetsvoorstel steekhoudend, zij het dat wij nu over drie onderwerpen nader van gedachten willen wisselen met de regering. Het eerste is de positie van dit wetsvoorstel in het geheel van de veranderingen van het strafrecht, het tweede het in dit voorstel gebruikte criterium voor de afbakening van delicten en het derde het voorgestelde regime van het overgangsrecht.

Ik ga eerst in op de positie van het wetsvoorstel in het geheel van de veranderingen in het strafrecht. De vorige regering zag volgens de memorie van toelichting geen omslagpunt in het strafrecht. Dit voorstel en andere ahangende voorstellen op het terrein van het strafrecht zijn volgens de regering deel van een ontwikkeling die al langer gaande is. Met dat laatste is de CDA-fractie het zeker eens. Dat neemt echter niet weg dat er toch een moment

kan komen, in onderlinge samenhang bezien, dat de strafrechtwetgeving van karakter verandert. Wij vinden dat de regering daar iets te gemakkelijk overheen stapt. Dat staat echter los van de wenselijkheid of de inhoudelijke beoordeling van de afzonderlijke wetsvoorstellen zelf. De CDA-fractie zal in elk geval de wetsvoorstellen op de verschillende terreinen van het strafrecht mede beschouwen in het licht van het bredere verband.

De argumenten die de regering met betrekking tot dit specifieke voorstel gebruikt ter onderbouwing van de voorgestelde wijzigingen, zijn op zich ook valide voor eventuele nog verdergaande heroverwegingen van verjaringstermijnen. Ziet de regering dit wetsvoorstel als een voorlopig eindpunt in de ontwikkeling van de vervolgingsverjaring of kunnen wij nog verdergaande veranderingen verwachten? Wij zijn tevreden met de toezegging van de regering aan ons adres om de werking van dit voorstel in de praktijk te analyseren. Kan de regering aangeven hoe zij de evaluatie wil uitvoeren en op welke termijn de Kamer een zinvolle analyse kan verwachten?

Ik kom nu op het tweede punt, namelijk het beoordelingscriterium dat het wetsvoorstel aanlegt. Het is van belang om een helder en eenduidig criterium te hanteren. De regering heeft voor een helder en eenduidig criterium gekozen, namelijk dat de verjaringstermijn wordt afgeschaft voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en voor zedenmisdrijven begaan tegen personen jonger dan 18 jaar waarvoor een straf van acht jaar is gesteld. Ten slotte wordt voorgesteld om de verjaringstermijn voor alle andere misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld te verruimen van twaalf naar twintig jaar.

De Raad van State stelde een iets ander criterium voor, dat deels ruimer en deels beperkter was. De Raad van State zocht namelijk aansluiting bij het criterium dat wordt gehanteerd in het voorstel herziening ten nadele: misdrijven die opzettelijk begaan zijn en die de dood ten gevolge hebben. De reden die de Raad van State aanvoerde om een ander criterium te hanteren, is dat straks soms relatief beperkte inbreuken op de rechtsorde onder het wetsvoorstel gaan vallen, namelijk beschadigingen van een gebouw waarvoor gemeen gevaar van goederen te duchten is, terwijl anderzijds eenvoudige mishandeling met de dood als gevolg, kinderdoodslag en moord waarop een straf minder dan twaalf jaar staat niet onder de afschaffing van de verjaringstermijn vallen. Is de regering bereid om, mede in het licht van dit wetsvoorstel ter afschaffing van de vervolgingsverjaring, de strafmaxima nader te bekijken? Je kunt aan twee kanten kijken. Je kunt kijken of je het criterium in dit wetsvoorstel kunt bijstellen, maar je kunt ook kijken of de strafmaxima die voor de verschillende delicten zijn gesteld nog beantwoorden aan hun doel.

Mijn derde punt is het gekozen regime van het overgangsrecht. De regering stelt zich naar ons oordeel terecht op het standpunt "eens verjaard, blijft verjaard". Er is echter niet gekozen voor een systeem waarin de nieuwe regeling ingaat voor strafbare feiten die nog gepleegd gaan worden. Het voorstel wordt namelijk meteen van toepassing op reeds gepleegde strafbare feiten waarvan op het moment van de inwerkingtreding ervan de verjaringstermijn nog niet is verlopen. De CDA-fractie is ervan overtuigd geraakt dat de nadere argumentatie van de regering en de analyse van de rechtspraak van de Hoge Raad en het EHRM dat rechtvaardigen. Wij zijn overtuigd door de beantwoording van regering. Zij heeft in haar be-

antwoording ook vermeld dat een nieuwe uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mogelijk consequenties heeft voor het omgaan met het overgangsrecht voor dit type wetgeving. Er kan namelijk ook worden verdedigd dat de uitspraak wel ruimte laat voor twi- fel. Kan de regering toezeggen om deze Kamer te infor- meren over deze kwestie als hier op termijn meer zicht op bestaat? Als de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of van de Hoge Raad anders uit- pakt, welke conclusie trekt de regering daar dan uit, ook ten aanzien van dit wetsvoorstel?

De regering heeft in de beantwoording van de vragen van het CDA over het overgangsrecht verwezen naar het wetsvoorstel Herziening ten nadele. De CDA-fractie is er op het ogenblik nog niet van overtuigd dat deze twee wetsvoorstellen op dit punt vergelijkbaar zijn en behoudt zich het recht voor om bij de behandeling van het andere wetsvoorstel op het overgangsrecht terug te komen. Voor dit wetsvoorstel gaan wij ermee akkoord, maar voor het volgende bezien wij dat nog.

Wij zijn er verheugd over dat de regering ernst maakt met het verbeteren van de prestaties in de strafrechtketen waarover de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd. Een van de bevindingen van de Rekenkamer die de ana- lyse van de doorloop in de strafrechtketen bemoeilijkte was het feit dat vaak door verschillende instanties uiteen- lopende begrippen werden gehanteerd of dat aan begrip- pen uiteenlopende interpretaties werden gegeven. Wordt de kwestie van definiëring en interpretatie meegenomen in de verbeterplannen?

Wij zijn benieuwd naar de reactie van de regering.



Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Voorzitter. Allereerst wil ik namens de PvdA-fractie de mi- nister van harte feliciteren met de voortzetting van zijn mi- nisterschap.

Het wetsvoorstel dat wij hier vandaag met de minister bespreken, regelt de afschaffing van de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en voor een aantal zedenmisdrij- ven, gepleegd tegen minderjarigen. Tevens wordt voor- gesteld de verjaringstermijn voor alle andere misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is ge- steld, te verruimen van twaalf jaar naar twintig jaar. Het voorstel past in het samenstel van maatregelen ter ver- sterking van de positie van het slachtoffer en nabestaan- den.

De PvdA-fractie deelt het uitgangspunt van de regering dat het niet te rechtvaardigen is dat daders van zeer ern- stige misdrijven enkel door tijdsverloop aan strafvervol- ging kunnen ontkomen. Ditzelfde uitgangspunt heeft ook ten grondslag gelegen aan het initiatiefwetsvoorstel Dit- trich/Van Haersma Buma dat in 2005 heeft geleid tot af- schaffing van de vervolgingsverjaring voor strafbare fei- ten waarop een levenslange gevangenisstraf staat. Dat thans door de regering de noodzaak wordt gevoeld om ook voor de in het wetsvoorstel genoemde zedenmisdrij- ven, begaan tegen minderjarigen de verjaringstermijn af te schaffen, begrijpt de PvdA-fractie goed, gezien de talrij- ke gevallen van ernstig kindermisbruik die sinds 2005 aan het licht zijn gekomen. In het bijzonder het onderzoek van de commissie-Deetman, maar ook het onderzoek van de commissie-Samson, heeft aangetoond dat het heel lang

kan duren voordat slachtoffers van kindermisbruik met hun verhaal naar buiten durven te komen.

De PvdA-fractie kan evenzeer begrijpen dat daarnaast ook voor misdrijven die de dood van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad, terwijl daarop geen levenslan- ge gevangenisstraf is gesteld maar een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer, de noodzaak wordt gezien om de verjaringstermijn af te schaffen. Hierbij kan gedacht wor- den aan doodslag of aan zware mishandeling met voorbe- dachten rade, de dood ten gevolge hebbend.

Maar de voorgestelde afschaffing van de verjaringster- mijn is niet beperkt tot dergelijke misdrijven. Alle ande- re misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, vallen ook onder de thans voorgestel- de afschaffing van de verjaringstermijn. De PvdA-fractie vraagt de minister zo concreet mogelijk uiteen te zetten welke omstandigheden zich sinds 2005 hebben voorge- daan die nopen tot het afschaffen van de verjaringster- mijn voor de categorie misdrijven waarop een gevangeni- sstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die niet de dood van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad of bij welke misdrijven zelfs in het geheel geen sprake is van een slachtoffer.

Het antwoord op de voorgaande vraag is voor mijn fractie van groot belang omdat wij ons zeer goed realise- ren dat bij de afschaffing van de verjaringstermijn niet het adagium geldt "baat het niet, het schaadt ook niet". Van diverse zijden is de vrees uitgesproken dat met de toe- name van de mogelijkheid nog na 30, 40 of zelfs 50 jaar een verdachte te vervolgen, ook de kans op gerechtelijke dwalingen zal toenemen. Niet alleen omdat het risico be- staat dat getuigenverklaringen die pas na lange tijd wor- den afgelegd, minder betrouwbaar zijn, maar ook omdat de verdachte in een nagenoeg onmogelijke positie wordt gebracht als hij of zij na 30, 40 of 50 jaar voor het eerst met een beschuldiging wordt geconfronteerd. Het recente verleden heeft meermalen laten zien dat ook onschuldige personen verdacht kunnen worden van strafbare feiten. Hoe moet een onschuldige persoon zich verweren tegen- over een beschuldiging die ziet op een heel ver verleden? Een dergelijke persoon weet wellicht niet eens meer waar hij of zij was in de betreffende periode waarin het straf- baar feit is gepleegd, dus de verdachte kan zich bijvoor- beeld niet beroepen op het feit dat hij of zij op een geheel andere plaats was en daarom het strafbaar feit onmoge- lijk gepleegd kan hebben.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het belang van het slachtoffer zwaarder dient te wegen dan het belang van de dader. Ik hoef de minister toch niet te vertellen dat we tot aan de veroordeling geen dader heb- ben, maar slechts een verdachte? En realiseert de minis- ter zich wel dat een onterecht verdachte persoon ook een slachtoffer is, namelijk een slachtoffer van de overheid? De thans voorgestelde, forse uitbreiding van de catego- rie delicten die niet kunnen verjaren, kan dus niet enkel worden onderbouwd met de opmerking dat dit voorstel past in het streven van de regering om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken. Welke andere redenen heeft de regering om de delicten die niet kunnen verjaren, zo fors uit te breiden? Welke indicaties heeft de minister dat de voordelen van dit wetsvoorstel opwegen tegen de nadelen?

Wij wachten de antwoorden van de minister met be- langstelling af.



Mevrouw **Scholten** (D66):

Voorzitter. Graag feliciteer ik ook namens mijn fractie de minister met het feit dat Hare Majesteit zijn ontslag heeft geweigerd. Daaruit begrijp ik dat de minister het in de vorige regeerperiode gewoon goed heeft gedaan. Ik verheug me op een voortzetting van de levendige en vruchtbare debatten met deze minister gedurende de komende jaren.

Op deze eerste dag van de regeerperiode van het kabinet-Rutte II spreken we over het wetsvoorstel over de verlenging van de verjaringstermijn van misdrijven. Dit wetsvoorstel is de vrucht van het regeerakkoord uit de vorige kabinetsperiode. Daarin deed het veiligheidsdenken als thema zijn intrede en in het strafrecht meer en meer de bescherming van het slachtoffer.

Voor de goede orde roep ik even in herinnering de regels zoals die nu gelden en voor zover hier van belang. Het recht tot strafvordering vervalt door verjaring: in twaalf jaren voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld; in twintig jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van meer dan tien jaren is gesteld. Het laatste was vijftien jaar tot de wet van 16 november 2005. Dus in 2005 hebben wij al een verlenging gehad van vijftien naar twintig jaar, plus het feit dat bij die wetwijziging de verjaring van het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld vervallen is verklaard. De vervolging voor die feiten verjaart dus niet meer. Dan gaat het om heel serieuze feiten, zoals de algemene veiligheid bedreigende, strafbare feiten, waaronder aanslagen tegen het Koninklijk Huis, tegen de Staat en de staatsvorm, tegen burgers waar het gaat om bedreigingen door blootstelling aan straling, gevaarzetting van het treinverkeer, het scheepsverkeer en de luchtvaart, dat alles als dat de dood van de burger tot gevolg heeft. Het initiatiefvoorstel was van mijn partijgenoot Dittrich en van Van Haersma Buma van het CDA.

Voor het voeren van een zuiver debat wil ik ook de beginselen waarop de verjaring in het strafrecht sinds jaar en dag is gebaseerd in herinnering roepen. De vervolgingsverjaring hangt samen met de alles uitwissende werking van de tijd. Na verloop van tijd dooft de strafbehoefte en wordt het steeds moeilijker een en ander nog te bewijzen, aldus de uitleg op artikel 70 Strafrecht. De wetwijziging van 2005 vindt volgens de memorie van toelichting haar rechtvaardiging in een hernieuwde afweging van belangen. De ontwikkeling van de DNA-technologie werpt een nieuw licht op het traditioneel gehanteerde argument dat misdrijven door langer tijdsverloop niet meer te bewijzen zijn. Het argument dat de strafbehoefte zou afnemen overtuigt niet langer, evenmin als het gegeven dat de dader door zijn slechte geweten gedurende het tijdsverloop een surrogaatstraf zou hebben ondergaan. Dat was de grote lijn van het debat over de wetwijziging in 2005.

Graag wil ik in dit debat het nut en de noodzaak van het huidige wetsvoorstel, zijn systematiek en zijn uitvoerbaarheid aan de orde stellen. Gezien de onderbouwing van het wetsvoorstel lopen deze begrippen enigszins door elkaar. Ook zou ik de minister nog een andere oplossing aan de hand willen doen.

Zoals gezegd, zijn per wet van 16 november 2005 de verjaringsregels voor zeer ernstige, de Staat of de burger bedreigende strafbare feiten waarop een levenslange ge-

vangenisstraf staat, vervallen verklaard. Daarmee is een belangrijke stap gezet. De vraag is echter of we de beginselen ook voor de hier aan de orde zijnde strafbare feiten zo gemakkelijk overboord moeten gooien. Ja, zegt de minister. De wet van 2005 ging de vorige regering kennelijk niet ver genoeg.

De brandstichting door RaRa en de dader die na verjaring onder de palmboom over zijn daderschap vertelt, zijn in het schriftelijk debat en ook in de Tweede Kamer veelvuldig aangehaald. Mijn fractie vraagt zich af wat er gebeurd zou zijn als deze dader zijn mond had gehouden. Was dan dit wetsvoorstel ook aanhangig gemaakt? Ik heb namelijk gezocht naar een onderbouwing, een onderbouwing die verschilt van die van het vorige wetsvoorstel. Wat is de reden dat zo kort na een uitvoerig debat over dit thema in beide Kamers de regels opnieuw moeten worden aangescherpt? Eigenlijk is dat de belangrijkste vraag die wij vandaag moeten behandelen. Kortom, is er een probleem dat om een oplossing vraagt? Gaan we het debat van 2005 en jaren daarvoor niet helemaal overdoen?

Volgens de minister gaat het om de verandering in het slachtofferdenken gedurende de laatste twintig jaar. Dit was een van de argumenten in het debat bij het eerdere wetsvoorstel en is nu het voornaamste argument. Wat mijn fractie verbaasd heeft, is dat dit argument in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel zo weinig handen en voeten heeft gekregen. Er is geen WODC-rapport beschikbaar. Er zijn geen cijfers bekend over door verjaring misgelopen vervolgingen. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft in haar advies op dit wetsvoorstel op dat ontbrekende deel gewezen. Waarom heeft de minister niet willen wachten tot hij een gedegen onderzoek had gedaan? De minister gebruikt de media als argument voor zijn wetsvoorstel, omdat de rapportages het collectieve geheugen sterken. Laat ik echter benadrukken dat de media ook het collectieve geheugen invullen! De omroepen hebben andere belangen dan de rechtsstaat.

Op het punt van het slachtofferdenken wil ik graag aanhaken bij een artikel van professor M.S. Groenhuijsen, gepubliceerd in *Delikt en Delinkwent*, in 2002. Hij schreef dit artikel bij gelegenheid van het vorige debat. In dit artikel haalt hij twee punten aan over de juridische emancipatie van het slachtoffer. Deze punten zijn ook nu weer heel relevant. Ten eerste was het volgens hem een oud uitgangspunt dat de rechtspositie van de verdachte en de rechtspositie van het slachtoffer geen communicerende vaten zijn. Omdat de grondslag van het huidige voorstel onder meer genoegdoening voor nabestaanden en slachtoffer is, wordt dit uitgangspunt verlaten. Hieraan kleven volgens Groenhuijsen grote en voor een deel onoverzienbare risico's.

Ten tweede vond hij het zeer de vraag of het ad infinitum verlengen van een periode van onzekerheid, de periode van de vervolgingsmogelijkheid, de werking van het verdriet van nabestaanden wel helpt. Weegt het voordeel van enkele berechtingen na lange tijd eigenlijk wel op tegen het permanent in stand houden van die mogelijkheid? "Valse verwachtingen" noemde hij het zelfs.

Onze conclusie is: wordt het slachtoffer en/of worden de nabestaanden niet blij gemaakt met schijnzekerheden? Immers, een ander probleem is de evidente bewijsnood na tal van jaren. Daarover is in de stukken door D66 aarzeling geuit. De ontwikkeling van het DNA-bewijs is toe te juichen, maar kan niet als zaligmakend worden beschouwd als andere bewijsmiddelen ontbreken. In dat verband is de informatie uit Engeland en Wales rond-

uit ontnuchterend. De politie daar beschikt over enorme DNA-databanken, maar slechts 1,6% van de misdrijven daar wordt met behulp van die gegevens opgelost.

Moet niet op een gegeven moment de mogelijkheid tot vervolging ophouden, simpelweg omdat de kans op dwaling te groot wordt? Daaraan doen de superofficier, de superrechter en de supergetuige niet af. Strafwetgeving mogen we toch niet inrichten naar het bestcasescenario? Ik verwijs naar Dworkin. Is het na het debat over de eerdere wijziging in de vervolgingsverjaring niet een beetje mager om dit wetsvoorstel opnieuw te baseren op uitsluitend het veranderde slachtofferdenken, zonder dat uit onderzoek is gebleken – ik zeg het nog maar een keer – dat de samenleving het vervallen van de verjaring volgens de eerdere wet nog steeds, ook na de eerdere wetswijziging, onvoldoende vindt? Is hier dan niet sprake van symboolwetgeving, wetgeving die het in de beeldvorming wellicht goed doet, zonder dat het wetsvoorstel enig effect zal hebben en voor de belanghebbenden iets oplost?

Strafwetgeving moet niet zomaar worden gemaakt, voor bijzondere gevallen of voor bijzondere tijden. De minister haalde in het schriftelijk debat vaak het kerkelijk misbruik aan. De Amsterdamse zedenzaak heeft kindermisbruik ook hoog op de agenda gezet. Begrijp me goed, de D66-fractie vindt zedenmisdrijven tegen kinderen absoluut verwerpelijk, laat dat duidelijk zijn. Zonder af te doen aan de ernst van kindermisbruik, is de vraag echter wel of de minister niet te veel meegaat in de – tijdelijke – maatschappelijke verontwaardiging. Vervolgingsprioriteiten kunnen sneller worden aangepast dan de wet. Mijn fractie verzoekt de minister dan ook om vanavond nog eens helder en uitvoerig te reflecteren, zowel op zijn motivering als op de bezwaren van professor Groenhuijsen.

Dan kom ik op de eenduidige systematiek. Welke strafbare feiten worden door dit wetsvoorstel geraakt? Er zit inderdaad een eenduidige systematiek in, zoals de Raad van State, ook bij het eerdere wetsvoorstel, heeft geadviseerd. Gekozen is voor de systematiek van de zwaarte van de straf, en voor de zedenmisdrijven tegen kinderen. Een juiste afbakening is hier essentieel: voor welke feiten accepteren wij een levenslange vervolgingsmogelijkheid en voor welke niet?

De minister heeft willen vasthouden aan genoemde systematiek. Daarin haalt hij een bonte categorie van misdrijven aan, ook misdrijven zonder slachtoffer. Daarnaast vraagt hij aandacht voor de aparte categorie van zedenmisdrijven tegen kinderen. Deze categorie, hoe belangrijk ook, valt buiten de door de minister zo nagestreefde eenduidige systematiek. Ook de Raad van State vond dit opmerkelijk. Als gezegd moet kindermisbruik koste wat kost worden bestreden. De vraag is echter of we een doorbreking van de systematiek nodig hebben om dit tot uiting te brengen.

De minister geeft als argument dat het lang kan duren voordat er aangifte wordt gedaan, vanwege het door trauma's verdrukken van de herinnering en de inkapseling in het gezin van kinderen. Dit argument wordt echter minder dwingend wanneer wij constateren dat er heel veel aandacht wordt besteed aan het vergemakkelijken van het doen van aangifte en aan het benadrukken van de rol van de naaste omgeving, zoals de school, in het opvangen van signalen van bijvoorbeeld kindermisbruik en, tot slot, dat er na alle media-aandacht een kleinere kans is op schandalen die publiek geheim zijn, zoals het kerkelijk misbruik. Bovendien is sinds een wetswijziging uit 2009 de aanvang van de verjaringstermijn pas bij achttien jaar

vastgesteld. Er is dus al heel wat gebeurd op dit gebied. Graag krijg ik een reactie van de minister op de noodzaak van deze doorbraak van de eenduidige systematiek.

De Raad van State stelde een ander criterium voor, te weten alle strafbare feiten die vallen onder het wetsvoorstel herziening ten nadele, derde nota van wijziging. Daarin werden de zeden- en geweldsdelicten met dodelijke afloop in het wetsvoorstel betrokken. De minister wilde dit criterium niet overnemen omdat hij het te beperkt vond. Toch zou mijn fractie het op prijs stellen als de minister daarop nog eens wil reageren. De keuze voor de feiten waarop twaalf jaar of meer staat kan evengoed als een willekeurige keuze worden aangemerkt. De minister zegt dat de grens van twaalf jaar aansluit bij de grens in het Wetboek van Strafvordering, namelijk bij de feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, en ook aansluit bij het conceptwetsvoorstel minimumstraffen. Het punt van de voorlopige hechtenis is correct, maar destijds lag het wetsvoorstel minimumstraffen nog op de plank in de Tweede Kamer. Nu gelukkig niet meer. De tijden veranderen snel. De fractie van D66 hoort graag een reactie van de minister op de vraag waarom hier niet is gekozen voor het criterium in het wetsvoorstel herziening ten nadele, waarin toch ook de bepaalde ernst van het feit zich openbaart.

Ik wil graag nog iets zeggen over de uitvoerbaarheid, voorzitter, maar ik zal opschieten. De positie van het Openbaar Ministerie kan niet onbesproken blijven. Het gaat niet alleen om bescherming van de belangen van het slachtoffer. Het wetsvoorstel schept ook verwachtingen voor het slachtoffer en het OM moet de vervolgings taak uitvoeren. Ik kom even terug op een rapport van de Rekenkamer uit 2012, getiteld Prestaties in de strafrecht keten. De NRC noemde het gisteravond zelfs een "dodelijk" rapport. Het spijt me dat ik dat hier aanhaal, maar het is goed om dit nog even naar voren te brengen. Dit rapport is in het schriftelijk debat aan de orde geweest. De minister verwacht dat dit wetsvoorstel een bijdrage levert aan verbetering van de prestaties in de strafrecht sketen. Dat is een positieve gedachte, zoals wij van deze minister gewend zijn. Maar als de Rekenkamer constateert dat de verschillende initiatieven die ertoe moeten leiden dat de strafrecht sketen beter functioneert nog onvoldoende zijn, waarop baseert de minister dan zijn vertrouwen dat de prestaties met dit wetsvoorstel verbeteren? Graag nog een reactie van de minister.

Een ander punt is de verwachting van het slachtoffer tegenover de volgens de minister prudente uitvoeringsmacht van het OM. Het gaat uiteindelijk om een afweging van belangen tussen de vervolger, het slachtoffer en de verdachte, waarbij het gaat om het mogelijke bewijs en de risico's op vrijspraak. En vergeet niet dat als het OM met al zijn prudentie op grond van het opportuniteitsbeginsel heeft besloten om de vervolging niet meer te laten plaatsvinden, het slachtoffer hier nog tegen kan opkomen door op grond van artikel 12 Strafvordering vervolging alsnog af te dwingen. Ook dan is de rust nog niet teruggekeerd, zeker niet bij het slachtoffer.

Het OM kan veelal, indien zich nieuwe of eerste ontwikkelingen voordoen ten aanzien van oude, zeer zware misdrijven, de verjaring met een daad van vervolging stuiten (artikel 72 Strafrecht) door een gerechtelijk vooronderzoek op een onbekend gebleven dader te openen. De Hoge Raad heeft deze daad van vervolging in 2005 gesanc tioneerde. Dat is een mogelijkheid. Een andere mogelijkheid is stuiting. Die kan worden vergemakkelijkt wanneer

Scholten

ervoor wordt gekozen om, naar Belgisch en Frans voorbeeld, de stuitingregels aan te passen door stuiting al te laten plaatsvinden door een daad van onderzoek in plaats van door een daad van vervolging. Zou dit alternatief niet een beter evenwicht bieden? Mijn fractie geeft de minister die suggestie graag mee. Graag krijg ik een reactie van de minister daarop.

Ik rond af. De D66-fractie staat, zoals u wellicht al heeft begrepen, aarzelend ten opzichte van dit wetsvoorstel. De discussie is eerder gevoerd en de onderbouwing van dit wetsvoorstel is mager. Mijn fractie wacht de antwoorden van de minister dan ook met grote belangstelling af.



Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ook van mijn kant felicitaties aan het adres van de minister met het ingaan van zijn nieuwe ambtsperiode, laat ik het maar zo noemen. Ik kijk uit naar een prettige voortzetting van de samenwerking. Ik hoop dat onze debatten vooral zullen gaan over juridisch juiste wetgeving en minder over symboolwetgeving.

Wij danken de vervolgingsverjaring aan de Franse bezetting in het begin van de negentiende eeuw: geen burger zou het reële perspectief van strafvervolgung tot het einde der dagen met zich mee hoeven torsen. Bij de verdediging van het Wetboek van Strafrecht in 1886 zei toenmalig minister van Justitie Modderman: "De verjaring der strafvordering berust (...) op twee gronden: eensdeels de verflauwing der herinnering aan het gebeurde, het allengs insluimeren van het publiek geweten dat eindelijk geen straf meer vordert, anderdeels het allengs moeilijker, ja onmogelijk worden van het bewijs."

Het argument dat verdachten er recht op hebben om op een gegeven moment van de dreigende strafvervolgung verlost te zijn, vindt heden ten dage nog maar weinig bijval, zeker niet als zelfstandig argument voor het in stand houden van vervolgingsverjaring. Het bewijsargument lijkt in de huidige tijd met de toenemende technische mogelijkheden van onder meer DNA-onderzoek nauwelijks meer te gelden: ook na decennia kan soms nog technisch bewijsmateriaal gevonden worden. Of dat vervolgens tot juiste rechterlijke beslissingen leidt, is een andere vraag. Wat wordt er precies bewezen? Zijn alle sporen bewaard gebleven? Heeft een verdachte nog een eerlijk proces wanneer de mogelijkheid om andere bewijsmiddelen te onderzoeken door de tijd wel zijn afgenomen of verdwenen? Kortom, is het niet zo dat, ook al zijn er steeds meer technische mogelijkheden, het in de praktijk met het verstrijken van de tijd nog steeds allengs moeilijker, en op een gegeven moment zelfs onmogelijk zal zijn om een strafbaar feit wettig en overtuigend te bewijzen? Biedt het afschaffen van de vervolgingsverjaring in die zin geen schijnzekerheid? Neemt de kans op gerechtelijke dwalingen niet disproportioneel toe? En hoe zit het met "het insluimeren van het publiek geweten dat eindelijk geen straf meer vordert"? Uit de toelichting op het wetsvoorstel en de verschillende beantwoordingen is af te leiden dat de regering ervan uitgaat dat dit uitgangspunt niet meer geldt, maar dat onze huidige samenleving zou willen dat strafzaken uit de oude doos onbepertt vervolgbaar zijn. Is deze maatschappelijke behoefte ooit wetenschappelijk onderzocht? Wat is het effect van tijdsverloop op de appreciatie van strafbare feiten? Geldt niet nog steeds dat hoe langer iets geleden is, hoe minder erg het gevonden wordt? Nu de maatschappelijke behoefte

het belangrijkste argument is voor dit wetsvoorstel, zou toch op zijn minst verwacht mogen worden dat die maatschappelijke behoefte wetenschappelijk is onderzocht en nader wordt onderbouwd.

Een ander argument dat vooral de laatste jaren veel gebruikt wordt in discussies over ons strafrecht is het slachtofferbelang. Terecht, te lang zijn slachtoffers een ondergeschoven kindje geweest in ons strafrecht en strafprocesrecht. Daarbij wil ik wel vooropstellen dat het slachtofferbelang niet gelijkgesteld mag worden met het zo hard mogelijk aanpakken van daders of verdachten. Collega Scholten wees er al op dat dit geen communicerende vaten zijn. Slachtoffers hebben, naast belangen op het gebied van zeggenschap en bejegening, een grote behoefte aan rechtvaardigheid en erkenning van leed. Dat hoeft echter geenszins samen te hangen met een zo hoog mogelijke straf.

Wat is het slachtofferbelang bij verruiming of afschaffing van de strafrechtelijke verjaringstermijnen? Zelf heb ik in de jaren negentig als slachtofferadvocaat gewerkt, met name voor zedenslachtoffers. Ik heb mij toen samen met anderen hard gemaakt voor de verruiming van de verjaringstermijnen. Dat betrof vooral civiele verjaring, maar ook de strafrechtelijke verjaring ten aanzien van slachtoffers die in hun jeugd misbruikt waren. Met de wetswijzigingen waarbij zowel is bepaald dat de strafrechtelijke verjaring pas gaat lopen wanneer het slachtoffer meerderjarig wordt (artikel 71, lid 3, Strafrecht), als dat de civielrechtelijke vordering niet verjaart zolang het feit strafrechtelijk niet is verjaard (art 3:310, lid 4, BW) is aan de bezwaren van destijds tegemoet gekomen. De kwestie is of het slachtofferbelang om een verdergaande verruiming, dan wel afschaffing van de verjaring vraagt. Ik ben bang dat het antwoord op die vraag niet eenduidig is.

Wat betekent een verdere verruiming of afschaffing van de strafrechtelijke verjaring voor slachtoffers? Het betekent dat slachtoffers die vaak vanwege ernstige trauma's of angst voor sociaal isolement, na meer dan twaalf jaar na het strafbare feit of hun meerderjarigheid pas in staat zijn om naar buiten te treden met hun ervaringen – denk aan de slachtoffers van het seksueel misbruik binnen de rooms-katholieke kerk – de mogelijkheid krijgen om aangifte te doen en zo erkenning van hun leed te krijgen. Dat is een pluspunt. Maar wat als die mogelijkheid verwachtingen wekt die niet waargemaakt kunnen worden omdat het bewijs na zo veel jaar niet rond te krijgen is en omdat de vervolging van zo'n oud feit niet bovenaan het prioriteitenlijstje van politie en justitie staat? Is de mogelijkheid van vervolging dan nog een pluspunt of levert de teleurstelling dat de mogelijkheid geen werkelijkheid wordt een nieuw trauma op?

Verdere verruiming of afschaffing van de verjarings termijn betekent ook dat zaken die eerder al wel bij bekend waren nieuw leven ingeblazen wordt, omdat nieuw bewijsmateriaal opduikt of omdat nieuwe technieken het mogelijk maken oud materiaal opnieuw te onderzoeken. Dat betekent dat zaken wellicht alsnog opgelost kunnen worden en de rechtvaardigheid kan zegevieren. Dat is mooi, maar het zal in de praktijk vooral ook betekenen dat slachtoffers opnieuw geconfronteerd worden met een traumatische gebeurtenis uit hun verleden; een gebeurtenis die ze wellicht al verwerkt hebben. Wanneer er alsnog vervolging plaatsvindt, is de kans groot dat het slachtoffer zal moeten getuigen in een strafzaak en het bijvoorbeeld vragen van de advocaat van de verdachte moet beantwoorden over de details van die verkrachting van vijf-

tien jaar geleden. Is dat in het belang van het slachtoffer? Van sommigen wellicht wel, voor anderen is het risico op secundaire traumatisering door het strafproces levensgroot aanwezig.

Op verzoek van het WODC heb ik een aantal jaren geleden een verkennend onderzoek mogen doen naar secundaire victimisatie van slachtoffers in het strafproces. Een van de conclusies van dat onderzoek was dat de kans op secundaire victimisatie verkleind kan worden door te zorgen voor rechtvaardigheid, veiligheid, voorspelbaarheid en controle. Wanneer we nagaan hoe het onderhavige wetsvoorstel op deze aspecten scoort, zou je kunnen zeggen dat de rechtvaardigheid toeneemt – schuldigen kunnen worden gestraft – en dat de voorspelbaarheid afneemt: slachtoffers weten nog langer niet waar ze aan toe zijn. Versterking van de controle lijkt hier aangewezen. Daar waar het algemeen maatschappelijk belang door tijdsverloop steeds geringer is geworden, zal de wens van het slachtoffer met betrekking tot het opsporen en vervolgen van oude zaken meer gewicht in de schaal moeten leggen. Is de minister het met ons erover eens dat het van belang is slachtoffers te horen alvorens tot opsporing en vervolging over te gaan, en dat naarmate het tijdsverloop sedert het delict groter is, de wensen van het slachtoffer meer gewicht moeten krijgen bij het beantwoorden van de vraag of tot (verdere) opsporing en vervolging moet worden overgegaan? Zo ja, hoe gaat de minister dit vormgeven? Hoe gaat hij meer in het algemeen het risico op secundaire victimisatie van het slachtoffer ten gevolge van het strafproces verkleinen?

Mijn fractie is er met dit wetsvoorstel nog niet uit. Wij zien dat het in sommige situaties wenselijk kan zijn de strafrechtelijke verjaringstermijn af te schaffen, met name vanwege het belang van sommige slachtoffers. We zien echter ook nadelen voor verdachten en hun recht op een eerlijk proces, voor slachtoffers die het risico lopen op secundaire traumatisering, maar ook voor het algemeen belang en de strafrechtspleging als zodanig. Hoe moet namelijk worden omgegaan met de gewekte maatschappelijke verwachtingen? Als je kunt vervolgen, moet je immers blijven investeren in het onderzoek van cold cases, wat je moet afzetten tegen de beperkte onderzoeks- en vervolgingscapaciteit. Hoe meer capaciteit besteed wordt aan oude zaken, hoe minder er overblijft om "verse" strafzaken uit te rechercheren.

Meer capaciteit vrijmaken voor cold cases betekent minder capaciteit overhouden om bijvoorbeeld kinderporno op internet te bestrijden, of om mensenhandelzaken, waar we vorige week nog over spraken, tot een goed einde te brengen. Is dat wat de samenleving wil? Is de minister eigenlijk van plan om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer capaciteit in te zetten voor het opsporen en vervolgen van cold cases? Zo ja, ten koste van wat? Zo nee, heeft het onderhavige wetsvoorstel dan niet vooral symbolische waarde? Wij wachten de beantwoording van de minister met belangstelling af.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Aan de schriftelijke voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel heeft mijn fractie niet deelgenomen. Daaruit alleen mag al afgeleid worden dat dezerzijds geen fundamentele kritiek op (onderdelen van) het wetsvoorstel bestaat. Het betreft evenwel een belangwekkend aspect van onze strafrechtspleging: de vervolgings-

verjaring. Die mag ook op aandacht van mijn fractie rekenen in de vorm van een korte beschouwing. Om te beginnen heb ik het als een genoegen ervaren om van de memorie van antwoord kennis te nemen. In een misschien wat aangepaste vorm zou deze, althans substantiële onderdelen ervan, een fraai artikel opleveren.

Maar ter zake, verjaring als zodanig is één van de vervalgronden in het strafrecht. Vervalgronden zijn, materieel gezien, de bijzondere redenen die een rechtens bestaande eindaansprakelijkheid opheffen. In de wet worden de vervalgronden zo geregeld dat alle drie substelsels die samen het strafrecht vormen, een rol krijgen: materieel, procesueel en sanctioneel. Onder de algemene vervalgronden zijn een drietal categorieën te onderscheiden: 1. de enkelvoudigheid vanwege het "ne bis in idem"-beginsel; 2. bestaande equivalenten voor bestraffing, zoals de transactie en buitenlandse vonnissen; 3. de dood van de aansprakelijke persoon wegens zinsverlies van de straf. Dit laatste is ook aan de orde bij verjaring. Zo verbindt verjaring aan een bepaald tijdsverloop het gevolg van aansprakelijkheidsverval. Die heeft dus een extinctieve functie. Dat tijdsverloop een juridische betekenis krijgt, is op zich niets bijzonders. Het strafrecht wemelt van de termijnen, maar bij verjaring zitten we daar toch wat mee.

Er zijn allerlei op rechtsbeginselen stoelende theorieën, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, ter rechtvaardiging van de verjaring opgedoken, aangehangen en verdedigd. Dat op zich duidt er al op dat er problemen zijn met die rechtvaardiging. Eenvoudiger en bescheidener is de benadering die de verjaring niet rechtvaardigt maar verklaart. Dan worden de motieven voor verjaring begrijpelijk gemaakt en gaat het niet om rechtsgronden. De verjarringsregeling bestrijkt een geweldige hoeveelheid variaties: variaties in delicten, in omstandigheden, in de rol die de overheid speelt en in de activiteiten van de overheid. Ook variëren de termijnen en verschillen de regelingen per land. Er is dus geen sprake van eenduidigheid.

Aanhakend bij hetgeen daarover in de memorie van antwoord wordt weergegeven, valt op dat in de memorie van toelichting bij de wet van 1886 het volgende werd gesteld. Ik citeer nu wat mevrouw De Boer al heeft geciteerd: "dat (...) na een lang tijdsverloop met de herinnering aan het gebeurde de noodzakelijkheid der bestraffing (...) vervalft". Deze "verflauwing der herinnering" betekende "het allengs insluimeren van het publieke geweten dat eindelijk geen straf meer vordert". Wat hier ook van zij, in elk geval hanteert de wetgever hier niet strikt juridische argumenten of verklaringen. Dat is enerzijds vanuit de moeite met de verjaring en anderzijds toch ook de verdienste van dit instituut. Bij verjaring moeten wij juristen over onze muren heen kijken.

Het begrip "subsocialiteit", waaraan de naam van M.P. Vrij is verbonden, kan ons misschien de invloed van niet-strafrechtelijke verschijnselen op het strafrecht doen onderkennen. Vrij doelde met dit begrip op de psychische en sociale effecten van het onrecht. Vervolging en strafexecutie gaan deze subsociale effecten tegen. De meeste van deze effecten kunnen ook door tijdsverloop verdwijnen. Deze beschouwing lijkt mij wat meer inhoud te geven aan het materiële aspect van de verjaring dan de wat magere opmerking in de memorie van toelichting van 1886 die ik net citeerde, namelijk dat de herinnering verflauwt. Al komt het uiteindelijk op hetzelfde neer. Met de subsocialiteit wordt evenwel de opheffing verklaard van de verjaring van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen

de menselijkheid in 1971. De tijd had de door de betrokkenen toegebrachte wonden namelijk nog niet geheeld.

De materiële verjaring kunnen we per saldo nog het best begrijpen met behulp van de oude wijsheid die kernachtig luidt: de tijd slijt. Dit is geen specifiek juridisch inzicht te noemen, maar het rechtsaspect mogen we niet naar believen onttrekken aan de klem van de algemene ervaringen. Na een ontwrichtend gebeuren herneemt vroeg of laat alles zijn gewone loop. De wond geneest, maar een litteken blijft achter. Niet alles wordt dus uitgewist.

Eerder sprak ik over variatie. De wetgever kan niet in naam van de gelijkheid alle nuances negeren. Niet alle wonden genezen immers in hetzelfde tempo. Daar wordt in het wetsvoorstel rekening mee gehouden door voor bepaalde categorieën delicten eigen termijnen en aanvangstijdstippen te hanteren. Verder is er dan nog artikel 6, lid 1, EVRM, waardoor het procesrecht er als het ware een nieuwe verjaringstermijn bij heeft gekregen. Het interessante hierbij is dat de redelijkheidseis nuances introduceert, afgestemd op de concrete zaak; een aspect van rechtsverfijning dus dat de klassieke verjaring niet kent. Het redelijkheidsbeginsel geldt veel algemener en niet pas – en niet alleen – vanaf de daadwerkelijke vervolgingsdreiging, maar al veel eerder, bijvoorbeeld vanaf de ontdekking. Zal de wetgever nog wel opgewassen blijven tegen de nuances die de rechter aan dit artikel kan ontleenen?

Zonder op alle punten de argumentatie voor de verjaring van de wetgever van 1886 te onderschrijven, beweegt het wetsvoorstel zich wel in de lijn van die wetgeving. De kritiek vanuit de maatschappij op de verjaringstermijnen van een aantal categorieën ernstige delicten zal leiden tot verruiming van die termijnen en zelfs tot het opheffen daarvan bij misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld plus een bijzondere regeling voor een aantal zedenmisdrijven. Nieuw in de relatieve zin is het gewicht dat bij de afweging van vervolging aan het belang van het slachtoffer wordt toegekend. Dit is relatief nieuw, want ook in 1886 speelde dit belang uiteraard een rol. Er is in meer algemene zin sprake van de emancipatie van het slachtoffer in het strafproces. Dit zo zijnde, moet echter vaststaan dat het bij verjaring niet alleen gaat om het belang van het slachtoffer, maar ook breder om de bescherming van de rechtsorde als zodanig en de belangen van de samenleving als geheel. Dat zal de minister toch met mij eens zijn?

Het is daarom terecht dat het wetsvoorstel ook op enkele slachtofferloze delicten, die gevaar voor de algemene veiligheid van personen en goederen teweegbrengen, van toepassing is en blijft. Hetzelfde geldt voor het geval dat een slachtoffer om hem of haar moverende redenen niet wenst te getuigen. Ook dat kan niet allesbeslissend zijn voor de vraag van al dan niet vervolging.

Tot besluit spreek ik de wens uit dat dit wetsvoorstel een fortuinlijker lot is beschoren dan het wetsvoorstel dat wij hier vorige week met de vorige minister, in dezelfde persoon, behandelden, namelijk het voorstel tot bestrijding van de prostitutie en de misstanden in de prostitutiebranche.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. Het verheugt ons de minister terug te zien op dezelfde post, namelijk die van minister van Veiligheid en

Justitie in het nieuwe kabinet van VVD en PvdA. Ik spreek even met de door de minister zelf vaak gebruikte woorden: "U kent mij, voorzitter." Dat is inderdaad voor de leden van deze Kamer een plezierig gegeven voor boeiende debatten.

In het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, stelt het kabinet voor om de categorie misdrijven waarvoor geen verjaring geldt, uit te breiden. Zoals bekend werd in Nederland in 1971 bij wetswijziging gekozen voor het afschaffen van de verjaring voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. In 1974 kwam het Europees Verdrag tot stand met dezelfde strekking, namelijk oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid verjaren niet. Ook in het Statuut van Rome tot oprichting van het Internationaal Strafhof, dat deze dagen zijn tienjarig bestaan herdenkt, is in artikel 29 bepaald dat oorlogsmisdrijven, het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en het misdrijf agressie niet kunnen verjaren. Sinds 2006 is dankzij het initiatiefwetsvoorstel-Dittrich/Van Haersma Buma in Nederland de verjaring afgeschaft voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Kortom, het is inmiddels algemeen erkend dat zeer ernstige misdrijven niet mogen en ook niet kunnen verjaren.

Het kabinet stelt thans voor om de verjaring ook af te schaffen voor alle misdrijven waarop een maximumgevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en de verjaring tevens af te schaffen voor ernstige zedenmisdrijven tegen kinderen. Voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, wordt de verjaring niet afgeschaft, maar wordt deze verlengd van twaalf naar twintig jaar. De gedachte achter de aanpassing van de verjaringsregeling is dat het kabinet het niet te rechtvaardigen vindt dat daders van zeer ernstige misdrijven enkel door tijdsverloop aan strafvervolging kunnen ontkomen. Dit is hier vandaag al eerder naar voren gebracht. De positie van slachtoffers van ernstige strafbare feiten dient, naar de mening van het kabinet, centraal gesteld en versterkt te worden teneinde aan de behoefte aan genoegdoening van die slachtoffers tegemoet te komen.

Ik heb dit in het voorlopig verslag al namens mijn fractie naar voren gebracht en zal er ook nu weer helder over zijn dat de VVD-fractie de inzet van het kabinet om meer aandacht te geven aan de positie van het slachtoffer heel goed begrijpt. Het slachtoffer heeft daar recht op en dat is in het verleden onvoldoende het geval geweest. De minister spreekt over de behoefte aan genoegdoening van het slachtoffer, vergelding dus. De vraag is of dit bereikt kan worden met het wetsvoorstel. Het is vooral de vraag of dit de drijfveer is die past in ons strafrechtelijk systeem dat erop gericht is dat inbreuken op de rechtsorde van overheidswegen, door het Openbaar Ministerie, worden vervolgd en door een onafhankelijke rechter worden berecht.

Ik zal in dit debat namens de VVD-fractie de volgende punten aan de orde stellen: de wenselijkheid van een wetenschappelijk onderbouwde visie over doel, nut en effect van het strafrecht in het licht van verschillende wetsvoorstellen op het terrein van het strafrecht; het hellende vlak van het telkens aanpassen van de regelgeving; bewijsmateriaal; genoegdoening voor slachtoffers.

Mijn eerste punt is de wenselijkheid van een wetenschappelijk onderbouwde visie over doel, nut en effect van het strafrecht. Namens mijn fractie heb ik daarover een vraag gesteld in het voorlopig verslag, mede in het licht van enkele andere wetsvoorstellen op het terrein van het strafrecht, zoals de herziening ten nadele en tot voor

kort nog de minimumstraffen. De minister komt met een uitgebreid antwoord en verwijst daarbij naar de lijn die is ingezet met recente wetgeving, met name als gevolg van gewijzigde inzichten over de positie van het slachtoffer en de grotere mogelijkheden van DNA-onderzoek en andere technische ontwikkelingen. Daarmee is de vraag van mijn fractie slechts gedeeltelijk beantwoord. De VVD-fractie heeft behoefte aan een brede, samenhangende visie op het strafrecht in het licht van gewijzigde opvattingen en ontwikkelingen. Die brede, samenhangende visie kan dragend zijn voor toekomstige wetsvoorstellen op het terrein van het strafrecht. Daarbij wordt gestreefd naar een balans tussen het belang van de samenleving als geheel bij de bescherming van de rechtsorde, de belangen van slachtoffers respectievelijk hun nabestaanden en de rechtspositie van verdachten en daders. Graag krijg ik hierop een reactie van de minister.

Mijn tweede punt bouwt voort op wat ik zojuist heb gezegd. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt, is het ijzeren regime van de verjaring voor misdrijven waarop geen levenslang staat, doorbroken. De stap naar verdere opheffing van de strafrechtelijke verjaring met het oog op de behoefte van slachtoffers aan genoegdoening zal dan vrij eenvoudig gezet kunnen worden. Ik zeg niet dat het zal gebeuren, maar de drempel is ontegenzeggelijk verlaagd. Dit is het verschijnsel van het "hellend vlak". Hoe ziet de minister dit? Is hij van mening dat verjaring in het strafrecht sowieso achterhaald is, dat het beginsel "litis finiri oportet" in het strafrecht niet meer past in de huidige tijd bij de momentele stand van DNA-bewijs en technisch en forensisch onderzoek? Of het antwoord op die vraag nu "ja" of "nee" luidt, in beide gevallen hoor ik graag de visie van de minister op in ieder geval dit aspect van het strafrecht.

Mijn derde punt betreft de beschikbaarheid en toegankelijkheid van bewijsmateriaal. Ik neem daarin ook mee het bewaren van door getuigen vrijwillig afgestaan DNA. In het voorlopig verslag heeft mijn fractie gevraagd waar de alsmaar groeiende hoeveelheid bewijsmateriaal bewaard zal worden – in een soort staatsarchief bijvoorbeeld – hoe lang dit bewaard zal worden en welke kosten ermee gemoeid zijn. De minister zal het toch met de VVD-fractie eens zijn dat een gedegen opslag van bewijsmateriaal, voor zover aanwezig, een noodzakelijk vereiste is voor het vervolgen van misdrijven waarvoor geen verjaring geldt? In de memorie van antwoord geeft de minister maar gedeeltelijk antwoord. Ik verwijs naar pagina 25. De minister schrijft dat er geen aanvullende voorzieningen nodig zijn, omdat veel misdrijven die onder dit wetsvoorstel vallen binnen een redelijke periode nadat het feit gepleegd is, worden opgelost. Kortom, die zijn al opgelost voordat er überhaupt sprake zou kunnen zijn van verjaring. Daarop was de vraag van mijn fractie niet gericht. Of ze komen laat ter kennis bij politie en justitie en pas vanaf dat moment kan begonnen worden met het verzamelen van bewijsmateriaal. Meer informatie geeft de minister niet in de memorie van antwoord. Ik mag hopen dat de minister in staat is vandaag een deugdelijker antwoord op de vragen van mijn fractie te geven, want de te bewaren hoeveelheid bewijsmateriaal zal zonder meer in de loop der tijd toenemen en daarvoor moeten voorzieningen worden getroffen.

In dit verband hoor ik graag van de minister wat er gebeurt met door getuigen vrijwillig afgestaan DNA, wanneer er wel al een onderzoek heeft plaats gevonden, maar er nog geen potentiële dader in het vizier is. Blijft dit ten

behoefte van het onderzoek door getuigen vrijwillig afgestaan DNA tot in lengte van jaren bewaard in geval van misdrijven waarvoor de verjaring is afgeschaft? Wordt betrokkene daarover geïnformeerd? Kan de minister precies aangeven welke rechten betrokkene heeft?

Tot slot, voorzitter. Is het wetsvoorstel geen symboolwetgeving? Is het reëel te veronderstellen dat na tientallen jaren wettig en overtuigend bewijs geleverd kan worden dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan? Worden er bij slachtoffers en nabestaanden geen valse verwachtingen gewekt? Het is aan de onafhankelijke rechter om bewijsmateriaal en getuigenverklaringen te beoordelen en ook om te beoordelen of er soms sprake is van strafuitsluitingsgronden. Dat zal niet makkelijk zijn, vele jaren nadat het feit is begaan. De voorbeelden die de minister aangeeft in de memorie van antwoord laten zien dat er zaken zijn waarin ook na vele jaren overtuigend bewijs geleverd kan worden. Maar in vele andere zaken zal dat niet het geval zijn en zal er geen veroordeling volgen. Het slachtoffer krijgt dan opnieuw een klap te verwerken. Secundaire victimisatie; het is al genoemd. Is het OM er voldoende op toegerust om slachtoffer en nabestaanden voor te bereiden op en vervolgens bij te staan bij een dergelijke uitkomst, vanuit het gegeven dat in Nederland de onschuldpresumptie geldt? Werpt de afschaffing van de verjaring voor de in het wetsvoorstel bedoelde misdrijven dan wel haar vruchten af?

Voorzitter, ik begon mijn bijdrage met de opmerking dat mijn fractie de inzet van het kabinet om de positie van slachtoffers van ernstige strafbare feiten centraal te stellen, begrijpt. Mijn fractie heeft, zoals duidelijk is, echter nog wel wat vragen over het wetsvoorstel en de koers die het kabinet met dit wetsvoorstel inslaat. Wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.



De heer **Ruers** (SP):

Voorzitter. Gelukwensen aan het adres van de minister voor zijn voortzetting, waarbij ik de hoop uitspreek dat we nog een aantal jaren hier met elkaar mogen debatteren, zoals we dat zijn gewend. Ik hoop op een vruchtbare samenwerking, en ik zie daarnaar uit.

Ik wil in mijn bijdrage in het kort enkele aspecten van de verjaringsproblematiek in het strafrecht aanstippen, namelijk de positie van de verjaring binnen het strafrecht, de knelpunten bij het functioneren van het strafrecht in de praktijk en de reactie van de minister op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Alvorens deze onderdelen toe te lichten, wil ik opmerken dat ik, nu ik niet heb deelgenomen aan de schriftelijke gedachtewisseling, met belangstelling en waardering kennis heb genomen van de talrijke kundige en indringende vragen van de andere fracties, alsmede de beantwoording door de minister. Aan enkele van deze vragen en antwoorden zal ik hierna refereren.

Verschillende fracties hebben de vraag gesteld of de minister wel voldoende onderbouwing geeft voor de beoogde ingrijpende wijziging van het wetboek van strafrecht en de strafrechtpleging. Ook is er terecht gewezen op de vrij recente wijziging van de verjaringsbepalingen van 2005 en het feit dat er nog geen ervaring met die wijziging is opgedaan. In brede kring, zo stel ik vast, heerst de opvatting dat er met dit wetsvoorstel overhaast gehandeld wordt, het wetsvoorstel gezien wordt als symboolwetgeving en de wetenschappelijke onderbouwing node

gemist wordt. De minister antwoordt daarop onder meer met te verwijzen naar de sinds de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht – heel lang geleden – sterk veranderde maatschappelijke context. Hij poneert de stelling dat het voorstel voortvloeit uit de "gewijzigde inzichten wat betreft de toepassing en de reikwijdte van de strafwet, ingegeven door discussies in de rechtsgeleerde literatuur, de politiek en de samenleving". Naar mijn mening levert deze vage, niet concrete verwijzing naar algemene en niet nader gemotiveerde omstandigheden op zich nog geen voldoende grondslag voor de voorgestelde wijziging van de verjaringsbepalingen.

De minister stelt ook dat het niet acceptabel is dat, waar sprake is van een ernstig strafbaar feit, vervolging van dat feit niet meer mogelijk is wegens verjaring. Ik merk daarbij allereerst op dat de minister niet heeft aangetoond dat door de thans vigerende wetsbepalingen inzake verjaring ernstige strafbare feiten verjaren. Evenmin heeft hij aannemelijk gemaakt dat de voorgestelde wijziging in de genoemde gevallen wel effectief en haalbaar is qua verjaring. Anderen hebben daar vandaag al op gewezen. Bovendien staat het vast dat een deel van de zaken waarbij verjaring speelt of kan spelen het niet de verjaringstermijn zelf is die vervolging belemmert, maar het onvoldoende functioneren van het huidige strafrecht. Ik kom daar nog op terug.

De minister verwijst in het kader van de verjaring meermalen naar het jaar 1886 en doet het voorkomen alsof de maatschappelijke opvattingen over verjaring en de wetgeving sindsdien onveranderd zijn gebleven. Die visie wordt op zich reeds weerlegd door de wetswijziging inzake de verjaring van 2005, waarmee, het zij herhaald, nog geen ervaring is opgedaan. Daar komen bij de wetswijziging van 1 februari 2005, de Wet DNA-onderzoek, en de wetswijziging van 1 april 2012, de introductie van het DNA-verwantschapsonderzoek. Ook met deze wetten is nauwelijks nog ervaring opgedaan en die wetten leveren dus geen argumenten voor het voorliggende voorstel.

Omdat de verjaring slechts een onderdeel van het strafrecht is, is de vraag gerechtvaardigd hoe het staat met het functioneren van het strafrecht in zijn algemeenheid en de positie van de verjaring daarbinnen. In dat verband hebben andere partijen terecht aandacht gevraagd voor het rapport van de Algemene Rekenkamer van 16 februari 2012, getiteld Prestaties in de strafrechtketen. Ik zal niet citeren wat NRC Handelsblad daarover gisteren schreef! Op pagina 6 van dit rapport stelt de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de probleemstelling: "We hebben ons hierbij geconcentreerd op de in- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven in de periode van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010." Ik stel vast dat de door de Algemene Rekenkamer vermelde onderzoeksperiode afwijkt van de periode die de minister in de memorie van antwoord van 30 augustus jongstleden, op pagina 15 noemt. De minister stelt daar immers dat de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan van oktober 2010 tot juni 2011. Dat lijkt me nogal merkwaardig. Ik neem aan de minister zich hier vergist en bedoeld heeft de periode die in het rapport van de Algemene Rekenkamer staat, namelijk van 1 oktober 2009 tot 30 september 2010. Mocht er volgens de minister ook nog een rapport van de Algemene Rekenkamer bestaan dat betrekking heeft op de door de minister genoemde periode, dan hoor ik dat graag. In dat geval neem ik aan dat de minister het andere rapport van de Algemene Rekenkamer voor de tweede termijn

van dit debat aan de Kamer beschikbaar stelt, zodat wij daarop nog kunnen reageren.

In antwoord op vragen van de VVD-fractie in dit verband merkt de minister het volgende op: "Van belang voor dit wetsvoorstel is dat het onderzoek van de AR zich richtte op gewelds- en vermogensmisdrijven, terwijl dit wetsvoorstel ook ziet op bijvoorbeeld zedenmisdrijven. Bovendien ziet dit wetsvoorstel alleen op ernstige zedenmisdrijven. Voor zware en middelzware misdrijven geldt, blijkens het rapport van de AR dat de kans op ongewenste uitstroom klein is." Het rapport van de Algemene Rekenkamer van 16 februari van dit jaar omschrijft de onderzochte misdrijven als volgt: "Geweldsmisdrijven zijn misdrijven zoals mishandeling, bedreiging, stalking, seksuele misdrijven, misdrijven tegen het leven, vrijheidsbeneming, gijzeling en mensenhandel. Vermogensmisdrijven betreffen diefstal, verduistering, inbraak, bedrog, valsheidsmisdrijven, heling, afpersing, bankbreuk en witwassen. Gewelds- en vermogensmisdrijven vormen 68% van het totale aantal misdrijven en hadden prioriteit bij het in de onderzoeksperiode regerende kabinet-Balkenende IV. Daadkrachtige aanpak van geweld en criminaliteit vormt ook voor het huidige kabinet een speerpunt." Hieruit volgt naar mijn mening dat, anders dan de minister het voorgeeft, het onderzoek van de Rekenkamer ook betrekking had op zedenmisdrijven. Graag verneem ik of de minister dat oordeel deelt.

Ik ga nog even door met citeren uit het bekende rapport. Op pag. 9, bij het onderdeel "algemeen beeld", schrijft de Rekenkamer het volgende: "Met name de politie en het OM worden geconfronteerd met meer zaken dan ze aankunnen; daarom moeten ze een selectie aanbrenge in het aantal te behandelen zaken. We constateren dat de capaciteit niet optimaal benut wordt. Er zijn zaken die volgens de regels opgevolgd hadden moeten worden, maar geen opvolging krijgen. (...) Er zijn ook zaken die wel opgevolgd worden maar de strafrechtketen op een eerder of later moment hadden moeten verlaten of verjaren." Dat constateert dus de Rekenkamer.

En hij gaat verder: "De vraag naar de omvang van de ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen kunnen we niet beantwoorden, omdat daarover nauwelijks kwantitatieve informatie voorhanden is. Op basis van de vele gesprekken die wij hebben gevoerd met de ketenpartners stellen we wel vast dat dit type uitstroom voorkomt. (...) Verantwoordelijke functionarissen bij veel ketenpartners binnen de strafrechtketen zijn nauwelijks op de hoogte van de omvang van de ongewenste uitstroom, onder andere doordat de informatievoorziening in de keten hierop onvoldoende is ingericht. Ze hoeven over de ongewenste uitstroom kennelijk geen verantwoording af te leggen en kunnen door het ontbreken van informatie dus ook onvoldoende sturen op het voorkomen daarvan."

Ik heb dit uitvoerige citaat gekozen, omdat het toch aangeeft hoe ernstig het is gesteld met de strafrechtketen en met het functioneren van het strafrecht in ons land. Dat is volgens mij nodig om dit wetsvoorstel goed te kunnen plaatsen. Ik stel bijgevolg ook vast dat er volgens de Rekenkamer ook in de onderzochte categorieën van misdrijven zaken voorkomen die niet opgelost worden door verjaring. Graag verneem ik of de minister die conclusie deelt. Zo ja, kan de minister aangeven wat de belangrijkste oorzaken zijn van die verjaring en hoe deze voorkomen kan worden?

Een andere conclusie van de Rekenkamer is de volgende: "De uitstroom van een deel van de zaken is niet in lijn

met wet- en regelgeving of anderszins ongewenst." En: "Dat daarnaast ook zaken tussen wal en schip vallen, is niet uit te sluiten aangezien veel organisaties zich niet sluitend (in kwantitatieve zin) kunnen verantwoorden over hun zaakafhandeling: instroom-, uitstroom- en voorraadgegevens sluiten niet op elkaar aan of zijn onbekend. Het is niet gelukt de omvang van de in-, door- en uitstroom van gewelds- en vermogensdelicten van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010 volledig in kaart te brengen."

Wat betekent dit nu in cijfers uitgedrukt? Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat van de 93.000 zaken waarin de politie op jaarbasis een proces-verbaal doorstuurt naar het OM, in 31.000 zaken, dat wil zeggen in een derde van alle gevallen, het proces-verbaal vanwege allerlei onvolkomenheden door het OM aan de politie wordt teruggestuurd. Wat er vervolgens met deze teruggestuurde 31.000 zaken gebeurt, heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen. Wel heeft de Rekenkamer moeten constateren dat er geen enkele verantwoording gegeven wordt van het feit dat er 31.000 serieuze strafzaken in een groot zwart gat verdwijnen. Men noemt dat "tussen wal en schip", maar in populaire taal zou je zeggen dat zij achter de rododendrons worden gedeponeerd.

Een ander ernstig punt is dat de Rekenkamer in het kader van de verjaring constateert dat het door executieverjaring in 16% van de 15.871 zaken niet komt tot feitelijke tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen in de onderhavige periode.

Hieruit blijkt dat de prestaties in de strafrechtketen zwaar onder de maat zijn en dat verjaring een rol speelt bij in ieder geval een deel van de door de Rekenkamer onderzochte zaken die mislukken. Dat gegeven brengt naar onze mening mee dat het reeds om deze reden niet zinvol is om nu al de voorgestelde wijziging van de verjaringbepalingen in te voeren. Op zijn minst zal eerst onderzocht dienen te worden wat de oorzaken van de verjaring zijn en hoe voorkomen kan worden dat strafzaken überhaupt verjaren. Met andere woorden, de minister zal eerst de problemen in de strafrechtketen grondig moeten onderzoeken en oplossen voordat de wettelijke regeling van de vervolgingsverjaring op een zinvolle wijze kan worden gewijzigd.

Tegen die achtergrond vind ik het onbegrijpelijk dat de minister de motie die op 22 maart 2012 in de Tweede Kamer is ingediend door de leden Van Tongeren en Berndsen, eenvoudigweg heeft afgewezen. In die motie werd de regering gevraagd om te onderzoeken wat de belangrijkste oorzaken zijn waardoor strafzaken verjaren en hoe dat voorkomen kan worden. Het commentaar van de minister daarop was bijzonder summier: "Het wekt de illusie dat we het allemaal moeten gaan uitzoeken, mede als basis voor dit wetsvoorstel. Ik zie niet de noodzaak in om dat te doen."

Ik zou daarbij willen opmerken dat deze onluisterende conclusies over de slechte resultaten in de strafrechtketen juist alle reden voor de minister zouden moeten zijn om dat onderzoek wel uit te voeren. Immers, zonder onderzoek geen recht van spreken, en zeker geen recht van wetgeving.

Ik stel vast de minister in de bijlage van het rapport van de Rekenkamer al heeft gereageerd, zie pag. 31 en verder. In het nawoord op die reactie schrijft de Rekenkamer onder meer: "Zijn suggestie dat onze conclusies relativeren verdienen omdat we alleen naar gewelds- en vermogensmisdrijven hebben gekeken, kunnen wij niet goed plaat-

sen. Afgezien van het feit dat dat type misdrijven ruim twee derde van de misdrijven betreft, zijn onze conclusies niet primair gebaseerd op informatie naar delicttype, maar op het ontbreken van inzicht in de totaalstromen en op de vele gesprekken die we over de volle lengte van de strafrechtketen hebben gevoerd." Ik hoor graag een reactie van de minister op dat punt.

Ook heeft de minister in twee brieven aan de Tweede Kamer, van 29 februari en van 29 juni, zijn visie kenbaar gemaakt. In deze brieven kondigt de minister een groot aantal maatregelen tot herstel en verbetering aan. Twee daarvan zijn naar onze mening van groot belang voor de verbetering van de prestaties in de strafrechtketen. Deze zijn: het op peil brengen van de opleidingscapaciteit voor opsporing en meer aandacht geven in de politieopleiding aan de kwaliteitsnormen voor processen-verbaal. Dat betekent volgens ons dat er veel geïnvesteerd moet worden in de opleiding en bijscholing van politiemensen. Dat kost mankracht, tijd en veel geld. We horen graag hoeveel extra geld daar naar zijn mening voor nodig is en of de minister dat geld nu reeds beschikbaar heeft.

In zijn brief van 29 juni verwijst de minister naar het WODC-rapport van 6 februari dat tot dezelfde conclusies komt als de Rekenkamer, waarvan akte, zou ik zeggen. Volgens de minister volgt uit het WODC-rapport dat de slechte resultaten niet veroorzaakt worden door de noodzaak om zorgvuldig onderzoek te doen of de vereiste kwaliteit, maar door inefficiënt werken. Los van de vraag of het slechte resultaat inderdaad niets te maken heeft met de noodzaak van zorgvuldig onderzoek, wat ik betwijfel, roept deze stelling van de minister opnieuw de vraag op hoe dat beter en efficiënt werken gerealiseerd wordt en hoeveel dat gaat kosten. We zijn zeer benieuwd naar de antwoorden van de minister op dit punt.

De door de minister aangekondigde maatregelen zullen, zo lezen wij, eerst over enkele jaren de prestaties in de strafrechtketen beter maken. Dat houdt in dat er voorlopig nog weinig verbeteringen te verwachten zijn. Dat betekent ook dat er, na het resultaat van 2010 dat ik al noemde, in 2011 en 2012 nog steeds tienduizenden processen-verbaal in het niets zullen verdwijnen. Dat betekent dat zaken niet worden opgelost, verdachten niet worden vervolgd en slachtoffers in de kou blijven staan.

Wij zijn bijgevolg van mening dat de minister, die zegt dat hij het lot van de slachtoffers hoog in het vaandel heeft staan, waarvoor hulde, op zijn minst alle slachtoffers van de afgelopen drie jaren van wie het proces-verbaal de mist is ingegaan, bij elkaar zo'n 100.000 slachtoffers, zijn excuses dient aan te bieden voor het verloren gaan van deze processen-verbaal en de wanprestatie van zijn ministerie. Ik hoor graag of de minister daartoe bereid is.

Ik wil op dat punt wel een gokje wagen. Volgens mij gaat de minister gehoor geven aan mijn verzoek. Afgelopen zaterdag was de minister bij mij in de buurt, in Utrecht, om bij het winkelcentrum op 't Goylaan een gedenkplaat in het trottoir te leggen. Dat deed hem goed, hoorde ik van de mensen en las ik in de krant. Volgens de krant kreeg de minister als oud-burgemeester een warm welkom. Ook schreef de krant: "De minister kondigde aan dat 'zijn beoogd opvolger', hijzelf dus, het doen van aangifte bij de politie verder wil vereenvoudigen. Bij de nationale politie hoort een systematischer aanpak en de burger moet geïnformeerd worden over wat er met zijn aangifte gebeurt.", aldus de minister. Als de minister dat laatste nodig vindt, en ik steun hem daarin volledig, dan zal

Ruers

hij zeker bereid zijn om daar waar op grote schaal processen-verbaal in de mist verdwijnen, daarvoor zijn excuses aan te bieden. Ik hoor graag de reactie van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf