

Departementaal paniekvoetbal?

Cees van Bavel en Dian Brouwer
advocaten te Utrecht²

Een arrest van de Hoge Raad over verjaring van overtredingen¹ leidde in een maand tijd tot reparatiewetgeving. De te repareren wet was overigens nog maar een halfjaar oud. Was het gewijzigd inzicht of departementaal paniekvoetbal? Nu is bepaald dat het maximum van de gestuite termijnen tien jaar is, wanneer justitie door vervolging van de overtreding telkens weer stuiting van de verjaring bewerkstelligt.

Op 1 januari 2006 is de regeling van de verjaring van strafbare feiten op onderdelen gewijzigd, toen de Wet opheffing verjarings-termijn bij zeer ernstige delicten³ in werking trad. Het betrof een initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Dittrich en Van Haersma Buma, die de verjaringstermijn voor de ernstigste delicten wilden afschaffen. In het oorspronkelijke wetsontwerp werd de verjaringsstermijn slechts afgeschaft voor enkele individueel aangewezen (levens)delicten.⁴ Na opmerkingen van de Raad van State is het voorstel uitgebreid tot alle feiten waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld.⁵

De al bestaande structuur van de verjaringsregeling is door de nieuwe wet goeddeels intact gebleven. De verjaringstermijn hangt ook in het gewijzigde artikel 70 Sr vooral af van de hoogte van de straf die op het feit is gesteld. Artikel 70 Sr luidt nu:

1. Het recht tot strafvordering vervalt door verjaring:

- 1^o. in twee jaren voor alle overtredingen;
- 2^o. in zes jaren voor de misdrijven waarop geldboete, hechtenis of gevangenisstraf van niet meer dan drie jaren is gesteld;

3^o. in twaalf jaren voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld;

4^o. in twintig⁶ jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van meer dan tien jaren is gesteld;

2. In afwijking van het eerste lid verjaart het recht tot strafvordering niet voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld.⁷

De verjaringstermijn vangt volgens het (ongewijzigde) artikel 71 Sr in het algemeen aan op de dag na de dag waarop het feit is gepleegd.

STUITING VAN VERJARING

Groter waren de wijzigingen die met de nieuwe wet in de regeling van de stuiting van de verjaring werden aangebracht. Tot 1 januari 2006 bepaalde artikel 72, eerste lid, Sr dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, mits die daad de gevolgdde hem bekend of betekend zij. Het tweede lid van artikel 72 Sr bepaalde dat na de stuiting een nieuwe verjaringstermijn aanvangt. Het aantal stuitingen werd daarbij niet

gemaximeerd, zodat door verschillende, elkaar opvolgende stuitingshandelingen de verjaring tot in het oneindige kon worden uitgesteld.

Dit kwam de initiatiefnemers van de Wet opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten 'vreemd voor': 'Ten slotte wordt voorgesteld de mogelijkheden van stuiting niet meer, zoals thans het geval is, onbegrensd te laten blijven. Een onbegrensd mogelijkheid tot stuiting van de verjaring staat namelijk op gespannen voet met het wettelijk systeem van de verjaringsregeling. Uit dit systeem, dat er op neerkomt dat de verjaringstermijn oploopt naarmate de ernst van het feit toeneemt, volgt níét dat alle misdrijven die onder dezelfde wettelijke kwalificatie kunnen worden gebracht, na exact dezelfde tijd verjaren. De maatschappelijke strafbehoefte ter zake van in een wat verder verleden gepleegde delicten kan verschillen, en de mogelijkheid die het Openbaar Ministerie heeft om de verjaring te stuiten door het stellen van daden van vervolging spoort daarmee. De in het wettelijk strafmaximum uitgedrukte ernst van het delict vormt echter wel een zeer belangrijke indicatie van die maatschappelijke strafbehoefte. Dat het Openbaar Ministerie, door het stellen van daden van vervolging, de verjaring van álle delicten tot in het oneindige kan voorkomen, doet aan de betekenis van die indicatie in sterke mate afbreuk. Het impliceert immers dat de verjaringstermijn uiteindelijk niet door de in de wet uitgedrukte ernst van het delict wordt begrensd, maar door de

Omdat het aantal stuitingen niet werd gemaximeerd, kon oorspronkelijk de verjaring door achtereenvolgende stuitingshandelingen eindeloos worden uitgesteld

processuele activiteiten van het Openbaar Ministerie. Daarom wordt voorgesteld de mogelijkheid van stuiting te begrenzen tot maximaal twee maal de wettelijke verjaringstermijn.⁸

Zo gezegd, zo gedaan. Sinds 1 januari 2006 luidt artikel 72 Sr:

1. Elke daad van vervolging stuit de verjaring, ook ten aanzien van anderen dan de vervolgte.
2. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan. Het recht tot strafvordering vervalt evenwel indien vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is aangevangen een periode is verstreken die gelijk is aan twee maal de voor het feit geldende verjaringstermijn.

Hiermee is een 'harde' verjaringstermijn in de Nederlandse wetgeving geïntroduceerd: ongeacht de vervolgingshandelingen van het Openbaar Ministerie, verjaart elk feit van rechtswege nadat een periode ter grootte van twee maal de op het feit gestelde verjaringstermijn is verstreken. Dat betekent voor alle overtredingen dat zij van rechtswege verjaren na de relatief korte termijn van vier jaar, ongeacht de stand van de berechting.

In de wetsgeschiedenis is geen aandacht besteed aan de vraag of de berechting in eerste aanleg, appel en cassatie van overtredingen binnen die termijn van vier jaar doorlopen kan worden. Het wachten was dan ook op de eerste zaak, waarin de Hoge Raad zich zou moeten buigen over een zaak waarin de verjaringstermijn van een in cassatie te berechten overtreding meer dan vier jaar geleden was begonnen te lopen.



1 HR 30 mei 2006, LJV AV0359.

2 Strafrechtadvocaten bij CMS Derks Star Busmann.

3 Wet van 16 november 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vervallen van de verjaringstermijn voor de vervolging van moord en enkele andere misdrijven alsmede

enige aanpassingen van de regeling van de verjaring en de stuiting van de verjaring en de regeling van de strafverjaringstermijn, *Staatsblad* 2005, 595.

4 Kamerstukken II, 2001-2002, 28 495, nr. 2.

5 Kamerstukken II, 2001-2002, 28 495, nr. 5, p. 3.

6 Was tot 1 januari 2006 15 jaar.

7 Was tot 1 januari 2006 een verjaringstermijn van 18 jaar.

8 Kamerstukken II 2003-2004, 28 495, nr. 7, p. 9-10.

Alle overtredingen ouder dan vier jaar, bij inwerkingtreding van de reparatiewet, blijven verjaard

HET ARREST VAN DE HOGE RAAD

Die eerste zaak heeft de Hoge Raad op 30 mei jl. beslist.⁹ Aan verdachte was ten laste gelegd dat zij zich op 16 februari 1999 aan een overtreding van het Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen had schuldig gemaakt. Het gerechtshof heeft op 6 mei 2002 de verdachte voor deze overtreding veroordeeld. Van deze veroordeling kwam verdachte in cassatie. Bij arrest van 23 december 2003 heeft de Hoge Raad naar aanleiding van een in het cassatiemiddel opgeworpen rechtsvraag een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat bij arrest van 6 oktober 2005 heeft geantwoord. Tussen het arrest van het HvJ en de vervolgbehandeling bij de Hoge Raad is de Wet opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten in werking getreden.

In het arrest van 30 mei 2006 heeft de Hoge Raad allereerst beslist dat op grond van artikel 73 Sr de verjaringstermijn niet heeft gelopen ('geschorst' was) hangende de beantwoording van de prejudiciële vraag, dus in de periode tussen 23 december 2003 en 6 oktober 2005. Vervolgens oordeelde de Hoge Raad dat de aanhangige overtreding (bij gebreke van andersluidende bepalingen van overgangsrecht) onder het bereik van het nieuwe tweede lid van artikel 72 Sr viel: de overtreding was vier jaar na 16 februari 1999 verjaard.

Welbeschouwd moest in deze zaak op 1 januari 2006, dus op de dag van de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 72 Sr, worden geconstateerd dat de overtreding al op 17 februari 2003 – dus ruim vóór het stellen van de prejudiciële vraag – was verjaard. A-G Vellinga stelde de Hoge Raad voor dat toch maar eens beleefd aan het Hof van Justitie te Luxemburg uit te leggen.¹⁰

REPARATIEWETGEVING

De minister heeft er geen gras over laten groeien. Al op de tweede dag na de uitspraak van de Hoge Raad werd bekend dat de minister een reparatiewet (de 'Wet verlenging verjaring inzake overtredingen na stuiting') aan de Tweede Kamer heeft gezonden.¹¹ Volgens artikel I van de reparatiewet komt het tweede lid van artikel 72 Sr als volgt te luiden:

2. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan. Het recht tot strafvordering vervalt evenwel ten aanzien van overtredingen na tien jaren en ten aanzien van misdrijven indien vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is aangevangen een periode is verstreken die gelijk is aan twee maal de voor het misdrijf geldende verjaringstermijn.

De 'gewone' verjaringstermijn voor overtredingen, die is geregeld in artikel 70, aanhef en eerste lid, onder 1^o Sr, wordt niet gewijzigd: die is en blijft twee jaar. Maar wanneer justitie de overtreding vervolgt, en door die daden van vervolging stuiting(en) van de verjaring bewerkstelligt, wordt de duur van die telkens weer gestuite termijnen op tien jaar gemaximeerd.

Volgens art. III van de reparatiewet treedt de wet in werking op 'de dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin het wordt geplaatst'. Artikel II van de reparatiewet luidt: 'Ten aanzien van overtredingen die op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt zijn verjaard, blijft artikel 72,

tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing, zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.' Oftewel: overtredingen die zijn begaan ten minste vier jaar vóór de dag van de uitgifte van het *Staatsblad*, met daarin de reparatiewet, zijn en blijven verjaard.

De reparatiewet is – ondanks een kabinetscrisis – in sneltreinvaart door het parlement gelooft. Zij heeft als Wet van 5 juli 2006 in het *Staatsblad* van 6 juli gestaan (nr. 310), en is dus op 7 juli 2006 in werking getreden.

GAT

Deze geschiedenis illustreert dat bij de betrokkenen bij het oorspronkelijke wetsvoorstel – initiatiefnemers én departement – kennelijk onvoldoende inzicht bestaat in de gang van zaken van een strafproces dat zich over meerdere instanties uitstrekt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is overigens ook becommentarieerd door het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de rechtspraak, die geen onwenselijke effecten voor de rechtspraak signaleerden. Het arrest van de Hoge Raad laat ook zien dat de advocaat zich voortdurend op de hoogte moet stellen van wetsvoorstellen, wetswijzigingen en jurisprudentie.

Ten slotte: de uitspraak van de Hoge Raad heeft inderdaad een gat geslagen: alle overtredingen die op 7 juli 2006 ouder dan vier jaar waren, zijn en blijven verjaard. Wellicht is het goed uw dossierkast nog eens door te lopen. ●

9 Onder LjN-nummer AV0359. In een aantal latere zaken heeft de Hoge Raad in gelijke zin beslist, zie bijvoorbeeld HR 20 juni 2006, LjN AW2455.

10 In dit arrest heeft de Hoge Raad ook uitgemaakt, dat onder het begrip prejudiciële geschil in artikel 73 Sr óók moet worden verstaan het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof

van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Hangende de beantwoording van die prejudiciële vraag is de verjaring krachtens artikel 73 Sr geschorst.

11 De reparatiewet heeft Kamerstuknummer 30 582 gekregen.