

Vergaderjaar 2022–2023

32 890

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

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2022

Met deze brief voldoe ik aan de toezegging gedaan door een van mijn ambtsvoorgangers op 6 november 2011, tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (Kamerstukken 32 890; Stb. 2012, 572). Het gaat om de toezegging aan het toenmalig lid Bijsterveld (CDA) om de Kamer op de hoogte te houden van eventuele ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op het gebied van het overgangsrecht, met gevolgen voor strafzaken waarin wat de verjaringsregeling¹ betreft overgangssperikelen spreken (T01614). De reden waarom ik uw Kamer nu informeer is dat een recente zogeheten «advisory opinion» (hierna: raadgevend advies) van het EHRM elke twijfel wegneemt over de houdbaarheid van het in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak gehanteerde overgangsregime bij wijzigingen van de verjaringsregeling in het licht van die rechtspraak. Het gaat om het raadgevend advies gegeven op 26 april 2022 op verzoek van het Armeense Hof van Cassatie over, kort gezegd, de toepasselijkheid van artikel 7 EVRM op regels over verjaring (request nr. P 16-2021-001).

Voordat ik inga op het raadgevend advies, schets ik het overgangsregime bij aanpassing van de verjaringsregeling, waarbij ik ook weergeef wat daarover in het kader van de parlementaire behandeling is gewisseld. Vervolgens zal ik de uitspraak *Antia en Khupenia t. Georgië* van het EHRM bespreken. Deze uitspraak gaat niet over een situatie waarin sprake is van aanpassing van verjaringsregels. Omdat de uitspraak door het EHRM in het raadgevend advies wordt aangehaald, wordt de uitspraak hieronder voor een goed begrip van dat advies desalniettemin kort aan de orde gesteld. Daarna zal ik aandacht besteden aan het raadgevend advies van

¹ Waar in deze brief wordt gesproken over «verjaring» wordt bedoeld op de vervolgingsverjaring (artikel 70 e.v. van het Wetboek van Strafrecht).

het EHRM en de betekenis daarvan voor het overgangsrecht bij de aanpassing verjaringsregels. Volledigheidshalve merk ik nog op dat op dit moment twee Nederlandse zaken aanhangig zijn bij het EHRM, die betrekking hebben op de verjaringsregeling in het licht van artikel 7 EVRM. Deze zaken gaan niet over overgangsrecht bij veranderende regelgeving maar over een wijziging in de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake de ambtshalve toetsing van de verjaring.² Omdat deze procedures nog lopen, kan ik daarover verder geen mededelingen doen.

1. Het overgangsregime bij verjaringsregelingen en de Wet van 15 november 2012

Per 1 april 2013 is de Wet van 15 november 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (hierna ook: de Wet van 15 november 2012) in werking getreden. Met die wet is de verjaring voor misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een strafmaximum van twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, opgeheven. Datzelfde is geschied ten aanzien van een aantal ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen. Daarnaast is de verjaringstermijn voor misdrijven waarvoor een wettelijk strafmaximum van acht jaar of meer gevangenisstraf geldt verlengd van twaalf naar twintig jaar.

Het overgangsregime bij deze wet hield in dat de aangepaste verjaringsregeling onmiddellijke werking heeft. Dat wil zeggen dat ook als het strafbare feit is gepleegd vóór de datum van inwerkingtreding van de wet, het nieuwe verjaringsregime daarop van toepassing is. Nog lopende verjaringstermijnen werden dus verlengd of opgeheven. Dat was anders als het strafbare feit ten tijde van de inwerkingtreding van de wet al was verjaard. Wat verjaard was, bleef verjaard.

Zoals in de parlementaire geschiedenis bij de Wet van 15 november 2012 is uiteengezet, berust dit overgangsregime op een vaste beleidslijn van de wetgever. Ook bij bijvoorbeeld de opheffing van de verjaring voor oorlogsmisdrijven in 1971 (Stb. 1971, 210) en de opheffing in 2006 van de verjaring voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, gold dat het nieuwe verjaringsregime van toepassing was op alle feiten die op het moment van de inwerkingtreding nog niet waren verjaard. Zie Kamerstukken II 1968/69, 10 251, nr. 3, p. 5–6 en artikel III van de Wet van 15 november 2005 (Stb. 2005, 595). Deze beleidslijn van de wetgever was en is eveneens te ontwaren in de vaste rechtspraak van de Hoge Raad. Volgens de Hoge Raad geldt in geval van verandering van wetgeving met betrekking tot verjaring «naar hedendaagse rechtsopvatting in strafzaken het uitgangspunt dat deze verandering direct van toepassing is, met dien verstande dat een reeds voltooide verjaring wordt geëerbiedigd». Dit geldt niet alleen als de verjaringsregeling bij wet wordt aangepast, maar ook als een verjaringstermijn wijzigt als gevolg van een andere wijziging, zoals de verhoging van het strafmaximum. Zie onder andere ECLI:NL:HR:2010:BK1998; ECLI:NL:HR:2012:BW1361; ECLI:NL:HR:2013:2013; ECLI:NL:HR:2015:2842; ECLI:NL:HR:2015:3441.

In de toelichtende stukken bij de Wet van 15 november 2012 is verder uiteengezet dat de overgangsregeling in overeenstemming is met jurisprudentie van het EHRM over artikel 7 EVRM. In artikel 7 EVRM is het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel vastgelegd. Dat beginsel houdt onder andere in dat geen straf kan worden opgelegd zonder een (daaraan voorafgaande) wettelijke grondslag (nullem crimen, nulla poena sine lege). Bij de bespreking van de jurisprudentie over artikel 7 EVRM werd in

² Appl. nrs. 23106/19 en 27231/19.

het bijzonder gewezen op de uitspraken *Coëme e.a. t. België* (EHRM 22 juni 2000, appl.nrs. 33492/95, 32547/96, 32548/96, 33209/96 en 33210/96) en *Kononov t. Letland* (EHRM 24 juli 2008 en 17 mei 2010, appl.nr. 36376/04). In het *Coëme*-arrest oordeelde het EHRM 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». Deze uitspraak leek dus ruimte te laten om nieuwe wetgeving toe te passen op al lopende verjaringstermijnen. Uit de uitspraak *Kononov* werd afgeleid dat dit anders is als een verjarings-termijn reeds verstreken is op het moment dat de wijziging in werking treedt.

In de parlementaire geschiedenis wordt ook gerefereerd aan een conclusie die voorafging aan een vordering tot cassatie in het belang der wet, waarin door de Advocaat-Generaal (AG) de vraag wordt opgeworpen of de jurisprudentielijn van de Hoge Raad ten aanzien van het overgangsrecht bij de verjaring nog houdbaar is in het licht van het *Scoppola*-arrest van het EHRM (EHRM 17 september 2009, appl.no. 10249/03). Betoogd wordt 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 (zie ECLI:NL:PHR:2011:BP6878 onder 4.12). Maar om in paragraaf 10.4 van zijn conclusie weergegeven redenen durfde de AG echter toch niet uit te sluiten dat het standpunt van de Hoge Raad inzake verandering van wetgeving met betrekking tot verjaring (de directe toepasbaarheid daarvan op lopende verjaringstermijnen) wellicht in de toekomst door het EHRM in strijd zou kunnen worden geoordeeld met artikel 7 EVRM. Hij merkte daarbij op dat het echter «te veel [is] gezegd» dat het *Scoppola*-arrest «tot een bijstelling van dat standpunt dwingt».

Omdat de uitspraken van het EHRM enige ruimte voor onzekerheid lieten, werd tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat geleid heeft tot de Wet van 15 november 2012 gevraagd om de toezegging dat de Kamer op de hoogte zou worden gesteld van jurisprudentie van het EHRM die aanleiding zou geven tot bijstelling van het overgangsregime. Zie Handelingen I 2012/13, 6, item 6, p. 18.

2. Antia en Khupenia t. Georgië

In de uitspraak *Antia en Khupenia t. Georgië* van 18 september 2020 (appl.nr. 7523/10) waren twee verdachten veroordeeld voor strafbare feiten die ten tijde van het uitbrengen van de dagvaarding al waren verjaard. De Georgische wetgeving bevatte de mogelijkheid om op verzoek van de verdachte de zaak voort te zetten als een strafbaar feit al was verjaard.

Zou een veroordeling volgen, dan zou de straf echter niet tenuitvoer-gelegd kunnen worden.³ Volgens het EHRM was geen sprake geweest van een dergelijk verzoek van de verdachten, althans die was niet vastgesteld door de nationale rechter. Het EHRM overwoog verder dat het Hoogge-rechtshof van Georgië weliswaar de verdachten had vrijgesteld («exempted») van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen, maar dat dit geen effect had op hun justitiële documentatie. Tegen deze achtergrond ging het EHRM ervan uit dat de verdachten waren veroor-

³ De gedachte achter deze regeling lijkt te zijn dat het voor de verdachte gunstiger kan zijn om de strafzaak door te laten gaan en eventueel te worden vrijgesproken (om zo de mogelijkheid te hebben zijn naam volledig te zuiveren).

deeld voor strafbare feiten waarvoor zij niet veroordeeld hadden kunnen worden vanwege het verstrijken van de verjaringstermijn. Daarmee was er geen rechtsgeldige juridische basis («valid legal basis») voor de veroordeling. Het EHRM constateerde dat sprake was van een schending van artikel 7 EVRM.

3. Het raadgevend advies van het EHRM van 26 april 2022

Op grond van artikel 1 van Protocol nr. 16 bij het EVRM kan een hoogste rechterlijke instantie van een Staat die partij is bij het verdrag het EHRM verzoeken om advies uit te brengen over «principiële vragen inzake de uitlegging of toepassing van de rechten en vrijheden die zijn omschreven in het Verdrag of de protocollen daarbij». Het verzoek kan alleen worden gedaan binnen de context van een aanhangige zaak. Het Armeense Hof van Cassatie heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt om het EHRM te vragen of het niet toepassen van de verjaringsregeling bij de strafbaarstelling van marteling en andere daarmee gelijkgestelde strafbare feiten op basis van internationaalrechtelijke bronnen in overeenstemming is met artikel 7 EVRM, als de nationale wetgeving niet voorziet in de uitsluiting van verjaringstermijnen voor die feiten.⁴

Het EHRM ziet aanleiding om in het raadgevend advies nader in te gaan op de «general principles» ontwikkeld in diens rechtspraak over artikel 7 EVRM en – vervolgens – op de betekenis daarvan voor (overgangs)regels inzake verjaring.

Het EHRM definieert verjaring als het recht van de verdachte om niet te worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een bepaalde termijn sinds het plegen van het strafbare feit. Verjaring is, aldus het EHRM, een gemeenschappelijk kenmerk van wetgeving van de verdragsstaten. Verjaringsregels dienen verschillende doelen, waaronder het verzekeren van rechtszekerheid en finaliteit en het waarborgen van de rechten van de verdediging (§72 van het raadgevend advies). Onder verwijzing naar eerdere rechtspraak, waaronder de *Coëme*-uitspraak, overweegt het EHRM verder dat het verlengen van nog lopende verjaringstermijnen geen inbreuk op artikel 7 EVRM inhoudt. Verjaringstermijnen worden beschouwd als een «precondition» voor een vervolging, die geen betrekking heeft op de afbakening van het strafbare gedrag («did not define offences») of de op het feit gestelde straf (§73–75).

Vervolgens verwijst het EHRM naar de hiervoor besproken uitspraak *Antia en Khupenia*, waarin het tot de conclusie kwam dat sprake was van een schending van artikel 7 EVRM omdat de klagers waren veroordeeld zonder dat daarvoor – zoals hiervoor nader uiteengezet – een rechtsgeldige juridische basis was. Hieruit kan, aldus het EHRM, worden afgeleid («deduced») dat het laten herleven van de strafvervolgning («revival of a prosecution») nadat een feit eenmaal is verjaard onverenigbaar is met het eerder in deze brief al genoemde overkoepelende *nullem crimen, nullem poena sine lege*-principe en de voorzienbaarheid («foreseeability»), welke beginselen besloten liggen in artikel 7 EVRM. Als een strafbaar feit verjaart, vervalt de strafrechtelijke aansprakelijkheid («exclude criminal responsibility»). Dit verdragsartikel staat dan ook in de weg aan het herleven van het vervolgingsrecht nadat een strafbaar feit eenmaal is verjaard, vanwege de afwezigheid van een rechtsgeldige juridische basis (§76–77).

⁴ De gestelde vraag luidt: «Would non-application of statutes of limitations for criminal responsibility for torture or any other crimes equated thereto by invoking the international law sources be compliant with article 7 of the European Convention, if the domestic law provides for no requirement of non-application of statutes of limitation for criminal responsibility?».

Specifiek met betrekking tot de vraag van het Armeense Hof van Cassatie overweegt het EHRM dat het allereerst en bovenal aan de nationale rechter is om vast te stellen of internationale rechtsregels rechtskracht hebben in het nationale rechtssysteem en een voldoende kenbare en voorzienbare juridische basis vormen in de zin van artikel 7 EVRM om te concluderen dat het strafbare feit niet is onderworpen aan verjaringstermijnen.

4. Gevolgen voor het overgangsregime bij aanpassing van verjaringstermijnen

Het raadgevend advies neemt de eerder tijdens parlementaire behandeling van de Wet van 15 november 2012 besproken onzekerheden aangaande het overgangsrecht (verder) weg. Het raadgevend advies biedt steun zowel voor de toelaatbaarheid van de onmiddellijke toepassing van aanpassingen in de verjaringsregeling op nog lopende verjaringstermijnen als voor de uitzondering die daarop is gemaakt voor gevallen waarin een strafbaar feit al is verjaard voorafgaand aan de inwerking-treding van de aangepaste regeling. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de bestaande beleidslijn van de wetgever aangaande het overgangsrecht bij wijzigingen in de verjaringsregeling in overeenstemming is met de jurisprudentie van het EHRM. Hiermee hoop ik eventuele zorgen die bij uw Kamer nog leefden op dit punt te hebben weggenomen en beschouw ik de toezegging als afgedaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius