

Vergaderjaar 2019–2020

35 311

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 september 2019 en het nader rapport d.d. 7 oktober 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 2019, no. 2019001295, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het regelen van de samenloop van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB; Stb. 2017, 82) met wijzigingen in andere wetgeving waarop de Wet USB ziet en die tijdens de totstandkoming van de Wet USB of nadien zijn of nog worden doorgevoerd. Voorts voorziet het voorstel onder meer in de afschaffing van de executieverjaring.

De Afdeling heeft bezwaren tegen het afschaffen van de executieverjaring. Dit onderdeel van het voorstel betreft een inhoudelijk onderwerp dat niet past in een invoeringsregeling. Bovendien zijn nut en noodzaak van de afschaffing van de executietermijnen niet dragend gemotiveerd, terwijl het voorstel voor de praktijk wel zal leiden tot extra werkzaamheden en kosten. Verder wordt niet gemotiveerd waarom de bestraffing van daders ook bij minder ernstige delicten na zeer lange tijd nog steeds wenselijk is. Evenmin is aangetoond dat de voorgestelde afschaffing van de executieverjaring inderdaad zal leiden tot een substantiële toename van het aantal

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

geëxecuteerde straffen. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juli 2019, nr. 2019001295, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2019, no. W16.19.0167/II, bied ik U hierbij aan.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel tot het laten vervallen van de tenuitvoerleggingstermijnen

De belangrijkste rechtsgrond van de strafrechtelijke regeling van de vervolgings- en executieverjaring is oorspronkelijk het uitdoven van de strafbehoefte door het verstrijken van de tijd. Specifiek voor de vervolgingsverjaring geldt bovendien dat het tijdsverloop leidt tot een toename van de problemen bij de bewijslevering.²

Bij achtereenvolgende wetswijzigingen in 2005 en 2013 zijn de verjarings-termijnen verruimd en deels afgeschaft.³ Ter rechtvaardiging van deze aanpassingen is aangevoerd dat de maatschappelijke behoefte aan bestraffing bij de meest ernstige delicten veelal ook na zeer lange tijd blijft bestaan. Bij zeer ernstige misdrijven zouden bovendien de belangen van de slachtoffers zwaarder moeten wegen dan het argument dat de humaniteit gebiedt dat op enig moment definitief een streep onder de zaak moet worden gezet. Als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen – zoals de opkomst van het DNA-onderzoek – hebben de oorspronkelijke gronden voor de verjaringsregeling niet meer de geldingskracht en betekenis die deze ten tijde van de totstandkoming van het wetboek hadden.⁴

Hoewel de genoemde argumenten deels – voor wat betreft het bewijsaspect – alleen relevant zijn voor de vervolgingsverjaring, werkt de afschaffing of verlenging van deze termijnen eveneens door naar de executieverjaring. Op grond van artikel 76, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht⁵ is de termijn van de executieverjaring immers een derde langer dan de termijn van de verjaring van het recht tot strafvordering.

Er is kortom al langere tijd sprake van een ontwikkeling in de richting van ruimere verjaringstermijnen. Daarbij heeft de afschaffing van die termijnen zich tot op heden echter nadrukkelijk beperkt tot (zeer) ernstige misdrijven. Het onderhavige voorstel voorziet nu in het geheel laten vervallen van de termijnen waarbinnen een opgelegde sanctie ten uitvoer moet zijn gelegd. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Van Oosten c.s. Die motie roept ertoe op de executieverjaring af te schaffen, omdat «het zeer onwenselijk is indien veroordeelden door verjaring de tenuitvoerlegging van straffen kunnen ontlopen».⁶ Het gevolg van deze afschaffing is dat de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen steeds in volle omvang kan plaatsvinden, ongeacht de tijd die is verstreken sinds de sanctie onherroepelijk dan wel anderszins voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Het vervallen van de termijnen heeft betrekking op alle bestaande en toekomstige voor tenuitvoerlegging vatbare straffen en

² L. van Dorst, «Is er toekomst voor de verjaring?», in: *Ad hunc modum*, onder verwijzing naar onder meer H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, deel I, Haarlem 1891, blz. 522.

³ Wet van 16 november 2005, *Stb.* 2005, 595; Wet van 15 november 2012, *Stb.* 2012, 572. De verjaring van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid was eerder al opgeheven bij Wet van 8 april 1971, *Stb.* 1971, 210.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 890, nr. 3, blz. 1–5.

⁵ Artikel 6:1:22, tweede lid, van de Wet USB.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 50.

maatregelen. Ook de tenuitvoerleggingstermijnen voor jeugdsancties worden afgeschaft.⁷

2. Regeling in invoeringswet

Indien de vaststelling van een nieuwe regeling een groot aantal wijzigingen in andere regelingen nodig maakt, kunnen deze wijzigingen in een afzonderlijke invoeringsregeling worden ondergebracht. Dit voorstel betreft een dergelijke invoeringsregeling ten behoeve van de invoering van de Wet USB. Op grond van Aanwijzing 6.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voorziet een invoeringsregeling alleen in aanpassing van andere regelingen aan de nieuwe regeling, in de inwerkingtreding van de nieuwe regeling en eventueel in overgangsbepalingen. Voor inhoudelijke onderwerpen is in een invoeringswet op grond hiervan geen plaats.

De afschaffing van de executieverjaring betreft een inhoudelijk onderwerp en houdt geen verband met de invoering van de Wet USB. Dit klemt te meer nu vanuit de praktijk is aangegeven dat een voorspoedige behandeling van het wetsvoorstel van groot belang is met het oog op een tijdige inwerkingtreding van de Wet USB op 1 januari 2020.⁸ Er bestaat een reëel risico dat de (parlementaire) behandeling van het wetsvoorstel vertraging zal oplopen als gevolg van een inhoudelijke discussie over de executieverjaring.⁹

De Afdeling adviseert dit onderdeel te schrappen uit het onderhavige wetsvoorstel.

3. Inhoudelijke beoordeling vervallen tenuitvoerleggingstermijnen

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op. Met het laten vervallen van de executieverjaring wordt zoals gezegd uitvoering gegeven aan de motie van Van Oosten c.s. Het uitgangspunt van deze motie is dat het onwenselijk is dat veroordeelden door verjaring de tenuitvoerlegging van straffen kunnen ontlopen. Dat neemt niet weg dat het voorstel tot het laten vervallen van de executietermijnen van een gedegen motivering behoort te worden voorzien.

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat opgelegde en onherroepelijke sancties daadwerkelijk ten uitvoer moeten worden gelegd. Het uitblijven van de executie van een onherroepelijke straf of maatregel ondergraaft de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat.¹⁰ Nut en noodzaak van de voorgestelde afschaffing van de executietermijnen zijn daarmee evenwel nog niet dragend gemotiveerd.

De Afdeling acht het van belang dat in de toelichting (meer) nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan enkele hieronder te bespreken aspecten.

a. Gronden voor de verjaringsregeling

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de eerder genoemde argumenten die ten grondslag liggen aan de huidige verjaringsregeling, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan de strafbehoefte die door het tijdsverloop uitdooft. Evenmin gaat de toelichting in op de vraag

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁸ Advies OM, 8 april 2010.

⁹ Het voorstel tot het afschaffen van de executieverjaring heeft in het kader van de consultatie geleid tot veel kritische reacties. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.

¹⁰ Zie in deze zin ook het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 29 maart 2019.

waarom het bestaande verband tussen de vervolgingsverjaring en de executieverjaring is losgelaten. Meer in het bijzonder wordt in de toelichting niet gemotiveerd waarom de bestraffing van daders ook bij minder ernstige delicten na zeer lange tijd nog steeds wenselijk is. Er wordt slechts in algemene zin gewezen op het uitgangspunt dat «niemand» zijn of haar straf mag ontlopen en op de maatschappelijke opvatting dat «misdad» niet mag lonen. Daarmee is echter nog niet gemotiveerd waarom dat uitgangspunt een absoluut karakter zou hebben en onverkort zou moeten worden toegepast, zonder te differentiëren naar de ernst van het delict en het tijdsverloop sinds het begaan daarvan. Dit klemmt te meer in het jeugdstrafrecht, waarin voor jeugdsancties naast vergelding ook een belangrijk pedagogisch doel is weggelegd. Uit pedagogisch oogpunt en in het belang van het kind is een snelle strafrechtelijke reactie aangewezen.¹¹

b. Effectiviteit

Uit de toelichting blijkt niet of de voorgestelde afschaffing van de executieverjaring inderdaad zal leiden tot een substantiële toename van het aantal geëxecuteerde straffen. De huidige verjaringsregeling voorziet in zeer ruime termijnen.¹² In de toelichting wordt erkend dat uit onderzoek blijkt dat de kans op tenuitvoerlegging steeds kleiner wordt naarmate meer tijd verstrijkt na de onherroepelijkheid van de uitspraak.¹³ Het is op voorhand dan ook niet duidelijk in hoeverre er daadwerkelijk meer straffen kunnen worden geëxecuteerd als gevolg van de afschaffing van de executieverjaring. Vanuit de praktijk wordt gevreesd dat men zal worden geconfronteerd met een groeiend aantal zaken die niet kunnen worden afgesloten, hetgeen gepaard zal gaan met meer werk en meer kosten.¹⁴ Ook de regering verwacht dat de voorraad openstaande straffen zal toenemen. De kosten van de afschaffing van de executieverjaringstermijnen liggen naar verwachting eenmalig tussen de € 1 en € 3 miljoen.¹⁵

c. Redelijke termijn

In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zich onder omstandigheden ook uitstrekt tot de tenuitvoerlegging.¹⁶ Dat betekent dat veroordeelden ook na de afschaffing van de executieverjaring recht hebben op een tijdige uitvoering van een definitief vonnis. In dat verband wordt van de overheid een actieve inspanning verwacht. In zaken waarin zeer lange tijd geen actieve opsporingshandelingen zijn

¹¹ Reden waarom artikel 77d Sr bepaalt dat de verjaringstermijnen voor jeugdigen met de helft worden ingekort. Voor overtredingen en voor ernstige zedendelicten gepleegd door een jeugdige van zestien of zeventien jaar oud gelden de «gewone» verjaringstermijnen. Zie S.S. Arendse, «Wet tot aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring», AA 2013, p. 231. Zie bovendien de adviezen van de Raad voor de rechtspraak, 3 april 2019, p. 4; de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 29 maart 2019, p. 2; en de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten, 29 maart 2019.

¹² Het recht tot strafvordering vervalt door verjaring in drie jaren voor overtredingen, in zes jaren voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan drie jaren is gesteld, in twaalf jaren voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld en in twintig jaren voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (art. 70, eerste lid, Sr). Het recht tot strafvordering verjaart niet voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en voor enkele zedenmisdrijven gepleegd ten aanzien van personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt (art. 70, tweede lid, Sr). Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, 3 april 2019, p. 3-4.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

¹⁴ Advies OM, 8 april 2019, p. 3.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragrafen 4 en 5. De Raad voor de rechtspraak wijst in zijn advies van 3 april 2019 (p. 9) op de werklast ten gevolge van de verwachte toename van het aantal kortgedingen en gratieverzoeken.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

verricht kan het recht op tenuitvoerlegging op grond van artikel 6 EVRM dus alsnog komen te vervallen.¹⁷

d. Gratie

Voorts kan worden opgemerkt dat op grond van de Gratiwet gratie kan worden verleend indien met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing in redelijkheid geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel wordt gediend.¹⁸ De vraag rijst dan ook of de afschaffing van de executieverjaring niet een toename van het aantal gratieverzoeken tot gevolg zal hebben. In dat verband zou vervolgens de wens kunnen ontstaan om in het belang van de rechtszekerheid de aan te houden termijnen vast te leggen in beleidsregels.¹⁹ In dat geval zou de materiële wijziging ten opzichte van de huidige wettelijke verjaringsregeling gering kunnen zijn.

e. Conclusie

De Afdeling komt op grond van het voorgaande tot de conclusie dat nut en noodzaak van de afschaffing van de executieverjaring in de toelichting niet dragend zijn gemotiveerd, terwijl het voorstel voor de praktijk wel zal leiden tot extra werkzaamheden en kosten. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de argumenten die ten grondslag liggen aan de huidige verjaringsregeling en wordt niet gemotiveerd waarom de bestraffing van daders ook bij minder ernstige delicten na zeer lange tijd nog steeds wenselijk is. Voorts is niet aangetoond dat de voorgestelde afschaffing van de executieverjaring inderdaad zal leiden tot een substantiële toename van het aantal geëxecuteerde straffen. De Afdeling adviseert, indien aan het advies van de Afdeling het betreffende onderdeel te schrappen geen gevolg wordt gegeven, dit onderdeel nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over het voorstel de tenuitvoerleggingstermijnen af te schaffen. Met het oog op een tijdige inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) is het advies van de Afdeling om dit inhoudelijke onderwerp niet onder te brengen in deze technische invoeringswet opgevolgd. Voor de afschaffing van de tenuitvoerleggings-termijnen wordt een separaat wetsvoorstel in voorbereiding genomen, dat – met inachtneming van de bezwaren van de Afdeling – opnieuw aan de Raad van State voor advies zal worden voorgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Aldaar wordt ook gewezen op het nieuwe artikel 6:1:2 Sv, waarin een inspanningsverplichting is neergelegd om een beslissing zo spoedig mogelijk ten uitvoer te leggen. Zie ook het advies van het OM van 8 april 2019 (p. 2) en het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten van 27 maart 2019 (p. 5–6).

¹⁸ Zie artikel 2, onderdeel b, van de Gratiwet.

¹⁹ Advies OM, 8 april 2019, p. 2–3.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker