

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

*0: EK
*1: 2004-2005
*2: 33
*3: WordXP
*4: 33ste vergadering
*5: Dinsdag 6 september 2005
*6: 13.30 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 70 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie en de heer Wijn, staatssecretaris van Financiën

alsmede de heren Dittrich en Van Haersma Buma, leden der Tweede Kamer der Staten-Generaal

**

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

- Van Dalen-Schiphorst en Middel, wegens ziekte;
- Ketting, wegens verblijf buitenslands.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van de Partij van de Arbeid heb ik aangewezen:

- tot lid van de commissie voor Europese samenwerkingsorganisaties de heer Eigeman in plaats van de heer Jurgens;
- tot plaatsvervangend lid van de commissie voor Europese samenwerkingsorganisaties de heer Jurgens in plaats van de heer Rabbinge;
- tot lid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de heer Doesburg in plaats van de heer Eigeman;
- tot plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de heer Eigeman in plaats van de heer Van Driel;

Verder deel ik aan de Kamer mee, dat ik de heer Eigeman heb benoemd tot plaatsvervangend voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties.

Voorts deel ik hierbij aan de Kamer mede, dat voorgenomen beslissingen omtrent enkele ter instemming aangeboden JBZ-besluiten tijdens deze vergadering in de zaal ter inzage worden gelegd, conform het voorstel van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer heeft besloten conform dit advies.

Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van uitvoeringsverdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs. 23908 (R 1519), nr. 69, 30152 tot en met 30159, 30175 en 30191 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen, deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

Op verzoek van de fractie van de Partij van de Arbeid stel ik aan de Kamer voor, het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verbandhoudende wetten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (Veegwet EZ 2005) (30027) van de agenda af te voeren.

**

Aldus wordt besloten.

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enige andere wetten in verband met het nieuwe procesrecht (28863);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met de intrekking van het kortingsysteem van artikel 86, tweede lid (29354);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Postwet (wijziging van de grenzen van het voorbehouden postvervoer) (29913);**

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat (29959)**;

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen (30068)**.

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Inkomstenbelasting 2001!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Uitbreiding van de niet-aftrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping (28873))**.

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van Financiën van harte welkom in dit huis en ik wens hem ook dit jaar weer veel wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid zal voor dit wetsvoorstel stemmen. In zijn algemeenheid is iedereen ervoor dat steekpenningen niet aftrekbaar zijn van de belastingen. Ik denk niet dat er iemand in deze Kamer is die zegt: die aftrekbaarheid moeten wij bepleiten, want dat is een goede besteding van de belastinggelden. Het omstreden punt vandaag is dat de afrekkosten reeds worden uitgesloten als aannemelijk is dat de kosten steekpenningen betreffen, dus in feite al voordat een rechter een uitspraak heeft gedaan. Daarover bestond en bestaat discussie. In de memorie van toelichting is de staatssecretaris er uitgebreid op ingegaan, maar hij heeft op dat punt geen volledig klare wijn geschonken. Het is wat ons betreft overigens wel overtuigend en wij menen ook dat hij het recht heeft om ermee door te gaan, vooral omdat duidelijk wordt dat de bewijslast is omgekeerd. Het is niet zo dat de inspecteur op voorhand gelijk heeft. De inspecteur krijgt de bewijslast op zijn bord en niet degene die wordt aangeslagen.

De inspecteur van belasting voert slechts fiscale wetten uit en mag niet gaan zitten op de stoel van de strafrechter. Mocht in eventuele strafprocedures gereede twijfel bestaan of is voldaan aan de feiten of delictomschrijvingen waarnaar wordt verwezen in het Wetboek van Strafrecht, dan zal de inspecteur gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid om een ambtshalve vermindering te verlenen. Dat is op zich een goede toezegging van de staatssecretaris in reactie op vragen van de fracties van de VVD en het CDA in deze Kamer.

Het gaat in het fiscale recht om het toepassen van aftrekposten en niet om het opleggen van een punitatieve

sanctie in de sfeer van het strafrecht. Bij de invoering van en de communicatie over deze wet moet dat helder worden uiteengezet en toegepast. Op welke wijze denkt de staatssecretaris dat te doen? Die helderheid moet namelijk wel worden gecreëerd.

In de memorie van antwoord wordt terecht gesteld dat het niet strafbaar stellen van een delict nog niet automatisch betekent dat daarmee de aftrekbaarheid van een post wordt goedgekeurd. Het onderscheid tussen strafrecht en fiscaal recht is van grote betekenis. De staatssecretaris zal aan de hand van concrete voorbeelden moeten uiteenzetten hoe dat onderscheid kan worden gemaakt. Dit, omdat er anders geen helderheid is voor de belastingbetaler en voor degene die wordt aangesloten.

Met dit wetsvoorstel wordt bereikt dat binnen de OECD-landen geldende regelingen inzake niet-aftrekbaarheid van kosten in verband met omkoping of steekpenningen ook in Nederland worden toegepast. Wij zijn daar rijkelijk laat mee. Het overzicht dat de staatssecretaris heeft verschaft, geeft er behoorlijk inzicht in. Het ziet ernaar uit dat Duitsland in feite het meest rigide systeem heeft. Dat systeem wordt ogenschijnlijk niet door ons gevolgd. Is de staatssecretaris van zins alsnog in die richting te bewegen? Of volstaat hij bijvoorbeeld met het systeem dat het Verenigd Koninkrijk kent of het systeem dat België kent? Daarover is geen helderheid gegeven. Die krijg ik nog graag van de staatssecretaris. Dat die helderheid er nog niet is, laat onverlet dat wij het eens zijn met het voornemen om een wettelijk kader te veranderen om een einde te maken aan de aftrekbaarheid van de kosten en lasten in verband met omkoping en steekpenningen.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De woordvoerder van de fractie van de Partij van de Arbeid begon met de opmerking dat het vanzelfsprekend is dat deze wet er komt. Dat klopt, want er is geen burger in dit land die het logisch vindt dat je dit soort dingen kunt aftrekken. Heeft hij erover nagedacht hoe het komt dat dit éénpaginawetje er niet eerder is gekomen, terwijl de Partij van de Arbeid zo lang in de regering heeft gezeten? Was alleen staatssecretaris Wijs zo wijs om ermee te komen?

De heer **Rabbinge** (PvdA): Als ik de ijdelheid van de staatssecretaris wilde strelen, iets waarmee hij zelf bezig is, zou ik dat laatste beamen. Ik denk dat dit punt gewoon aan de aandacht is ontsnapt. Ik vind dat het een omissie is die wij ruiterslijk kunnen toegeven. Het is kennelijk bij heel veel mensen niet bekend geweest dat dit systeem van toepassing was. Op het moment dat je het ontdekt, moet je dat gat in de wet zo snel mogelijk als het ware dichtschroeien.

*N

De heer **Essers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel. Wij danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van onze vragen alsmede voor de bijgevoegde overzichten van de regelingen in andere landen inzake de aftrekbaarheid van steekpenningen. Mijn fractie is echter nog niet op alle door haar in het voorlopig verslag naar voren gebrachte punten

overtuigd door het betoog van de staatssecretaris.

Wij verwelkomen uiteraard elke maatregel die corruptie en het gebruik van steekpenningen tegengaat. Daarover mag geen misverstand bestaan. Wij stemmen er dan ook mee in dat steekpenningen fiscaal niet aftrekbaar zijn. Dat is echter niets nieuws. Dergelijke kosten zijn thans ook reeds van aftrek uitgesloten. Het bijzondere van dit wetsvoorstel is, dat wordt voorgesteld om de aftrek van steekpenningen ook uit te sluiten zonder dat door de strafrechter is vastgesteld dat er sprake is van steekpenningen in de zin van het Wetboek van Strafrecht. De huidige uitsluiting van aftrek die wel is gekoppeld aan de strafrechtelijke procedure kan ertoe leiden dat eerst na het verstrijken van de navorderingstermijn van vijf jaar wordt vastgesteld dat er sprake is van steekpenningen. Fiscaal kan de aftrek dan niet meer worden geweigerd. Vandaar dat, mede op aandringen van de OECD, dit wetsvoorstel is ingediend. Hoezeer wij de argumentatie voor dit wetsvoorstel ook kunnen volgen, dit laat onverlet dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar moeten zijn en voldoende waarborgen dienen te bevatten voor een adequate rechtsbescherming. Het zijn nu net deze punten (de uitvoerbaarheid en de rechtsbescherming) waarover wij aarzelingen hebben en waarover wij een aantal duidelijke toezeggingen van de staatssecretaris wensen te krijgen.

Wat de uitvoerbaarheid betreft, lijkt deze wet model te staan voor symboolwetgeving. Steekpenningen plegen niet als zodanig te worden vermeld in de boekhouding van bedrijven. En al speelt de fiscale aangifte zich af in de vertrouwelijkheid tussen belastingplichtige en inspecteur, ook in de fiscale jaarcijfers zal de post steekpenningen niet of nauwelijks voorkomen uit vrees voor strafrechtelijke vervolging. Als ze al in de boekhouding voorkomen, zullen dit soort betalingen worden "weggeschreven" onder eufemistisch klinkende posten als provisies, representatie-uitgaven, acquisitiekosten of marketing. Voor een belastinginspecteur is het erg moeilijk om te achterhalen of hier sprake is van steekpenningen in de zin van het Wetboek van Strafrecht. In het huidige stelsel heeft hij daarvoor een objectief aangrijpingspunt in de vorm van een strafrechtelijke veroordeling, in het door het wetsvoorstel gevormde nieuwe stelsel moet hij dat zelf maar uitzoeken. Aan de andere kant moet een bedrijf ook worden beschermd tegen lichtvaardige beschuldigingen door de Belastingdienst dat sprake is van steekpenningen, alleen omdat het betreffende bedrijf in een bepaald land orders heeft binnengehaald en het zogenaamd "van algemene bekendheid" is dat dit niet zonder steekpenningen kan.

In het navolgende zal ik nader aandacht besteden aan in de eerste plaats de vraag of de inspecteur dit wetsvoorstel kan uitvoeren zonder op de stoel van de strafrechter te gaan zitten, in de tweede plaats de bewijslast die de inspecteur daarbij heeft, in de derde plaats de mogelijkheid van het verlenen van een ambtshalve vermindering en ten slotte de voorgestelde verlenging van de navorderingstermijn. In de eerste plaats de inspecteur als strafrechter. Volgens de staatssecretaris is geen sprake van vermenging van de taken van belastinginspecteur en het strafrecht. De

inspecteur voert een fiscale maatregel uit. Volgens de staatssecretaris is omwille van de transparantie en duidelijkheid van de omschrijving van de gevallen waarin geen recht op fiscale aftrek bestaat, aangesloten bij de strafrechtelijke delictomschrijving. De inspecteur dient de zogenoemde abstracte strafbaarheid vast te stellen. Dat wil zeggen, dat hij moet vaststellen of in het concrete geval een bepaalde delictomschrijving is vervuld. De strafrechter moet vaststellen of zich een strafbaar feit heeft voorgedaan zoals bedoeld in het strafrecht, waartoe is vereist dat wettig en overtuigend is bewezen dat zich bepaalde feiten hebben voorgedaan. Daarbij hanteert de strafrechter, aldus de staatssecretaris, andere normen dan de inspecteur. Naar onze mening suggereert dit antwoord een groter verschil tussen hetgeen van de strafrechter en van de inspecteur wordt gevegd, dan waarvan in de praktijk sprake zal zijn. Anders dan de rechter zal de inspecteur niet hoeven te toetsen of sprake is van een overtuigend en wettig bewijs, maar de inspecteur zal, net als de strafrechter, ter vaststelling van de abstracte strafbaarheid moeten vaststellen of is voldaan aan de omschrijving van de delictsbestanddelen die zijn opgenomen in de betreffende bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht waarnaar wordt verwezen. Bij de toepassing van artikel 117 Wetboek van Strafrecht gaat het bijvoorbeeld over de delictsbestanddelen "opzet", "ambtenaar", "gift of belofte", "verlenen of aanbieden van een dienst", "in zijn bediening van de functie", "in strijd met zijn plicht" en "in het vooruitzicht van aanstelling als ambtenaar". Over al deze delictsbestanddelen is veel jurisprudentie geweest en is veel gepubliceerd. Is het dan reëel, van een belastinginspecteur te verwachten dat hij die jurisprudentie en die literatuur beheerst en kan toepassen? Daartoe is hij niet opgeleid. De verwachting dat hij dat desalniettemin kan, zal ofwel een overschatting zijn van de kwaliteiten van de gemiddelde belastinginspecteur ofwel een onderschatting van de kwaliteiten van de gemiddelde officier van justitie en strafrechter. Aan de andere kant zou het ook niet terecht zijn als de inspecteur deze delictsbestanddelen allemaal op basis van puur fiscale normen zou kwalificeren. Daarvoor bestaat immers geen enkel precedent. Het zou ook zeer in het nadeel van de rechtsbescherming van belastingplichtigen zijn, aangezien de voorspelbaarheid van de beslissing van de inspecteur dan ver te zoeken zou zijn. Onze voorlopige conclusie is dan ook dat de taken van de inspecteur en de strafrechter weliswaar niet gelijk zijn, maar dat er toch wel een behoorlijke overlap is bij het door beiden toe te passen rechtsvindingproces. Daarom bestaat bij ons twijfel over de uitvoerbaarheid van deze wet. Graag vernemen wij de mening van de staatssecretaris in dezen.

Mijn tweede punt is de bewijslast van de inspecteur. Het voorgaande brengt ons op de vraag of in de wettekst niet duidelijker tot uitdrukking moet worden gebracht dat de inspecteur bij afwezigheid van een strafrechtelijke uitspraak slechts in evidente gevallen de aftrek mag uitsluiten. In het voorlopig verslag hebben wij in dit verband de vraag gesteld of het om die reden niet meer voor de hand ligt om te verlangen dat de inspecteur, om de aftrek te weigeren, het steekpenningenkarakter moet "doen blijken" in plaats van het lichtere "aannemelijk maken". De woorden "aannemelijk is" in het voorgestelde

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

artikel 3.14, eerste lid, onderdeel h, Wet IB 2001, zouden dan moeten worden vervangen door het woordje "blijkt". In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat een verzwaring van de bewijslast alleen zou passen in het kader van een concrete bestraffing in een individueel geval. Een verzwaring van de bewijslast zou minder geschikt zijn om de abstracte strafbaarheid vast te stellen. Hiertegenover wil de CDA-fractie stellen dat een verzwaring van de bewijslast ook gerechtvaardigd kan zijn vanwege het uitzonderlijke karakter van de onderhavige uitsluitingsbepaling. De aan de orde zijnde aftrekuitsluiting voldoet naar onze mening aan die voorwaarde. Het gaat hier immers niet alleen om een inbreuk op het totaalwinstbeginsel van artikel 3,8, Wet IB 2001, maar tevens om een maatregel die de aftrekuitsluiting wegens een strafrechtelijk vergrijp loskoppelt van de uitspraak van de strafrechter. Net omdat de inspecteur strafrechtelijke maatstaven moet toepassen, zouden alleen de evidente gevallen onder deze uitsluiting moeten vallen; vandaar ons voorstel om het woordje "blijkt" expliciet in de wettekst op te nemen. Uit het door de staatssecretaris in de memorie van antwoord verstrekte overzicht blijkt dat ook in landen zoals België, Duitsland en de Verenigde Staten een zwaardere bewijslast aan de inspecteur wordt opgelegd. Waarom zou dit voorbeeld ook in Nederland geen navolging verdienen? Wij roepen de staatssecretaris dan ook op om op dit punt de wet te wijzigen.

Mijn derde punt betreft de mogelijkheid van ambtshalve vermindering. De staatssecretaris heeft toegezegd, te zullen bevorderen dat de inspecteur gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om een ambtshalve vermindering te verlenen, voor het geval in een strafprocedure mocht blijken dat van gerede twijfel sprake is of is voldaan aan de feiten of delictomschrijvingen waarnaar wordt verwezen in het Wetboek van Strafrecht. Ook de heer Rabbinge wees daarop. Ook dan gaat het echter weer om een beoordeling naar de maatstaven van het fiscale recht, aldus de staatssecretaris. Er is derhalve geen sprake van een situatie waarin de inspecteur automatisch ambtshalve het strafrechtelijk oordeel zal volgen. Dit roept de vraag op wat de waarde is van deze toezegging. Een inspecteur heeft immers altijd de mogelijkheid van een ambtshalve herziening. De belastingplichtige heeft geen rechtsmiddelen om tegen een weigering van een herziening in beroep te gaan. Daarom vragen wij de staatssecretaris om deze toezegging te verduidelijken en om tevens te laten weten wat hij concreet zal doen om te bevorderen dat inspecteurs gebruik zullen maken van hun bevoegdheid tot het verlenen van een ambtshalve vermindering.

Interessanter lijkt in dit verband de opmerking van de staatssecretaris in de memorie van antwoord dat het mogelijk is dat een belanghebbende met de inspecteur overeenkomt om de behandeling van het bezwaarschrift tegen de navorderingsaanslag aan te houden, in afwachting van het verloop van de strafrechtelijke procedure. Zodoende kan worden voorkomen dat een belanghebbende zich tegelijkertijd op twee procedures moet richten. Wij dringen er daarom bij de staatssecretaris op aan om duidelijk te zeggen of en zo ja in hoeverre hij bereid is om te bevorderen dat inspecteurs hieraan meewerken,

bijvoorbeeld in de niet-evidente gevallen. Een dergelijke toezegging komt mogelijk nog beter tegemoet aan althans een deel van de door ons geschetste problematiek dan de mogelijkheid van de ambtshalve herziening.

Mijn laatste punt betreft de verlenging van de navorderingstermijn. In de literatuur is de suggestie geopperd om voor de in dit wetsvoorstel bedoelde gevallen de navorderingstermijn te verlengen van vijf naar twaalf jaar. Deze termijn van twaalf jaar komt ook overeen met de strafrechtelijke verjaringstermijn. Het door de staatssecretaris tegen deze suggestie aangevoerde bezwaar dat daarmee niet volledig tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de OECD tegen het huidige stelsel, onder meer dat de uitsluiting van de aftrek is gekoppeld aan een strafrechtelijk oordeel, moet naar onze mening worden afgewogen tegen de aan het onderhavige wetsvoorstel klevende bezwaren. Dit zijn bezwaren die wij in het voorgaande hebben geschetst en die in hoofdzaak nu net worden veroorzaakt door de ont koppeling aan de strafrechtelijke beslissing. Graag vernemen wij in het licht daarvan van de staatssecretaris of hij, alles afwegende, toch niet voor een verlenging van de navorderingstermijn voelt. Wij zien met veel belangstelling uit naar zijn beantwoording.

*N

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. Allereerst wil ik de staatssecretaris namens de leden van de VVD-fractie danken voor de antwoorden op de door de leden van deze Kamer gestelde vragen. Verder ben ik uiteraard ontzettend verheugd dat wij na drie agenderingen eindelijk in staat zijn om dit wetsvoorstel, hopelijk vandaag, af te werken. Dat impliceert waarschijnlijk ook dat de staatssecretaris weer helemaal op de been is, hoewel hij nu zit.

Zoals ongetwijfeld bekend is, hechten de leden van de VVD-fractie zeer aan een geordend en correct verkeer tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. De inbreng van genoemde leden mag dan ook niet zo worden opgevat dat er ook maar enige twijfel bij hun bestaat over de wenselijkheid van het bestrijden van steekpenningen. De punten die deze leden aan de orde stellen, zijn gericht op de verbetering van de rechtsbescherming van de burger. Het vertrekpunt voor de gedachten van de leden van de VVD-fractie is dat de niet-aftrekbaarheid van zakelijke kosten door de burger als straf gevoeld wordt. Met dergelijke kosten wordt bovendien een zakelijk voordeel nagestreefd waarvan ook de Belastingdienst zijn deel pakt. De rechtvaardiging van het weigeren van de aftrek van dergelijke kosten moet derhalve goed gemotiveerd en met rechtswaarborgen omgeven zijn. Over dat thema willen de leden van de VVD-fractie, alvorens tot definitieve besluitvorming over dit wetsvoorstel te komen, nog eens indringend met de staatssecretaris van gedachten wisselen. Zij willen dat doen door de staatssecretaris een aantal vragen voor te leggen.

De regeling zoals vervat in dit wetsvoorstel is ruimer van opzet dan door de OESO gewenst. Zij is tevens ruimer dan de regelingen die de meeste van de ons omringende landen kennen. Wil de staatssecretaris nog

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

eens uiteenzetten waarom hij het zo van belang acht dat ook steekpenningen die aan niet-ambtenaren worden gegeven onder de aftrekbeperking vallen? Vreest hij in dezen geen -- het komt wellicht wat bizar over -- concurrentievervalsing? De niet-aftrekbaarheid leidt immers tot kostprijverhoging en de geen steekpenningen betalende Nederlandse belastingbetaler maakt wellicht minder kans op een order dan zijn wel betalende en wel van aftrek genietende buitenlandse collega.

De staatssecretaris zal de inspecteur opdragen om een vrijsprekend vonnis van een strafrechter te volgen. De inspecteur zal de aanslag ambtshalve moeten verminderen. Wat is het bezwaar om de rechten op een vermindering van de aanslag van de burger wettelijk te regelen? De inspecteur zou bijvoorbeeld wettelijk verplicht kunnen worden om naar aanleiding van een strafrechtelijk vonnis een voor beroep vatbare beschikking over de vermindering van een aanslag te nemen. Een dergelijke regeling voorkomt wellicht ook dat burgers die worden geconfronteerd met de niet-aftrekbaarheid van echte of door de inspecteur vermeende steekpenningen standaard bezwaar maken tegen de aanslag met het verzoek om de uitspraak eerst te doen na afronding van de strafzaak.

Wij moeten zien te voorkomen dat de inspecteur op de stoel van de strafrechter gaat zitten. Dat doet de inspecteur wellicht ook als hij ondanks de seponering van een zaak door het OM of het buiten vervolging stellen van de burger door de strafrechter toch volhardt in niet-aftrekbaarheid. Dit probleem ontstaat overigens vooral door de verwijzing in het wetsvoorstel naar de delictomschrijving in het Wetboek van Strafrecht. Dat de inspecteur daarbij kan volstaan met "aannemelijk maken" knelt extra. Die vorm van bewijs past ook niet bij het eerder door mij gesignaleerde strafgevoel. Ook op deze punten horen wij graag een reactie van de staatssecretaris.

Mijn betoog ligt nogal op een lijn met de betogen van de woordvoerders van de andere fracties. Mevrouw de voorzitter, zoals u zult begrijpen zijn de leden van de VVD-fractie, hoewel zij achter de strekking van dit wetsvoorstel staan, er nog niet onverdeeld gelukkig mee. Zij wachten de reactie van de staatssecretaris af.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik ben blij dat ik ook aan het debat meedoe, zodat er ook nog een ander geluid te horen zal zijn.

Soms gaan wij snel, soms gaan wij langzaam als het om wetgeving gaat. Daarop was mijn korte interruptie tijdens het betoog van de heer Rabbinge ook gericht. Vandaag zien wij een voorbeeld van een "slakkenwet", als wij naar het tempo kijken waarin deze wet tot stand komt. Op 12 juli 2002 diende toenmalig staatssecretaris Bos deze wet in bij de Tweede Kamer, houdende de uitbreiding van de niet-aftrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkopen, met iets waarvan iedereen vindt dat het natuurlijk niet zou moeten gebeuren. Het voorstel van de staatssecretaris was een uitwerking van een aanbeveling van de OESO uit 1996. Kortom, staatssecretaris Bos had zes jaar nodig om een wet van zegge en schrijven één pagina naar het parlement te brengen.

Als je het wetsvoorstel bekijkt, komt de kern van de wet neer op 40 woorden. Als je daar de artikelverwijzingen uithaalt, houd je er nog twintig over. Het kost in Nederland dan zes jaar tijd om de wet te maken. Vervolgens heeft het nog tot 13 mei 2003 geduurd voordat de opvolger van staatssecretaris Bos, staatssecretaris Van Eijck -- wie herinnert zich hem nog? -- de wet bij de Tweede Kamer indiende. De Tweede Kamer heeft deze eenpaginawet van 40 woorden buitengewoon diepgaand bestudeerd. Zij heeft er een jaar over gedaan vooraleer uiteindelijk met algemene stemmen te zeggen dat steekpenningen niet mogen worden afgetrokken. Inmiddels slagen wij er ook al in, met dank aan een aantal ziekteperiodes van de staatssecretaris, om een jaar lang over deze wet te doen.

Wij zijn bijna tien jaar bezig om in een wet op te nemen wat in de hele wereld al zo ongeveer vastligt, namelijk dat je steekpenningen sowieso al niet zou moeten betalen maar in ieder geval niet van de belasting kunt aftrekken. Het enige goede nieuws hierin is dat het goed nieuws is voor degenen die zich aan dit soort praktijken hebben bezondigd. In 1996 heeft de OESO gezegd dat het niet meer mag, maar tien jaar lang hebben zij toch iets kunnen beuren waarvan iedereen vindt dat het niet zou mogen gebeuren.

De heer **Essers** (CDA): Ter nuancering wil ik zeggen dat steekpenningen al niet aftrekbaar waren. Dat is al veel eerder geregeld. Het gaat er nu om of dat kan worden losgekoppeld van een strafrechtelijk oordeel. Dat is nieuw. Ik ben het met de heer Kox eens dat dit lang duurt, maar het is al langer bekend dat steekpenningen niet aftrekbaar zijn.

De heer **Kox** (SP): Deze kosten mochten niet worden afgetrokken als iemand strafrechtelijk veroordeeld was. Dat is echt iets anders, want de steekpenningen zijn wel verstrekt en de belastinginspecteur is geen strafrechter. De belastinginspecteur moet beoordelen of het redelijk is.

De heer **Essers** (CDA): Het begrip "steekpenningen" is afkomstig uit het strafrecht. Er wordt dan ook verwezen naar de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht.

De heer **Kox** (SP): Dat is volgens mij niet juist. De staatssecretaris heeft in zijn toelichting keurig netjes aangegeven dat hij aansluit bij een strafrechtelijke bepaling. Er is een duidelijke koppeling gelegd: je moest veroordeeld zijn om kosten voor steekpenningen niet af te mogen trekken. Daardoor werd voorbijgegaan aan de vraag of steekpenningen überhaupt mochten worden gegeven. Dat mocht blijkbaar wel totdat iemand strafrechtelijk veroordeeld was.

De heer **Essers** (CDA): Ik kijk er iets anders tegen aan. In het voorliggende wetsvoorstel moet de belastinginspecteur namelijk nog steeds de strafrechtelijke maatstaven toepassen. Dat is een goede zaak, want binnen het strafrecht is nagedacht over het begrip "steekpenningen".

De heer **Kox** (SP): De belastinginspecteur hoeft het strafrecht niet toe te passen. Hij hoeft niemand te

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

veroordelen en/of te beoordelen dat er wettig en overtuigend is gebleken dat iemand een strafbaar feit heeft begaan. Met deze criteria in de hand kan hij zeggen dat iemands verhaal niet goed genoeg is en dat hij bepaalde kosten niet mag aftrekken. Dat wordt de nieuwe situatie, maar het heeft wel tien jaar geduurd voordat het zover is.

De heer **Essers** (CDA): Denkt u dat de belastinginspecteur dat kan beoordelen?

De heer **Kox** (SP): Ik denk het wel.

Mijn eerste baan was die van coördinator van de rechtswinkel in Tilburg. Ik verdiende daar het minimumloon. Toen ik mijn eerste belastingformulier moest indienen, vond ik dan ook dat ik het eigenlijk wel verdiende om iets te mogen aftrekken. Uiteindelijk bleek ik daarvoor 75 gulden tekort te komen. Een collega raadde mij toen aan om een grafkrans op te voeren. Dat zou de Belastingdienst volgens hem altijd accepteren omdat het zo erg is dat je zo'n krans had moeten kopen voor een dierbare. Ik voerde dus een grafkrans à 75 gulden op. Vervolgens werd ik natuurlijk opgeroepen door een belastinginspecteur die niet om de hete brij heen draaide en mij vroeg: mijnheer Kox, wie is er dood? Ik durfde niet te jokken en heb toen maar opgebiecht dat er niemand was overleden en dat ik ook geen grafkrans had gekocht.

Als een ondernemer niet in staat is om duidelijk aan te geven waaraan hij geld heeft uitgegeven, is het jammer maar helaas, want daar is de Belastingwet niet voor. Eerlijk gezegd sta ik een beetje te kijken over de mildheid van de heren Essers en Biermans. Zij zeggen wel heel nadrukkelijk dat het allemaal goed geregeld moet zijn voordat wij dit soort praktijken gaan aanpakken. Als het nooit voor zou komen, zou ik dat nog niet zo erg vinden, maar volgens mij behandelen wij nu juist dit wetsvoorstel omdat de staatssecretaris een middel nodig heeft om in ieder geval een deel van deze zaken buiten de belasting te houden.

De heer **Essers** (CDA): Ik hoop maar voor u dat dat akkevietje met die grafkrans verjaard is.

De heer **Kox** (SP): Mijn aftrekpost is gewoon afgewezen. Ik heb helemaal niets gekregen. Die belastinginspecteur was bikkelhard.

De heer **Essers** (CDA): Hoe vaak denkt u dat een belastinginspecteur in de praktijk zal constateren dat er sprake is van steekpenningen.

De heer **Kox** (SP): Dat weet ik niet. Deze vraag wilde ik dan ook aan de staatssecretaris stellen. Welk bedrag hebben wij het volgens hem? Ik doel dan niet op eventueel opgevoerde steekpenningen, maar op betaalde provisies waarvan wij weten dat het eigenlijk steekpenningen zijn. Hoeveel geld zijn wij in de afgelopen tien jaar misgelopen? Als wij het advies van de OESO hadden opgevolgd, waren wij dan nu een stuk rijker en gelukkiger geweest? Was het gedrag van sommige ondernemers dan niet een beetje gecorrigeerd? Ik kan deze vragen ook positiever formuleren: hoeveel geld denkt de

staatssecretaris met deze wet te gaan verdienen voor ons allen?

Ik ben er nog niet zo gerust op dat het na deze wet storm gaat lopen. Of dat zo is, kan wellicht worden bepaald aan de hand van het aantal smeergeldzaken dat door de strafrechter sinds 1996 is behandeld. Is het waar dat sinds 1996 niemand voor een dergelijke zaak is veroordeeld? Als dat de manier is waarop deze praktijk wordt aangepakt, kan de heer Essers wel eens gelijk krijgen, die zei dat het eigenlijk symboolwetgeving is. Daar zouden wij natuurlijk niet zo heel veel mee opschieten.

Alle landen, zelfs Luxemburg, hebben inmiddels het OESO-advies opgevolgd. Nederland is volgens mij de laatste die komt met wetgeving om dit soort zaken te voorkomen. Kan de staatssecretaris mij wellicht verklaren waarom het zo lang heeft moeten duren?

Prof. Huberts, een deskundige op het terrein van integriteit, fatsoenlijk bestuur, corruptie enzovoort, sprak een jaar geleden in NRC Handelsblad de hoop uit dat de Eerste Kamer vaart zou maken met het onderhavige wetsvoorstel en op korte termijn knopen zou doorhakken en dat de staatssecretaris de rug recht zou houden. Dat komt erop neer dat hij niet te veel moet luisteren naar de fracties van de VVD en het CDA. Dat is natuurlijk sowieso een goed advies, maar in dit geval gaat het zeker op.

Prof. Huberts zal een beetje teleurgesteld zijn, want het heeft al met al een jaar geduurd. Kan de staatssecretaris, maar ook de heren Essers en Biermans, mij verklaren hoe prof. Huberts toen al kon voorspellen dat het zo lang zou gaan duren? Waarom gaan de VVD- en CDA-fractie juist voor deze groep burgers en ondernemers op de bres staan? Als de bijstandsgerechtigden met dezelfde inzet door deze fracties zouden worden gesteund, zou menigeen een stuk gelukkiger door het leven gaan. Het moet natuurlijk allemaal goed geregeld worden, maar ik kan mij toch niet voorstellen dat zij denken dat de belastinginspecteur erop uit is om ondernemertjes te pesten en steeds gaat zeggen: mijnheer, volgens mij zijn het allemaal steekpenningen die u probeert af te trekken. Een belastinginspecteur zal toch zeker een goede reden moeten hebben om een dergelijk vermoeden uit te spreken. Ik ben het met prof. Huberts eens dat betaalde provisies die niet transparant verantwoord kunnen worden, niet in aanmerking zouden moeten komen voor aftrek van de belasting. Of iemand die deze boodschap krijgt, ontsnapt aan het openbaar ministerie is aan het openbaar ministerie.

In oktober 2005 heeft prof. Huberts de suggestie gedaan dat de Nederlandse diplomatieke dienst vaker ingeschakeld moet worden om te achterhalen of vermelde provisies zuivere koffie zijn. Kan de staatssecretaris zeggen wat er met deze suggestie is gedaan? Als men daartoe is overgegaan, loont dat dan de moeite?

Ten slotte vraag ik de staatssecretaris of niet alleen het openbaar ministerie genoeg kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit heeft om dit soort zaken aan te pakken, maar ook zijn Belastingdienst. Kan de staatssecretaris met andere woorden garanderen dat zijn Belastingdienst voldoende capaciteit en kwaliteit heeft om te voorkomen dat dit wetsvoorstel symboolwetgeving wordt?

De vergadering wordt geschorst.

Voorzitter: Schuurman

*N

Staatssecretaris **Wijn**: Voorzitter. Het doet mij deugd dat wij vandaag het wetsvoorstel kunnen bespreken over de niet-afrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping. Ik was voor het zomerreces geveld door een bacterie die ik tijdens een werkbezoek in Marokko had opgelopen. Ik heb daar acht weken behoorlijk last van gehad. Het debat over dit wetsvoorstel was gepland in de eerste week nadat ik er last van kreeg, dus toen was ik niet in staat om hier te verschijnen. Van diverse kanten heb ik uit deze Kamer sympathieke beterschapsmailtjes en -berichtjes mogen ontvangen. Van senator Vedder kreeg ik zelfs thuis een beterschapskaartje. Deze belangstelling heb ik buitengewoon op prijs gesteld. Het staat symbool voor hoe plezierig de samenwerking met de Eerste Kamer is. Bij dezen dank daarvoor.

Het gaat inderdaad om wetgeving die lang op zich heeft laten wachten; ik zal daar niet omheen draaien. Het betoog van de heer Kox op dit punt was zowel humoristisch als terecht. Het had sneller gekund en moeten. Dat geldt in ieder geval voor de regering; het is niet aan mij om een kwalificatie te geven over de parlementaire behandeling in haar totaliteit.

Verschillende sprekers hebben erop gewezen dat ook nu al in de fiscaliteit niet strikt wordt vastgehouden aan de volstreekte amoraliteit van het belastingbegrip. Senator Essers zei: dit is een afwijking van het totaalwinstbegrip die ik kan billijken. Dit wetsvoorstel is een bevestiging van eerdere wetgeving en eerder uitgezette lijnen, maar het is goed dat hiermee een extra stap wordt gezet. Wij behoren terughoudend te zijn met het inbrengen van -- ik citeer maar even een tv-reclame -- "waarden-en-normendingetjes" in de fiscaliteit, maar af en toe moet dat toch. Het doet mij deugd dat in deze Kamer daarvoor een breed draagvlak bestaat.

De CDA-fractie zei: er ontbreekt een objectief aangrijpingspunt voor de inspecteur in de vorm van een strafrechtelijke veroordeling. Ook de heer Biermans sprak daarover. In de huidige wetgeving is wel een koppeling gelegd met de strafrechtelijke veroordeling. Daarmee voldoen wij echter niet aan de aanbevelingen van de OESO, en dat is precies de reden dat dit wetsvoorstel hier nu ligt. Waar mogen wij straks nu wel of niet afwijken van het strafrechtelijke? Wij willen ons graag in bredere zin conformeren aan de OESO-richtlijnen. In dat kader wijs ik ook op de debatten over maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarmee de staatssecretaris van Economische Zaken bezig is. In dat kader is het van belang om de strafrechtelijke en de fiscaalrechtelijke aspecten los te koppelen, zodat de eis van een strafrechtelijke veroordeling niet langer wordt gesteld. Als wij zouden besluiten om dat niet te doen, trekken wij ons niets aan van die OESO-aanbevelingen. Ik heb niemand gehoord die dat wil.

Wij hebben nog eens geverifieerd bij het secretariaat van de OESO in Parijs hoe wij aan de richtlijnen kunnen voldoen. Het antwoord was klip en klaar: er kan worden volstaan met "aannemelijk maken". Dat is voorwaar niet gemakkelijk. Het is echter onverstandig om, zoals een aantal sprekers wil, de bewijslast nog verder te verzwaken door "aannemelijk maken" te vervangen door "blijken". De inspecteur moet zich houden aan het feitencomplex. Indien wordt gekozen voor "blijken", zal hij het minder snel aandurven om ergens een zaak van te maken. "Blijken" is nog steeds een loskoppeling van de strafrechtelijke veroordeling, maar "aannemelijk maken" is natuurlijk een stuk gemakkelijker. De heer Essers zegt enerzijds dat dit wetsvoorstel geen symboolwetgeving mag worden. Anderzijds wil hij de bewijslast voor de inspecteur een stukje zwaarder maken. Dat lijkt met elkaar in tegenspraak. Misschien is dat in zijn ogen niet zo, maar indien wij het de inspecteur moeilijker maken, wordt de kans groter dat het symboolwetgeving wordt. Hoe makkelijker wij het de inspecteur maken, hoe beter kan worden voorkomen dat omkoping ten laste van de winst komt.

De heer **Essers** (CDA): "Symboolwetgeving" heeft te maken met de aard van de materie. Een bedrijf zal "steekpenningen" niet opnemen in de fiscale aangifte. Deze zijn voor een inspecteur dan ook buitengewoon lastig te onderkennen. De koppeling aan de bewijslast heeft geen betrekking op de uitvoerbaarheid maar op de rechtsbescherming, die kan worden verbeterd met het toevoegen van "blijken". Symboolwetgeving blijft aan de orde, gelet op de aard van de materie.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Aanvankelijk was het idee om de bewijslast bij de belastingplichtige te leggen. Dit zou tot gevolg hebben gehad dat indien de belastinginspecteur zei dat er sprake was van steekpenningen of omkoping, de belastingplichtige moest bewijzen dat dit niet het geval was. In dit wetsvoorstel is dat precies andersom. Het lijkt mij onverstandig om de positie van de belastinginspecteur nog verder te verzwakken, want dan wordt het inderdaad symboolwetgeving. Ik ondersteun dus van harte het betoog van de staatssecretaris: voorkom dat het te zwak en slap wordt.

Staatssecretaris **Wijn**: Het is evident dat er nauwelijks een bedrijf zal zijn dat een grootboekrekeningnummer heeft in rubriek 4 -- als ik mij mijn boekhoudlessen goed herinner -- waarin staat: dit zijn aftrekbare steekpenningen of omkoping. Dat heeft echter niets te maken met de kwalificatie "symboolwetgeving". In zo'n geval probeert een bedrijf aan het zicht te onttrekken dat het aan omkoping doet, om daarmee vervolging of niet-afrekbaarheid te vermijden. Het gaat dan echter om "symbooljaarrekeningen" en niet om "symboolwetgeving". Symboolwetgeving is wetgeving waarvan je van tevoren kunt zeggen: het staat wel mooi in de wet maar ik moet nog maar zien dat die wet effectief is en geen dode letter wordt. Daarop spreek ik de heer Essers aan. Hij zegt dat het geen symboolwetgeving mag worden, maar tegelijkertijd zadelt hij inspecteur op met een zwaardere bewijslast. Ik geef overigens toe dat ook die bewijslast

minder zwaar is dan nu, de strafrechtelijke veroordeling. Toch vind ik dat hij een heel zware term gebruikt, zeker omdat hij het een inspecteur moeilijker wil maken om te voorkomen dat een bepaald bedrag wordt afgetrokken. Wij hebben heel goede mensen bij de Belastingdienst, maar in dat geval wordt de kans groter dat men er tegenaan zal hikken en er tegenop zal zien. Ik ben het overigens eens met het pleidooi dat deze taak moet worden uitgevoerd door goede mensen. Ik zeg daarom toe dat wij op dit punt altijd een eindtoets zullen laten doen door de boetefraudecoördinator. Dat zijn in het strafrecht geschoolde inspecteurs die in alle regio's zitten.

Het is begrijpelijk dat de link met het strafrecht gelegd blijft worden, niet alleen in de wettekst maar ook gevoelsmatig. Ik sta hier niet om elke vorm van discussie dood te slaan. Stel dat een meerderheid van deze Kamer expliciet zou zeggen -- dat is van belang voor mijn positie ten opzichte van onze buitenlandse partners en de OESO -- dat het "aannemelijk maken" van de bewijslast te licht is en dat daarvan "blijken" moet worden gemaakt. Ik zeg niet op voorhand dat ik niet bereid ben om die beweging te maken. De kans bestaat echter dat de OESO niet zal instemmen met zo'n verzwaarde bewijslast. Over enige tijd is er weer zo'n landenexamen, en dan wordt er bekeken wat de normale regels zijn voor "bewijs". Helaas hebben wij in Nederland maar twee smaken. Hoe is het geregeld in andere landen? In België spreekt men van een "onweerlegbaar vermoeden", in Duitsland van "feststellen" en in de VS van "by clear and convincing evidence". De vraag is hoe je die formuleringen moet wegen in verhouding tot "blijken" -- het begrip dat de fracties van het CDA en de VVD suggereren -- en "aannemelijk maken". In Noorwegen gebruikt men een veel lichtere bewijsnorm en een bredere definitie van steekpenningen. Kortom, ik kan niet goed inschatten hoe een discussie met de OESO zou verlopen indien ik het wetsvoorstel op verzoek van deze Kamer aanpas. Mij lijkt het daarom goed om het te houden bij "aannemelijk maken". De woorden daarover van de fracties van de SP en de PvdA spraken mij zeer aan.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Ik wil nog eens onderlijnen dat mijn fractie die opvatting heeft, en dat dit eigenlijk breed de opvatting zou moeten zijn van deze Kamer. "Aannemelijk maken" staat in de memorie van toelichting, en dat is ruim voldoende. Aanvankelijk was het de bedoeling om de bewijslast bij de belastingplichtige te leggen, op basis van dit wetsvoorstel ligt die bij de belastinginspecteur. In dat licht is de positie van de belastingplichtige sterker geworden. Indien wij het de belastinginspecteur te moeilijk maken, worden steekpenningen weer mogelijk.

Staatssecretaris **Wijn**: Er is gevraagd naar de verhouding tussen strafrecht en fiscaal recht. Fiscaal zullen wij meer moeten aansluiten bij de materialiteit van het hebben betaald van steekpenningen. Strafrechtelijk moeten zaken breder worden gezien. Het gaat niet alleen om de materialiteit als zodanig maar ook om vormfouten, de procesrechtelijke kant. Ik kan niet, zoals de heer Rabbinge heeft gevraagd, concrete voorbeelden te geven. Het is moeilijk om een amalgaam aan feitelijke situaties met deze

Kamer te bespreken en dan aan te geven hoe het met de bewijslast zit. De praktijk is daarvoor te ingewikkeld. Indien er een strafrechtelijke veroordeling is, zal in 99,9%, misschien wel 100% van de gevallen worden besloten dat er geen fiscale aftrekbaarheid is. Dat is evident; het staat al in de huidige wet. Wat echter als er geen veroordeling is, en de aftrek toch niet is toegestaan? Moet de Belastingdienst dan altijd corrigeren? Soms zal de Belastingdienst moeten corrigeren, maar niet altijd. Stel dat er geen veroordeling is vanwege een vormfout. Wij kennen allemaal de voorbeelden, die overigens vaak nogal demagogisch zijn, bijvoorbeeld een huisnummer dat 23 was in plaats van 32. Zo werkt het overigens tegenwoordig niet meer.

Wij kennen voorbeelden van vormfouten waarvan het evident is dat er materieel iets aan de hand is, terwijl strafrechtelijk niet tot een veroordeling kan worden gekomen. In dergelijke gevallen vind ik nog steeds dat je die steekpenningen niet mag aftrekken. Een ander voorbeeld is een sepot door het Openbaar Ministerie vanwege capaciteitsgebrek. Op het moment dat een inspecteur zegt dat voor hem aannemelijk is gemaakt dat het steekpenningen betreft, gaan wij natuurlijk niet zeggen dat betrokkene alsnog zijn kosten mag aftrekken. Een handvat is: formeel versus materieel.

Dat laat onverlet dat wij ook materieel, vanwege een lichtere bewijslast, tot een ander oordeel zouden kunnen komen dan de strafrechter. Ik denk dat wij de praktijk hierin zijn gang moeten laten gaan. In het algemeen zal ik bevorderen dat de inspecteur oordeelt dat de kosten toch in aftrek mogen worden gebracht als er om materieel-inhoudelijke redenen niet gekomen is tot een strafrechtelijke veroordeling. Dat wil ik hier echter niet 100% dichttimmeren, want er kan altijd een geval zijn waarin de inspecteur desalniettemin aannemelijk kan maken dat er sprake is van steekpenningen.

In het geval van een ambtshalve herziening doet zich een rechtsbeschermingsprobleem voor, maar hiervan is eerder in het traject natuurlijk geen sprake. Ik kan mij niet voorstellen dat een belastingplichtige niet eerder in het traject de hele gang van beroep en bezwaar doormaakt, maar pas aan de bel trekt als er sprake is van samenloop met een strafrechtelijk traject, waarna wij roepen dat wij weinig rechtsbescherming hebben tegen een ambtshalve beslissing. Dat zal in de praktijk een stuk genuanceerder liggen, want daaraan voorafgaand heb je al de fiscaal-rechtelijke rechtsgang gehad. In die zin vind ik het verlengen van de navorderingstermijn geen aanvaardbaar alternatief, omdat je dan alsnog zegt dat je in de fiscaliteit pas tot een einduitkomst kunt komen als het hele strafrechtelijke traject is doorlopen. Wij koppelen dit nu juist van elkaar los. Bovendien zou ik het, los van andere zaken als de bewaarplicht, een verkeerd signaal vinden als wij die navorderingstermijnen helemaal aan elkaar koppelen en in die zin fiscaal alsnog het strafrecht zouden volgen.

Er is gesproken over concurrentievervalsing. De heer Biermans zei zelf al: het moge bizar klinken. Dat zijn zijn woorden, maar het gaat te ver om het wetsvoorstel vervolgens te beperken tot ambtenaren en niet te kiezen voor een bredere reikwijdte. Wij proberen met dit voorstel het gehele terrein van actieve omkoping te bestrijken. Ik

geef toe dat het wetsvoorstel hiermee wellicht iets ruimer is opgezet dan strikt noodzakelijk als gevolg van de OESO-aanbeveling betreffende doorwerking.

Tegelijkertijd is het wenselijk dat wij het gebruik van steekpenningen in bredere zin tegengaan. Er zit dus wel degelijk een normatieve gedachte achter en wij lopen dus niet blind achter de OESO aan. Wij hebben ook nog een eigen verantwoordelijkheid.

Met betrekking tot concurrentievervalsing zitten wij als Hollanders snel in het koopman-domineedilemma. Daarom loop ik toch maar even de concurrentie in de ons omringende landen langs. In België geldt het ook voor derden. In Duitsland gaat het zowel om betalingen aan ambtenaren als om betalingen in bredere zin in het handelsverkeer. Daar zijn steekpenningen dus nooit aftrekbaar. In het Verenigd Koninkrijk geldt het ook wanneer de betaling ten goede is gekomen aan derden. In Frankrijk wordt nadrukkelijk gezegd dat het via intermediairs kan zijn gegaan of dat er sprake kan zijn van anderszins onbehoorlijke voordelen in het internationale zakelijke verkeer. In die zin ben ik niet bang voor concurrentievervalsing.

Er is gevraagd naar de handvatten voor de praktijk. Daartoe komt er een beleidsbesluit, waarin ten behoeve van de inspecteurs nog eens wordt aangegeven wat hier is gewisseld, met concrete aanwijzingen hoe hiermee om te gaan. In het beleidsbesluit zal ook komen te staan onder welke voorwaarden ambtshalve vermindering kan worden verleend. Bovendien wordt vooral aandacht besteed aan de feitencomplexen op basis waarop de inspecteur zijn oordeel zal moeten vellen.

De heer Kox heeft gevraagd naar de budgettaire voordelen van dit wetsvoorstel. Als gevolg van de uitwerking van de bouwfraude wordt in enkele gevallen gekeken naar steekpenningen. Uit de periode daarvoor zijn ook enkele gevallen bekend, maar het loopt niet in de honderden. Daarom is het niet mogelijk om nu iets te zeggen over het budgettaire beslag. Ik hoop dat dit wetsvoorstel door de combinatie van bewijslast en het bereik preventief zal werken -- iets dat je nooit kunt becijferen -- en er daadwerkelijk toe zal leiden dat wij in meer gevallen bepaalde kosten niet in aftrek tot uiting kunnen laten komen. Als de inspecteur dat slechts aannemelijk hoeft te maken, dan heb ik er ook alle vertrouwen in dat het gaat lukken.

*N

De heer **Essers** (CDA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris hartelijk voor deze heldere beantwoording. Ik heb duidelijk een aantal toezeggingen van hem gehoord, waarom ik ook in eerste termijn had gevraagd. Er komt een eindtoets van een fraude-inspecteur die vertrouwd is met strafrechtelijke vraagstukken. Ik ben ook erg blij dat er een besluit komt waarin alle elementen worden genoemd voor een ambtshalve vermindering, zodat wij dit niet zomaar overlaten aan het individuele beleid van een inspecteur.

Wij blijven verschil van mening houden over de bewijslast. Voor alle helderheid: ik heb met mijn voorstel niet de intentie gehad -- en zo heb ik het ook niet gebracht

-- om de bewijslast te verzwaren of het karakter van deze wetgeving fundamenteel te veranderen. Daarbij is het woord "symboolwetgeving" gevallen. Het gaat hier primair om de aard van de materie. Steekpenningen zijn nu eenmaal heel lastig in de praktijk vast te stellen. Dat blijkt ook in veel strafrechtelijke procedures. Ik wil zo dicht mogelijk bij de huidige regelgeving blijven, waarbij ik de negatieve kanten van de huidige regeling wil wegnemen. Ik ben het namelijk volstrekt met de staatssecretaris eens dat het erg onredelijk en onrechtvaardig zou zijn als de aftrek van steekpenningen zou moeten worden toegelaten wanneer in een strafrechtelijke procedure sprake zou zijn van een vormfout of als er om wat voor reden dan ook seponering plaatsvindt. Dat aspect van de huidige wetgeving zou ik graag willen wegnemen. Daarom heb ik ook voorgesteld om het alleen in dergelijke evidente gevallen te doen. Wij moeten niet denken dat een inspecteur alles kan. Een inspecteur heeft een degelijke opleiding gehad, maar geen strafrechtelijke. Ik ben ervoor om in de gevallen waarin sprake is van vormfouten of seponering, mogelijk te maken dat de inspecteur kan zeggen: er is duidelijk sprake van steekpenningen en daarom wordt de aftrek geweigerd.

De heer **Kox** (SP): Dat klinkt wel aardig, maar eigenlijk is er natuurlijk sprake van onduidelijkheid van hier tot ginder. Op het moment dat het Openbaar Ministerie tot sepot beslist, "staat niet vast" en "blijkt niet dat". Op het moment dat wordt geseponeed omdat er bijvoorbeeld zaken zijn gedaan met een onderneming of een overheid in een land waar wij niet terecht kunnen, zoals delen van Afghanistan, dan blijkt er niets. Als wij in de wettekst opnemen dat het "gebleken moet zijn", dan heeft de inspecteur geen poot om op te staan, zoals de staatssecretaris zegt. Daarom snap ik niet waarom u zich verzet tegen die andere duidelijke aanduiding "aannemelijk maken" met daarbij ook nog in het achterhoofd dat de belastinginspecteur wel gek zal zijn als hij de allermoeilijkst voor hem aannemelijk te maken gevallen in één keer van belastingaftrek uitzondert. Hij zal zoeken naar evidente gevallen wil hij zichzelf niet onnodig veel moeite en ellende bezorgen. Als het woord "aannemelijk maken" op uw verzoek wordt veranderd in "blijken", dan verandert het karakter van deze wet. Als de staatssecretaris niet toestemt en u tegen het wetsvoorstel stemt, dan zitten wij straks twaalf tot dertien jaar te wachten op wetgeving. Wilt u dat allemaal op uw kap nemen?

De heer **Essers** (CDA): De staatssecretaris zei ook al dat wij maar twee spaken hebben: aannemelijk maken of blijken. Ik ben blij dat u zelf ook zegt dat de inspecteur die evidente gevallen zal uitzoeken. Daar hoort de term "blijken" bij. Ik zeg ook niet dat een sepot voldoende is om van "blijken" te kunnen spreken, maar dat zal van geval tot geval moeten worden aangetoond.

De heer **Kox** (SP): Volgens mij zal iedere advocaat van een op deze manier behandelde belastingplichtige zeggen: pakt u het woordenboek erbij. Blijken verschilt één letter met lijken, maar daarin zit precies het verschil. Het ene is een indruk, een opinie, een mening en het andere is een vast te stellen feit. Op het moment dat wij zeggen dat het

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

gebleken moet zijn, dan moet het dus bewezen zijn. Als het feit bewezen moet zijn naar de normen van het strafrecht, dan zijn er direct een aantal gevallen waarin dat niet het geval zal kunnen zijn. U maakt dan van deze wet inderdaad een lege huls.

De heer **Essers** (CDA): Sorry, maar het gaat om de vaststelling van abstracte strafbaarheid. Het is akkoord dat je van de fiscale gevolgen loskoppelt of de strafrechter vervolgens zegt dat daar ook een veroordeling uit voort moet vloeien. De abstracte strafbaarheid kan al blijken voordat wordt vastgesteld dat er sprake is van een vormfout of een seponering.

De heer **Kox** (SP): Hoe kan dat dan zijn gebleken of vastgesteld? Als het moet blijken volgens de normen van het strafrecht, dan moet het zijn vastgesteld door de strafrechter. Anders ben je toch een discussie aan het voeren waarmee je geen kant op kunt? Stel dat er sprake is van een evident geval waarin de belastinginspecteur zegt: u kunt mij absoluut niet aannemelijk maken wie u wat, waarvoor en onder welke omstandigheden betaald hebt en daarom denk ik dat hier sprake is van het betalen van steekpenningen. Is het dan zo onredelijk om aan die belastingplichtige te vragen: toon aan dat ik ongelijk heb en maak gebruik van al uw rechten in het kader van de belastingrechtspraak? Geef de belastinginspecteur enig wapen om de belastingplichtige aan te pakken. U maakt die belastingplichtige wel erg machtig en de belastinginspecteur staat wel erg met de handen op de rug gebonden.

De heer **Essers** (CDA): Ik denk dat de belastingplichtige in de huidige regelgeving inderdaad te gemakkelijk de mogelijkheid heeft om zich te verschuilen achter strafrechtelijke procedures. Het kan de duur, maar ook de uitkomst van de strafrechtelijke procedure zijn. Als wordt vastgesteld dat er sprake is van een vormfout, dan doet dat niets af aan die abstracte strafbaarstelling.

De heer **Kox** (SP): Iedere keer als er sprake is van een sepot, dan zal er dus niet worden vastgesteld wat het was. In het geval van een sepot krijg je geen brief van de officier van justitie waarom hij daartoe is overgegaan. Hij kan te weinig volk hebben om tot vervolging over te gaan, het kan een te ingewikkeld land betreffen of het kan te moeilijk bewijsbaar zijn. In al die gevallen kiest u de kant van de belastingplichtige, die naar alle waarschijnlijkheid iets heeft gedaan waarop niemand in dit land -- zoals ik hier heb gehoord -- zit te wachten.

De heer **Essers** (CDA): U blijft steeds maar terugkomen op het voorbeeld van sepot. Mijn stelling is dat het van geval tot geval moet worden beoordeeld. Mijn meest heldere en zuivere voorbeeld is een vormfout of het feit dat een strafrechtelijke procedure zo lang duurt dat de navorderingstermijn verstreken is. Als achteraf blijkt dat er evident iets aan de hand is, moet de inspecteur het recht hebben om die aftrek te weigeren. Dat houdt ons volgens mij gescheiden van mening. U vindt dat de bewijslast nog sterker op de belastingplichtige moet komen te liggen. Met de voorstellen die wij nu doen, wordt de positie van de

belastingplichtige slechter, maar wel aanvaardbaar slechter.

Het is wel binnen een aanvaardbare mate van rechtsbescherming.

De heer **Kox** (SP): De heer Essers zegt dat hij een voorstel tot wijziging van de wettekst doet. Dat komt neer op een nieuwe wet, een andere wet enzovoort. Hij kan natuurlijk een suggestie doen, maar die moet wel tot iets leiden. Gaat de heer Essers tegen deze wet stemmen? Dient hij iets in? Ik zou niet weten wat. Wij kunnen namelijk geen amendementen indienen. Hoe had hij dat gedacht?

De heer **Essers** (CDA): Ik ben staatsrechtelijk goed op de hoogte wat dat betreft. Dit is voor mijn fractie een hard punt. Ik zal haar dan ook adviseren om tegen dit wetsvoorstel te stemmen als de staatssecretaris dit punt niet wijzigt. Daarbij zal ik er duidelijk bij zeggen dat het opnemen van het woord "blijken" niet per se betekent dat het strafrechtelijke traject wordt ingeslagen. Ik ben er blij om dat de staatssecretaris dat zei. Het zou de inspecteur namelijk volledig monddood maken. Die zou zijn fiscale middelen moeten opgeven, zodra iemand als verdachte wordt aangemerkt. De staatssecretaris heeft echter duidelijk gezegd dat met het woord "blijken" niet het strafrechtelijke traject wordt ingeslagen en dat er nog steeds aan de OESO-norm wordt voldaan als dat woord de woorden "aannemelijk maken" vervangt. Dit lijkt mij dus een zeer redelijk "amendement" van dit wetsvoorstel.

*N

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. Ik heb de indruk dat er afgelopen zomer iets is gebeurd. Als ik kijk naar wat zich hier afspeelt, krijg ik de indruk dat enkele leden van deze Eerste Kamer in een te warm land zijn verbleven of de vakantie hebben doorgebracht. De SP-fractie verdedigt de staatssecretaris te vuur en te zwaard, terwijl de coalitiepartijen hem attaqueren op alle punten die maar mogelijk zijn. In mijn beleving en in de beleving van mijn fractie attaqueren wij de staatssecretaris terecht op het punt van de rechtsbescherming. Daar praten wij in wezen over. Een ondernemer maakt kosten. Daarover zijn wij allen het eens. Hij trekt die kosten van zijn aangifte af en heeft dus het bewijs dat hij die kosten heeft gemaakt. De aftrek kan echter in de visie van de staatssecretaris en die van de SP-fractie zeer eenvoudig ongedaan worden gemaakt, namelijk door simpelweg te signaleren dat zij niet aftrekbaar zijn omdat zij steekpenningen zijn. De leden van de VVD-fractie gaan daar niet mee akkoord. Zo duidelijk wens ik dat te zeggen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de combinatie tussen strafrecht en fiscaal recht noodzaakt tot het invoeren van de term "blijken" in plaats van het te laten bij de woorden

"aannemelijk maken". Ik houd het kort, want ik merk dat ik niet word geïnterrupteerd. Dat is ook helemaal niet nodig, want er zijn al genoeg interrupties geweest tijdens de vorige spreker. Ik raad de staatssecretaris aan om zich te beraden op de mogelijkheid om de woorden "aannemelijk maken" op welke manier dan ook te vervangen door het woord "blijken" en om op die manier de rechtsbescherming van de belastingplichtige te laten zijn zoals die in de ogen van de leden van de VVD-fractie moet zijn.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Dan wordt het niet negen of tien jaar, maar tien, elf of twaalf jaar eer deze wet wordt ingevoerd. Ik kan de woorden van de fracties van de VVD en het CDA niet anders interpreteren dan als: wij stemmen tegen deze wet. De staatssecretaris heeft namelijk geen enkele mogelijkheid om de tekst van dit wetsvoorstel te wijzigen. Ik denk ook niet dat dit in de vorm van een novelle kan, want die verandert de totale aard van het wetsvoorstel. Hij gaat namelijk het "aannemelijk maken", een middel van de belastinginspecteur, anders van woorden voorzien. Dat zal in gemeen overleg met de Tweede Kamer moeten gebeuren, die met algemene stemmen dit wetsvoorstel heeft aangenomen en niet de nu voorgestelde variant. Ik ben erg benieuwd of de fracties van de VVD en het CDA het voor hun rekening willen nemen dat dit wetsvoorstel, waarop de OESO al sinds tien jaar aandringt, nog eens wordt geschrapt. Wij moeten ook nog maar afwachten wat daarvan terechtkomt. Als die fracties dat willen, laden zij een in mijn ogen buitengewoon grote verantwoordelijkheid op zich en daarnaast op zijn minst de verdenking dat zij de leden van onze samenleving die dingen doen die onze lieve Heer liever niet ziet gebeuren, wel een zeer ruim hart toedragen.

De heer **Biermans** (VVD): Mag ik de heer Kox vragen wat hij van de rechtsbescherming vindt? Het is toch niet niks als de inspecteur de kosten die je maakt, schrapt? Je hebt dan toch recht op het woord "blijken" dat je die kosten ten onrechte aftrekt?

De heer **Kox** (SP): Nee, dan heb je recht op het gebruikmaken van alle rechtsmiddelen die het belastingrecht jou biedt om duidelijk te maken dat de beslissing van de belastinginspecteur onterecht is. Daar hebben wij rechters voor, mijnheer Biermans; geen belastinginspecteurs. Zij beslissen uiteindelijk niet; daar hebben wij rechters voor. Zij beslissen daarover. Dat lijkt mij meer dan voldoende rechtsbescherming op dit punt.

De heer **Biermans** (VVD): Dat geeft mij de kans om toch nog even te reageren. Wellicht moet ik dat in de vragende vorm doen om gerechtigd te zijn om hier te staan en een vraag te stellen. De staatssecretaris zei ook al dat er een fiscale procedure bestaat die mogelijk maakt dat de toets daadwerkelijk van begin tot eind klopt. Is de heer Kox van mening dat dit een sluitende redenering is? Als in de wet staat dat de inspecteur de niet-afrekbaarheid van kosten aannemelijk moet maken, kan de rechter niet anders doen

dan die aannemelijkheid toetsen. De rechter kan dan beslist geen zwaarder bewijs van de inspecteur eisen dan "aannemelijk". Het klinkt heel aardig als je zegt dat er een volledige fiscale rechtsgang bestaat, bestaande uit twee beroepsmogelijkheden en één gang naar de Hoge Raad, maar, feitelijk gezien, zal iedereen uitgaan van de woorden "aannemelijk maken".

De heer **Kox** (SP): Natuurlijk. Dat is ook de juiste omschrijving. De staatssecretaris heeft duidelijk gemaakt dat dit aardig het midden houdt tussen wat er in Europa is geregeld. Wij hebben al tien jaar gewacht met het opstellen van wetgeving. Nu wilt u de regeling zo mager maken dat die eigenlijk weer in strijd is met de wens van de OESO, omdat wij dan alleen aan de hand van een strafrechtelijke veroordeling de aftrekbaarheid kunnen verbieden. Op die manier maakt u van deze wet een dode letter. U maakt er symboolwetgeving van. Ik herhaal dat ik het vreemd vind dat in dit debat pas naar voren komt waarvoor professor Huberts een jaar geleden al waarschuwde, namelijk dat de fracties van de VVD en het CDA de zaak alsnog zouden blokkeren. Ik vind dat het signaal van die fracties in de afgelopen tijd weinig evident is geweest. Daarom vraag ik nu om een stemming. Ik had het graag eerder aangekondigd, maar ik was van deze ontwikkeling niet op de hoogte. Ik denk dus dat ik het recht heb om dit te doen. Ik vind het ook te gemakkelijk worden om het hier nu even tussendoor te doen. Wij kunnen hier volgende week toch over stemmen, voorzitter?

Ik begrijp dat de staatssecretaris probeert, mee te denken met de fracties van de VVD en het CDA. Dat is helemaal niet raar, want iedereen is voor een goede rechtspositie van belastingplichtigen. Ik vind tegelijkertijd dat de fracties van de VVD en het CDA mogen meedenken met de staatssecretaris om de belastinginspecteur niet met zijn handen op de rug neer te zetten. Dat doen deze fracties wel als zij zeggen dat de staatssecretaris zijn werk helemaal moet vaststellen omdat hij anders geen poot heeft om op te staan. In mijn ogen heeft de staatssecretaris duidelijk gemaakt dat hij van mening is dat de huidige constructie een effectief middel vormt. Daarom vraag ik mij af of wij niet kunnen besluiten om maar te zien of dit inderdaad zo uitwerkt als wordt gevreesd. Als dat blijkt, kan er nog altijd om een wetswijziging worden gevraagd. Het op voorhand stellen dat dit wetsvoorstel nog eens moet worden omgedraaid, leidt tot een nadere vertraging en tot een grotere blamage ten opzichte van al die landen die het wel hebben gedaan. Bovendien leidt dit ertoe dat opnieuw moet worden nagegaan of het niet wringt met de OESO-regelgeving. Als mensen te weten komen dat wij vandaag dit wetsvoorstel van tafel hebben geveegd, zal hun vertrouwen in de Nederlandse politiek ook niet toenemen. Zij zullen niet denken: kijk, ook dit soort onrecht wordt aangepakt. Ik begrijp niet dat de standpunten van de fracties van de VVD en het CDA ten aanzien van dit punt zo straf kunnen zijn. Ik moet overig nog zeggen dat ik mede namens de fractie van de PvdA spreek als ik zeg dat wij vinden dat dit wetsvoorstel in deze vorm dient te worden aangenomen en dat dit wetsvoorstel niet te elfder ure nog helemaal op zijn kop moet worden gezet.

*N

Staatssecretaris **Wijn**: Voorzitter. Ik kan natuurlijk stemmen tellen. Het is duidelijk dat de fracties van de VVD en het CDA hebben gezegd dat zij dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet steunen. Dit politieke feit heb ik net in de tweede termijn vernomen. Wij kunnen het op stemming laten aankomen. De OESO zal Nederland dan op basis van haar aanbevelingen permanent op het lijstje houden van landen die niet goed omgaan met omkoping en de aftrekbaarheid van de bedragen die daarmee gepaard gaan. Bovendien moet ik dan met een nieuw wetsvoorstel of een novelle komen en maar hopen dat de Tweede Kamer, die dit wetsvoorstel inderdaad met algemene stemmen heeft aangenomen, die novelle zal accepteren én dat de Eerste Kamer die vervolgens accepteert. Tegen de fracties van de SP en de PvdA, die steun betuigen voor dit wetsvoorstel, zeg ik dat dit mij per saldo een kortere route lijkt dan het nu laten afstemmen van dit wetsvoorstel. Daardoor kom ik namelijk met helemaal niets te zitten. Ik wil hierbij opgemerkt hebben en geef Essers na dat wij, indien de woorden "aannemelijk is" -- dat is de letterlijke wettekst, geloof ik -- veranderd worden in het woord "blijkt", nog steeds niet één op één met het strafrecht meelopen. Dit zij hier onmiddellijk toegegeven. Bij dezen kondig ik dan ook deze novelle aan en vraag ik straks om schorsing of aanhouding -- ik weet de exacte terminologie niet -- van de behandeling van het wetsvoorstel tot die tijd. Mijnheer Kox, ik vind dat een eventuele aanpassing van de bewijslast dit wetsvoorstel niet dusdanig materieel aantast dat het een compleet nieuw wetsvoorstel moet worden. De materiële kant van de zaak, namelijk het doen van betalingen, giften of beloften teneinde iets voor elkaar te krijgen, blijft namelijk overeind staan. Mijn stelling bij een novelle zou zijn dat het een bewijsrechtelijke verandering is van een materieel nog steeds overeind staand wetsvoorstel. Daarom vind ik het bepleitbaar om het via een novelle te doen. Ik zeg hier wel bij dat ik het niet graag doe, want er is in het betoog van de heer Kox zeer veel dat mij aanspreekt, zo niet bijna alles. Laat ik het zo zeggen. Ik vind het dus jammer, maar ja, zo kan het gaan. Ik garandeer niet dat de OESO de aanbeveling om onze wet in die zin aan te passen, van tafel haalt zodra de novelle is aangenomen. Dat zal moeten blijken bij de volgende landenexaminatie. U begrijpt dat ik de bal terugkaats als tegen die tijd iemand naar mij toekomt om te zeggen: beste vriend, je voldoet niet aan de OESO-normen.

De heer **Biermans** (VVD): Ik heb in dat verband toch nog een vraag. Als je kijkt naar de ons omringende landen, constateer je dat die redelijk dicht tegen het woord "blijken" aanzitten. Ik denk maar aan het woord "feststellen" et cetera. Weet de staatssecretaris of die landen op dit moment problemen met de OESO hebben? Staan die ook op de lijst van verdachte landen?

Staatssecretaris **Wijn**: Voorzover mij bekend is, staan die niet op lijsten van verdachte landen. Het zou dus goed kunnen zijn dat wij wel van die lijst van OESO-aanbevelingen af gaan. U begrijpt dat ik dat natuurlijk met verve bij de OESO zal bepleiten zodra ik heb weggeslikt wat hier in politieke zin gebeurt. Ik zal daarvoor de

argumentatie gebruiken die de heer Essers en de heer Biermans ons zojuist hebben aangereikt.

De heer **Kox** (SP): Ik begrijp dat u in een moeilijk parket wordt gebracht door uw beste vrienden, zal ik maar zeggen. Daar moet je het maar van hebben. U komt met lege handen te staan als wij het op een stemming laten aankomen. Dat begrijp ik. Er bestaat alleen een derde mogelijkheid naast de mogelijkheden om met een nieuw wetsvoorstel of met een novelle te komen. U kunt vragen om schorsing van het beraad en proberen om in een nadere uitleg, bijvoorbeeld een schriftelijke uitleg, de Kamer alsnog te overtuigen van het feit dat uw wetsvoorstel goed is en de steun van deze Kamer verdient.

U gaat ervan uit dat de Tweede Kamer ermee zal instemmen het wetsontwerp te veranderen, maar als dat niet gebeurt, staat u met lege handen. Ik zou u er daarom toe willen oproepen een aansporing in deze zin te richten aan het adres van de fracties van CDA en VVD. Dit temeer omdat het zware middel van het afwijzen van een wetsvoorstel wel erg laat, bij het scheiden van de markt, ter tafel wordt gebracht. Dat vind ik een vreemde gang van zaken. Ik roep u daarom op om een andere variant te proberen dan nu al meteen aan de kleinst mogelijke meerderheid in deze Kamer toe te zeggen dat u het wetsontwerp gaat wijzigen.

Voorzitter: Timmerman-Buck

Staatssecretaris **Wijn**: Voorzitter. Het is altijd mogelijk om nog een ronde in te lassen en mocht uw Kamer daar in meerderheid toe besluiten, wie ben ik dan om te zeggen dat de Kamer dit niet moet doen? Tegelijkertijd denk ik dat wij elkaar te dien aanzien niet voor het lapje moeten houden. De overtuigingskracht van de heer Kox acht ik in sommige gevallen nog hoger dan de mijne. Welnu, als het de heer Kox in dit debat al niet gelukt is om de fracties van VVD en CDA te overtuigen, dan heb ik deze pretentie ten aanzien van dit wetsvoorstel al helemaal niet meer. Ik ga ermee naar de Tweede Kamer en zal dit doen met een novelle. Mocht de Tweede Kamer zeggen dat dit wel erg snel is en mocht de Tweede Kamer de novelle niet accepteren, dan komen wij hier weer terug maar dan kan ik geen novelle meebrengen en zitten wij hier in een nieuwe situatie. Nu, dat moeten wij dan maar zien; ik ga er vooralsnog van uit dat dit louter hypothetisch is. Ik wijs er daarbij op dat de materiële werking van het wetsvoorstel, het loskoppelen van het strafrecht, in ieder geval wat betreft de procedurele kant en de veroordeling, ook na zo'n novelle overeind kan blijven. Ik geef geen garantie ten aanzien van de gedachtelijn van de OESO. Ik zeg wel toe dat ik mijn uiterste best zal doen de OESO ervan te overtuigen dat wij ondanks de zwaardere bewijslast wel degelijk voldoen aan de aanbeveling van de OESO.

Voorzitter. U zult zich kunnen voorstellen dat ik wil voorkomen dat wij straks, naar aanleiding van de novelle, hier wederom in brede discussies terecht komen. Ik zou er daarom van uit willen gaan dat de discussie over de navorderingstermijn en over de betaling aan derden

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

hiermee is gesloten en dat dit straks bij een eventuele behandeling van de novelle niet opnieuw hier aan de orde hoeft te komen, zodat de verdere bespreking van dit wetsvoorstel, na de novelle, zich louter zal richten op het veranderen van de woorden "aannemelijk is" in het woord: "blijkt".

Ik heb nu een punt van orde.

De **voorzitter**: Ik geef de staatssecretaris de gelegenheid om een punt van orde naar voren te brengen.

**

Staatssecretaris **Wijn**: Ik verzoek u om de behandeling van dit wetsvoorstel, totdat u nader bericht krijgt van de Tweede Kamer, te onderbreken.

De **voorzitter**: Ik stel voor, met dit verzoek in te stemmen.

**

Daartoe wordt besloten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Opheffing verjaringstermijn!

Aan de orde is de behandeling van:

- het voorstel van wet Voorstel van wet van de leden Dittrich en Van Haersma Buma 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 (opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten) (28495).

De **voorzitter**: Ik heet de heer Dittrich en de heer Van Haersma Buma van harte welkom, alsmede de heer Van Beers die hen bij de behandeling van het wetsvoorstel zal bijstaan. Voorts heet ik minister Donner welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA) Mevrouw de voorzitter. In zijn artikel van gisteren in de Volkskrant roept mijn voormalige collega Ulli d'Oliveira de Eerste Kamer op om waakzaam te zijn bij het voorliggende wetsvoorstel. Zo'n oproep is altijd goed, maar in dit geval is niet helemaal duidelijk wat hij wil dat onze Kamer nu doet. Volgens hem hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel ingediend om daarmee de waarheidsvinding in het strafprocesrecht te dienen, zolang die waarheid nog gevonden moet worden, en stellen zij deze waarheidsvinding daarmee te centraal.

Verwacht hij dat wij om deze reden het wetsvoorstel verwerpen, zo luidt mijn retorische vraag aan hem.

Ik heb de bedoeling van het wetsvoorstel anders opgevat, en wel zo dat bij ernstige delicten de samenleving er niet te gauw in mag berusten dat de daders niet gevonden worden, gegeven ook dat nieuwe technieken, zoals DNA-onderzoek, ons daartoe nu mogelijkheden bieden, ook na jaren, die er vroeger niet waren. Dat heb ik gezien als de redengeving voor de indianers.

De waarheidsvinding in het recht is niet te vergelijken met pogingen van de empirische wetenschappen om zo objectief mogelijk de werkelijkheid te omschrijven. Het is onder juristen onomstreden dat het bij de juridische waarheidsvinding om iets anders gaat. Daar doet niet aan af dat ook een voortgezette poging tot juridische waarheidsvinding -- die bestaat uit het proberen te overtuigen van de rechter -- een bijdrage kan leveren tot het alsnog bevredigen van ons rechtsgevoel als er ernstige delicten zijn gepleegd. Graag zou ik hier van de indianers vernemen wat zij van het vertoog van de heer d'Oliveira vinden. Ik zal het artikel bij hen achterlaten voor het geval zij het nog niet mochten hebben gelezen, iets wat mij overigens zou verbazen.

Ik wil mijn bijdrage in de plenaire vergadering beperken tot de kwestie van de stuiting van de mogelijkheid van verjaring, in de gevallen dat die verjaring, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, nog zal bestaan. In het schriftelijke verslag heeft mijn fractie daarover al opmerkingen gemaakt. Naar mijn mening zijn de indianers wel erg gemakkelijk met de beantwoording van de betreffende vragen omgegaan.

Het wetsvoorstel wil dat artikel 72 van het Wetboek van Strafrecht zodanig wordt gewijzigd dat lid 1 komt te luiden: "Elke daad van vervolging stuit de verjaring, ook ten aanzien van anderen dan de vervolgte". Deze tekst vervangt de huidige tekst, waarbij als mits wordt geplaatst dat "die daad de vervolgte bekend of hem betekend zij". Mijn fractie heeft een probleem met deze wijziging van artikel 72. Als na jaren een verdachte alsnog voor de rechter verschijnt, hoe stel ik dan vast dat het Openbaar Ministerie tijdig een daad van vervolging heeft gesteld die de verjaring stuit? Als de rechter dit niet aan de hand van objectieve gegevens, zoals betekening, kan vaststellen, moet hij aannemen dat de mogelijkheid tot vervolging is verjaard. Het is dus wel degelijk van belang, voor zowel het Openbaar Ministerie als de verdachte, dat hierover geen onzekerheid bestaat.

Het antwoord van de indianers en dat van de minister tijdens de plenaire behandeling aan de overzijde op vragen terzake van het lid Wolfsen, waren niet verhelderend. Bij de beantwoording van de vragen van mijn fractie, in het verslag van deze Kamer, gaan de indianers uitsluitend in op de inderdaad tevens aan de orde gestelde vraag of de rechtszekerheid van een potentiële verdachte niet wordt geschaad door het feit dat onduidelijk is of de verjaring is gestuit door het wegvallen van de verplichting tot betekening. De indianers stellen dat "de regeling van de stuiting van de verjaring ook in andere landen veelal niet in het perspectief van de rechtszekerheid van de verdachte wordt geplaatst". Wat ook zij van deze verwijzing, dit is geen antwoord op de gestelde vraag. Immers, een duidelijke stuitingsregeling is kennelijk in het

belang van de rechtszekerheid van een mogelijke verdachte. Het ontbreken van enige objectivering van de vraag of en, zo ja, wanneer door het OM een daad van vervolging is gesteld, kan het bovendien voor de rechter erg moeilijk maken om de regeling van de stuiting toe te passen.

Op deze kwesties gaan de indieners in het geheel niet in, ook al had mijn fractie -- om de indieners tegemoet te komen -- gesuggereerd dat wellicht de artikelen 585 tot 590 Wetboek van Strafvordering, betreffende de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan natuurlijke personen, van toepassing zijn. Ik vraag daarom de indieners, en nadrukkelijk ook de minister van Justitie, om thans wel in te gaan op de vraag hoe het instellen van een daad van vervolging door het Openbaar Ministerie op zodanige wijze dient te worden geobjectiveerd en kenbaar gemaakt, dat niet tijdens de zitting de rechter moet vaststellen dat hem onvoldoende is gebleken dat een daad van vervolging is ingesteld die de verjaring heeft gestuit. Het komt mij overigens wel degelijk voor dat een potentiële verdachte, omwille van de rechtszekerheid, de gelegenheid moet hebben om na te gaan of door het OM een handeling is gesteld die de verjaring stuit. Als de indieners van mening zijn dat het OM de artikelen 585-590 Wetboek van Strafvordering behoort te benutten, zou uit dit debat uitdrukkelijk moeten blijken dat zulks de bedoeling van de wetgever is. Dat is uit het debat tot nu toe niet gebleken. Tevens zou duidelijk moeten worden wat de inhoudelijke betekenis is van het betekenen bij een willekeurige rechtbank in het geval van een onbekende verdachte. Kan niet beter worden geregeld dat dit centraal bij de rechtbank Den Haag moet geschieden? Is de minister bereid bij het daadwerkelijk toepassen van deze methode een dergelijke aanwijzing aan het OM te geven, zodat iedereen kan weten waar hij een register kan aantreffen waaruit blijkt dat de verjaring van een bepaald delict is gestuit?

Met alle lof voor het initiatief van de indieners, willen de leden behorende tot de PvdA-fractie niet verhelen dat zij van mening zijn dat de indieners wat nonchalant tewerk zijn gegaan met hun voorstel om de stuitingsregeling te wijzigen. Zij hopen dat de indieners in staat zullen blijken te zijn zich op dit punt te beteren.

Voorzitter. Tot slot heb ik nog een persoonlijke noot. Helaas moet ik om vijf uur dit huis verlaten in verband met de vergadering van de Raad van Europa. Mocht dit debat dan niet zijn afgelopen dan is de heer Wagemakers bereid om zijn oren nog breder open te zetten bij het vernemen van het antwoord van de indieners en de minister.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft met instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Mij scharend in de rij sprekers aan de overzijde, complimenteer ik de indieners met hun initiatief. Dit wetsvoorstel strekt tot opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten en tot verlenging van de verjaringstermijn bij een andere categorie van zwaardere misdrijven. Het gaat hier om een

aanpassing van het Wetboek van Strafrecht die aansluit bij het rechtsgevoel van veel burgers in ons land.

Het is curieus dat de huidige verjaringsregeling zonder al te veel discussie meer dan honderdentwintig jaar in het wetboek heeft gestaan. Het oordeel over de vraag of deze regeling op de onderdelen waarover wij vandaag spreken juist is, kan blijkbaar snel kantelen. Na een interventie van de heer Dittrich en een krantenartikel van een aantal jaren geleden kwam de zaak in beweging. Op een gegeven moment waren er twee wetsvoorstellen. Die zijn na het advies van de Raad van State samengevoegd tot datgene wat vandaag wordt verdedigd.

Er wordt bij de motivering van het wetsvoorstel gewezen op nieuwe bewijstechnieken en voorts op een veranderde maatschappelijke behoefte om tot strafvervolging te kunnen overgaan, ook al betreft het feiten van lang geleden. Ik vond dat beide aspecten sprekend werden samengevat door de heer Wolfsen aan de overzijde. Hij begon zijn betoog met de woorden: "Tijd heelt niet alle wonden, tijd wist niet alle sporen".

In het recht speelt tijd in allerlei vormen een rol. Vaak moet men binnen een bepaalde termijn iets doen om een bepaald rechtsgevolg te doen intreden. Men moet voor een bepaald tijdstip of, zoals de wet het soms zegt, terstond een claim indienen, een procedure starten, bezwaar maken of appel aantekenen, bij gebreke waarvan het recht zich aansluit of neerlegt bij de feitelijke toestand zoals die, al dan niet terecht, op enig moment is. Dat is ook de essentie van het leerstuk in het administratieve recht van de formele rechtskracht van beschikkingen. Als men binnen een bepaalde termijn niet appelleert, geldt dat besluit als rechtmatig, los van de vraag of het besluit op zichzelf deugdelijk is.

Het recht moet dus met tijd werken. Een van de elementen daarbij is de verjaring en daarover spreken wij vandaag. Het is interessant in dit verband vast te stellen dat zich in het privaatrecht en in het strafrecht tegenstrijdige bewegingen voordoen. Specifieke deelgebieden daargelaten, zoals dat van het milieurecht, ziet men dat in het nieuwe BW thans veel kortere verjaringstermijnen gelden voor vorderingen dan vroeger. Een rechtsvordering verjaart in beginsel vijf jaar nadat de dader en de schade bekend zijn. Ik heb jarenlang onder het oude recht mogen werken en daarbij gemerkt dat verjaring een dode letter was, want met termijnen van twintig en dertig jaar kwam dat nooit aan de orde. Thans is bij een processtuk van een civiele procedure vrijwel altijd een van de verweren de verjaring. Bij het strafrecht ziet men juist een andere ontwikkeling. Daar worden bepaalde verjaringstermijnen niet verkort, maar verlengd en zelfs afgeschaft.

Deze tegenstrijdige ontwikkelingen doen vermoeden dat hetgeen hier aan de orde is niet enkel van doen kan hebben met de beschikbaarheid van verbeterde bewijstechnieken. Verbeterde bewijstechnieken zullen wel van betekenis zijn, maar de invloed daarvan had ook kunnen gelden bij het civiele recht. Veel kan met foto's worden vastgelegd, zodat je nog veel later het bewijs kunt leveren van het bestaan van een bepaalde toestand. Toch is deze ontwikkeling er in het civiele recht niet. Als men alles maar voldoende uitzoekt, blijkt dat het gaat om maatschappelijke verschuivingen in het rechtsgevoel. Het komt er in feite op neer dat onze samenleving het redelijk

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

vindt dat men ten aanzien van geldvorderingen snel en adequaat actie neemt om de vordering niet kwijt te raken. Tegelijk blijkt dat burgers in diezelfde samenleving zeer geschokt kunnen zijn vanwege ernstige misdrijven die de lichamelijke integriteit betreffen. Door de aandacht voor dat soort zaken in de media blijft de herinnering aan die ernstige misdrijven levend. Steeds wordt het gebeurde opgerakeld. Dat leidt ertoe dat, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, men ten aanzien van die misdrijven alert blijft. Dat verschijnsel en die vorm van rechtsgevoel ligt ten grondslag aan wat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. In de woorden van de heer Wolfsen: Het is de logica dat als men voor iets levenslang gestraft kan worden, men ook levenslang vervolgd moet kunnen worden. Het is goed dat dit wetsvoorstel is opgesteld. Wij stemmen graag in met de aanneming ervan. Als het rechtsgevoel zich namelijk op de aangegeven manier heeft ontwikkeld, is het goed dat de rechtsnorm in overeenstemming met het rechtsgevoel wordt gebracht.

Aan de overzijde is naar aanleiding van dit wetsvoorstel een tamelijk curieuze discussie ontstaan, waarbij men heeft gesproken over de mogelijkheid om de verjaring helemaal af te schaffen. Dat zou echter zeer onverstandig zijn. Naar mijn mening zou dat helemaal niet passen bij het rechtsgevoel van de burgers. Zij begrijpen best dat er heel wat strafzaken zijn die niet steeds heropend moeten kunnen worden en dat je het werk aan bepaalde, minder ernstige feiten op een gegeven moment moet kunnen afsluiten. Dus hetzelfde rechtsgevoel dat voor de zaken die hier aan de orde zijn zegt: verleng het of schaf het af, zegt: je moet niet blijven zeuren over iets wat dertig jaar geleden is gebeurd. Voorzitter. Hiermee heb ik de hoofdmoot van het wetsvoorstel besproken. Dan wil ik iets zeggen over het punt van de heer Jurgens.

Er wordt hier inderdaad wijziging van artikel 72 voorgesteld. Die wijziging komt erop neer dat bij elke daad van vervolging de verjaring stuit, ook ten aanzien van anderen dan de vervolgte en onafhankelijk van de vraag of de daad van vervolging de vervolgte bekend of betekend is. De discussie die daarover aan de overzijde is gevoerd, heb ik trachten te begrijpen. Ik vond haar nogal warrig. Het is mij nog steeds niet duidelijk aan welke vervolgingsdaad concreet moet worden gedacht indien geen verdachte bekend is. Op welke wijze wordt dan het tijdstip van die daad van vervolging zodanig objectief vastgelegd dat controle mogelijk is van dit tijdstip door een eventueel later gevonden verdachte op het moment dat die strafrechtelijk vervolgd zou worden?

Ik wil afrondend stilstaan bij een zinsnede die ook de heer Jurgens heeft aangehaald, een zinsnede uit de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer. Die zinsnede gaat in haar huidige vorm naar mijn mening te ver. De indieners stellen dat "de regeling van de stuiting van de verjaring ook in andere landen veelal niet in het perspectief van de rechtszekerheid van de verdachte wordt geplaatst." Ik meen dat in dit verband onderscheid moet worden gemaakt tussen vooraf en achteraf. Mijn fractie kan akkoord gaan met een systeem dat niet zo is ingericht dat de verdachte op enig moment door het achterwege blijven van een betekening de zekerheid wordt geboden dat het vervolgingsrecht is verjaard. Dat vinden wij uitstekend.

Wij zijn niet van mening dat de rechtszekerheid ertoe noopt dat die zekerheid de verdachte wordt geboden. Daarbij gaat het om het moment vooraf. Natuurlijk moet men wel op het moment waarop de vervolging plaatsvindt objectief kunnen vaststellen of op enig moment het vervolgingsrecht al dan niet is verjaard en of er al dan niet stuiting is geweest. Dat moet objectief zodanig zijn vast te leggen dat aan de hand van het dossier dat later bij de rechter aan de orde is, kan worden vastgesteld dat de zaak niet is verjaard, omdat er geen stuiting is geweest. Dat moet dus achteraf kunnen worden vastgesteld.

Ik ben zelf van beroep advocaat en geef een voorbeeld van wat zich voor zou kunnen doen. Stel dat ik onder het nieuwe stelsel een cliënt krijg die mij vraagt om na te gaan of de vervolging tegen hem inmiddels is gestuit. Vroeger wist iemand of dat het geval was. Als het hem niet bekend was of niet betekend, had hij zekerheid. Ik zeg niet dat die zekerheid als zodanig van belang is, maar als iemand zoiets wil weten, moet dat kunnen worden nagegaan. Als advocaat moet je deze vraag kunnen beantwoorden en moet je de nodige informatie kunnen achterhalen. Misschien moet je dat ook niet kunnen, maar dat laat ik mij dan graag uitleggen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Volkvertegenwoordigers in de Tweede Kamer binden zich krachtens eed of belofte aan getrouwheid aan de Grondwet en aan het gestelde in het Statuut van het Koninkrijk, echter niet aan gehoorzaamheid aan de wetten des Rijks, zoals vertegenwoordigers van lagere overheden dat wel doen. Tweede-Kamerleden genieten het grondwettelijk voorrecht om voorstellen in te dienen tot wijziging van bestaande wetten of tot introductie van nieuwe wetten en zelfs tot introductie van grondwettelijke bepalingen. Opmerkelijk feit bij het voor ons liggend wetsvoorstel is dat het is tot stand gekomen in samenwerking met de regering. Dat hebben wij uit de toelichtende stukken begrepen.

Bij het voor ons liggende voorstel gaat het om slechts technische wijzigingen. Er is sprake van een politieke keuze en van een politieke vertaling van een maatschappelijke wens tot wetgeving. In het voorlopig verslag gaven onze fracties te kennen dat zij met belangstelling van het wetsvoorstel kennis hadden genomen. Dat was de bekende neutrale formulering. Ik wil daar thans graag aan toevoegen dat wij ook met waardering van het initiatief kennis hebben genomen. Aanpassing van de verjaringsregeling, althans op onderdelen, is zeker opportuun in de huidige omstandigheden waarin zogenaamde "cold cases" regelmatig nieuwe aandacht vragen en krijgen.

De indieners plaatsen hun voorstel in het perspectief van de waarheidsvinding als leidend beginsel in het strafrecht. Daarover is in de stukkenwisseling tussen de indieners en deze Kamer en met name onze fracties enige discussie geweest. Wij zijn het erover eens dat waarheidsvinding bij het strafrecht mede als instrumenteel moet worden gezien. Niettemin zou ik persoonlijk de verjaring eerder in het perspectief van de begrenzing of de

inperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid willen zien. Met dat perspectief kies ik ook het vertrekpunt voor een beschouwing die ik gaarne aan dit wetsvoorstel wijd.

Die begrenzing van de strafrechtelijke aansprakelijkheid vindt plaats via een drietal opheffingsgronden, een indeling die de doctrine wel, maar die de wetgever niet steeds systematisch en scherp heeft gemaakt. Soms wijkt deze laatste, de wetgever dus, uit naar het begrip "vervolgbaarheid", dat echter meer een processuele dan een materieelrechtelijke categorie behelst anders dan de aansprakelijkheid. Het drietal opheffingsgronden waar ik op doel zijn de uitsluitingsgronden, de bijkomende opheffingsgronden en de vervalgronden. De eerste berusten op het ontbreken van onrecht of verwijt. De tweede berusten op feiten waaraan de wet het niet ontstaan van aansprakelijkheid verbindt op andere gronden dan het ontbreken van onrecht of verwijt, bijvoorbeeld jeugdige leeftijd. De derde categorie omvat gronden die materieel gezien een reeds ontstane aansprakelijkheid opheffen. Dan zijn wij bij het voorbeeld van de verjaring.

Uiteraard zal ik verder uitsluitend stilstaan bij deze categorie, de vervalgronden. Daarbij zal ik zowel aan de materieelrechtelijke alsook aan de processuele en sanctionele aspecten aandacht schenken.

Wij zullen het er allen over eens zijn dat sanctie-executie het normale middel tot aansprakelijkheidsverval is. Verval kan ook zijn oorzaak vinden in zinverlies van aansprakelijkstelling, zoals de dood van de aansprakelijke persoon. Dat zinverlies speelt ook een rol bij verjaring, althans volgens de wetgever; niet voor de hoogste Wetgever en Rechter, bij Wie ook vergeving en verzoening verkrijgbaar is. De indieners en mijn collega zullen begrijpen waarop ik duid. Echter niet alleen zinverlies, maar ook de eis van enkelvoudigheid, ne bis in idem, of een buitenlands vonnis en de transactie als equivalenten van bestraffing en executie zijn vervalgronden. Ik zeg eerst iets over de materiële aspecten van het aansprakelijkheidsverzoek als gevolg van tijdsverloop, wat wij verjaring noemen.

Over de rechtvaardiging, de rechtsgronden van de verjaring bestaan allerlei theorieën, wat al op problemen wijst. Een beroep op beginselen zou de meest deugdelijke en bevredigende rechtvaardiging moeten opleveren. De wetgever is nogal pragmatisch te werk gegaan. De indieners van het voorstel maken thans voor enkele delicten een zeer principiële keuze door de verjaringstermijn te doen vervallen. Misschien moeten wij ook niet te hoog willen grijpen en is het in elk geval bescheidener te kiezen voor een benadering die de verjaring niet rechtvaardigt, maar verklaart als een nu eenmaal bestaand instituut. Maar ook dan dienen zich diverse theorieën aan, alleen al omdat de verjaringsregeling een uitbundige hoeveelheid variaties bestrijkt, maar heel summier en algemeen luidt. De huidige verjaringsregeling maakt een ongenueanceerde indruk. De termijnen lopen autonoom, ongeacht wat de overheid processueel weet of doet. De argumenten of verklaringen die de wetgever heeft gehanteerd zijn niet strikt juridisch, althans lang niet alle. Dat is enerzijds mijn moeite met de verjaring en anderzijds toch ook de verdienste van dit

instituut. Wij moeten als juristen over de muren heen kijken.

Eén van de verklaringen is in elk geval, zoals weer eens is gebleken uit de stukkenwisseling met de Kamer, dat voor een aanzienlijke reeks van delicten geldt dat allerlei subsociale effecten -- ik noem professor Vrij -- door tijdsverloop kunnen verminderen of verdwijnen. Een oude, kernachtig verwoorde wijsheid luidt "tijd slijt". Wonden genezen, maar er blijft vaak een litteken achter. De rechtstoepassing maakt nu eenmaal deel uit van een groter gebeuren met een veelheid aan betekenissen. Als de andere betekenissen niet langer actueel zijn, kan men niet één betekenis, te weten het rechtsaspect, door dik en dun overeind houden. Het rechtsaspect moet in het wereldlijk recht niet verabsoluteerd worden.

De wettelijke regeling geeft alleen maar aan op welk moment de handhaving van het recht volledig dient te stoppen. De maatstaf is grof; ik merkte het al eerder op. In naam van de gelijkheid worden allerlei nuances genegeerd. Genoteerd moet echter worden dat het onrecht, materieel gezien, slechts geleidelijk uitdooft. Dit zou zijn vertaling moeten krijgen in het geleidelijk verlichten van de strafmaat, maar dat is nu eenmaal overgelaten aan de rechter. Het wetsvoorstel heeft onder meer de verdienste dat het wat meer nuance aanbrengt in de vervolgbaarheid.

Daarmee kom ik bij de processuele aspecten. Een ander gebrek aan nuance betreft het begintijdstip van de verjaring: de dag na het feit. Want zolang het feit niet bekend kan zijn, is het onredelijk, althans vanuit de filosofie die de verjaring baseert op de rechtsverwerking door niet-optreden van de overheid, de vervaltermijn te laten lopen. De indieners laten dit aspect ongemoeid. Zijn zij misschien de mening toegedaan dat de redelijkheidseis van artikel 6, lid 1, EVRM hier nuances aanbrengt die de klassieke Nederlandse verjaring mist? Zou het bijvoorbeeld niet redelijk zijn het begintijdstip te bepalen op het moment van ontdekking van het feit?

In het kader van de processuele aspecten wil ik niet onvermeld laten dat het in onze ogen positief is te waarderen dat de indieners een wettelijke begrenzing van de mogelijkheden tot stuiting voorstellen die beperkt is tot maximaal tweemaal de wettelijke verjaringstermijn.

Ik heb in dit kader nog een opmerking over artikel 72. Wat de eis betreft van bekendheid met of betekening van de daad van vervolging bij de vervolgte, zie ook ik nog de nodige problemen. De wetgever wilde immers dat de verdachte op de hoogte zou zijn. Dat was toch de strekking van de bepaling die de initiatiefnemers nu voorstellen te schrappen. Anders zou de verdachte, menende dat de termijn was verstreken, voor hem ontlastend bewijsmateriaal kunnen vernietigen. Dat kan niet de bedoeling zijn geweest.

Ik besluit mijn bijdrage met een enkele opmerking over de sanctionele aspecten: de strafverjaring. Na een veroordelend vonnis kan door allerlei oorzaken de strafexecutie achterwege blijven. Minister Korthals zag destijds in zijn brief van 5 november 2001 geen grond voor een zelfstandige aanpassing van de regeling betreffende de strafverjaring. Toch is het de vraag of ook hier geen onderscheid gewenst zou zijn tussen niet executeren van een straf terwijl die executie feitelijk wel respectievelijk niet mogelijk is. Een onnodig stilzittende overheid

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

verwerkt immers haar executierechten naar analogie van de vervolging. Op deze laatste vraag ontvang ik graag een reactie, niet alleen van de indieners, maar ook van de huidige minister van Justitie. Wij zullen met belangstelling naar hen luisteren.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ook de VVD-fractie wil, zoals gebruikelijk bij initiatiefvoorstellen, de initiatiefnemers complimenteren. Voor de heer Dittrich is het zeker niet de eerste keer dat hij hier langskomt om een initiatiefvoorstel te verdedigen. Hij heeft zo-even gezegd dat het de vierde keer is. Eerdere voorstellen van zijn hand, zoals de strafbaarstelling van stalking, die ook hier toch met enige scepsis werden ontvangen, blijken in de praktijk hun nut te bewijzen. Met een beetje doorzettingsvermogen moet het de heer Dittrich bovendien lukken de ranglijst van parlementaire initiatiefnemers aan te voeren. Hem een beetje kennende, moet dat toch een wenkend perspectief zijn. Maar ik heb het gevoel dat de tweede indiener, als hij de smaak te pakken heeft, zich als een geduchte concurrent kan ontpoppen. Mijn fractie zei tegen mij dat ik het rustig moest houden met complimenten, maar ze zijn toch welgemeend.

Mijn fractie heeft geen schriftelijke inbreng geleverd bij dit wetsvoorstel. Dat mogen de indieners zien als een signaal dat zij het voorstel steunt. Wij hebben er ook nota van genomen dat de regering, na allerlei schermutselingen einde jaren negentig, dit initiatiefvoorstel onderschrijft. Wij zijn het eens met de opheffing van de verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten. De redenen om anno 2005 anders met verjaringstermijnen om te gaan dan vroeger, zijn ook voor ons overtuigend. Daarbij spreekt ons vooral het argument van het heersende c.q. het zich ontwikkelende rechtsgevoel aan. Dat sluit ook aan bij de terechte heroriëntatie in het strafrecht op de rechten en de gevoelens van slachtoffers en nabestaanden. Aan de overkant is gezegd: wie gestraft kan worden tot levenslang, moet levenslang vervolgd kunnen worden. Wij hebben bovendien goede verwachtingen van de nieuwe bewijsmiddelen, zoals DNA. Ik schreef dit op voor de uitzending van Netwerk van gisteren. Dit wetsvoorstel kan een steuntje in de rug zijn bij het oppakken van "cold cases", wat de samenleving bijzonder blijkt te waarderen. Dat waarheidsvinding een ingewikkeld proces is en blijft, wisten wij ook zonder dat wij dat van strafrechtgeleerde d'Oliveira in de Volkskrant van gisteren mochten vernemen.

Er resteren voor mijn fractie na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer en na onze steunbetuiging aan het voorstel drie punten. Deze hebben voor een deel betrekking op hetgeen de minister bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer naar voren heeft gebracht.

Dit initiatiefvoorstel prikkelt hoe dan ook tot vragen over de systematiek waarmee sommige delicten wel en andere niet onder wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering vallen. Dit hebben wij hier bij voorgaande strafrechtelijke en strafvorderlijke wetsvoorstellen al aan de orde gehad.

Telkens, ook bij dit initiatiefvoorstel, is de aandacht in hoge mate gericht op de vraag welke delicten wel en welke niet onder het bereik van de wet zullen vallen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer ging de bandbreedte zelfs van afschaffing van de verjaringstermijn voor levenslang tot discussies over de vraag wat te doen bij heel simpele overtredingen. Daartussenin zijn er natuurlijk alle gradaties en delictscategorieën. Opvallend genoeg -- dat is allerminst als een verwijt aan de indieners bedoeld -- moest bij dit wetsvoorstel de Raad van State ons op het spoor brengen van een systematische benadering van dit vraagstuk, namelijk de koppeling van de verjaringstermijnen aan de ernst van de strafbare feiten. Dat de minister op enkele van deze punten de Tweede Kamer een notitie heeft toegezegd, geeft aan dat wij langzamerhand door de bomen het bos niet meer zien. Kan de Eerste Kamer de notitie ook krijgen?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is een amendement verworpen om de verjaring van terroristische misdrijven af te schaffen. Mijn fractie had zich kunnen voorstellen dat de Tweede Kamer, vanuit het argument van het heersende rechtsgevoel, een andere afweging had gemaakt. Maar daar gaat het nu even niet om. Het gaat wel precies om de wetsystematiek. Als wij de verschillende categorieën delicten bekijken die in de Wet terroristische misdrijven worden genoemd en daarbij de ophoging van de strafmaxima voor misdrijven gepleegd met een terroristisch oogmerk betrekken, dekken wij dan niet al gauw voor het overgrote deel de delictscategorieën van het initiatiefvoorstel? Waarom wordt dan niet het signaal afgegeven dat wij de verjaring van terroristische misdrijven buiten de orde verklaren of tenminste de verjaringstermijnen voor die misdrijven verlengen?

Het viel mijn fractie op dat bij de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer het veranderende rechtsgevoel van de bevolking enkele malen een beetje hovaardig de maat werd genomen. Mijn fractie richt zich hierbij ook tot de minister. Hij zei dat wij er, als nú van betrokkenheid van iemand bij de kaping in Wijster van december 1975 zou blijken, niet zijnde moord of gewelddadig gedrag, goed aan zouden doen om dat te laten rusten. Ik citeer de minister: "Dat soort zaken moet niet opnieuw geopend worden. Anders blijft de samenleving vastzitten in wat ooit is gebeurd." Over verkrachtingszaken zei de minister dat er voorbeelden zijn te geven van "betrokkenen die de zaken niet opnieuw aan de orde willen stellen, omdat daarmee alles weer terugkomt". Bij de kaping te Wijster zijn in december 1975, voor die tijd zeer uitzonderlijk, door terroristen naast de machinist twee passagiers in koelen bloede vermoord. Hoe zouden de nabestaanden erover denken dat wij misdrijven die toentertijd zijn begaan, niet zijnde moord of gewelddadig gedrag, laten rusten? Hoe zou de samenleving anno 2005 daarover denken?

In het verlengde hiervan zegt de minister dat hij over dit onderwerp nog eens wil nadenken. Als meest logische oplossing ziet hij het verhogen van de strafwaardigheid van die delicten. Is bij een verhoging van de strafwaardigheid van die delicten het rechtsgevoel van de bevolking niet evenzeer in het geding? Wat is eigenlijk

het verschil? Waarom laat de minister in dit geval buiten beschouwing dat wij voor het al dan niet opnieuw aan de orde stellen van zulke zaken uiteindelijk de filter van het opportuniteitsbeginsel hebben? Wij zijn benieuwd naar wat de minister van deze punten vindt, maar ook naar wat de indieners hiervan vinden.

Wij steunen het wetsvoorstel van harte.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Collega Van der Laan van de D66-fractie in de Tweede Kamer vond het initiatiefvoorstel waarover wij vandaag praten heel fijn, omdat het volgens haar over een onderwerp gaat dat leeft bij de mensen, naar haar mening in tegenstelling tot veel andere wetgeving. Ook in deze Kamer is veel enthousiasme voor dit initiatiefvoorstel waar te nemen. Ik moet zeggen dat ik dat enthousiasme niet deel, hoewel ik de inzet van de initiatiefnemers waardeer. Hun rol als volksvertegenwoordiger beschouwen zij nadrukkelijk ook als medewetgever. In de Tweede Kamer maakte de minister duidelijk dat hij iets meer is dan alleen adviseur van de indieners. Desalniettemin zal de naam Donner nooit worden toegevoegd aan dit wetsvoorstel. Er zijn echter genoeg wetsvoorstellen waarbij dat wel het geval is.

Waarom deel ik het enthousiasme over dit traject niet? Ik vind het wetsvoorstel geen pronkstuk, maar eerder een schaamlap. Het voorstel om de verjaringstermijn op te rekken is feitelijk een soort noodverband voor een samenleving die zich geconfronteerd ziet met een overdaad aan moord, doodslag en andere criminaliteit, en waar sprake is van onvermogen om die criminaliteit binnen de daarvoor staande termijnen aan te pakken en tot een oplossing te brengen, laat staan te voorkomen dat die criminaliteit plaatsvindt. En dus zal nu een wet totstandkomen die ons in de gelegenheid stelt om over twintig of dertig jaar dingen die wij nu niet voorkomen of oplossen, alsnog aan te pakken. Wij maken onszelf wijs dat wij in de toekomst alles blijkbaar zo onder controle zullen hebben, dat wij die oude zaken er wel bij kunnen doen. Als wij eerlijk zijn, weten wij dat dat er niet van zal komen. Natuurlijk, elk geval dat zich voordoet, elk geval dat door Peter R. de Vries of een onbeschaamd figuur als Klinkhamer naar voren wordt gebracht, doet pijn. Laten wij onszelf echter niet wijsmaken dat wij met deze wet iets doen aan het echte probleem: wij hebben te veel criminaliteit, wij voorkomen te weinig en wij sporen te weinig op. Daarom spreek ik van een schaamlap-wet.

De heer **Wagemakers** (CDA): Tijdens de behandeling aan de overzijde zijn een aantal concrete gevallen genoemd die, als deze wet er al was geweest, gewoon vervolgd hadden kunnen worden. Het is niet zo dat het hele beeld verandert, maar in een aantal concrete gevallen kan met deze wet iets bereikt worden. Is dat geen winst?

De heer **Kox** (SP): Je zou dat winst kunnen noemen, maar als prijs daarvoor rekenen wij af met de normen die sinds de negentiende eeuw onder de verjaring lagen. Blijkbaar hebben die normen 150 jaar voldoende gefunctioneerd. Voor de winst dat je straks toch nog iemand veroordeeld

kunt krijgen, moet je dus wel een prijs betalen. Ik wil Pechtold in dit verband niet aanhalen, maar wij geven tegenwoordig wel erg makkelijk dingen weg die wij in het verleden meter voor meter bevochten hebben. Er zaten gronden achter de beslissing van de samenleving om verjaring te kennen. Die gronden zijn er nog steeds, maar op een aantal punten geven wij ze nu prijs.

De heer **Wagemakers** (CDA): In de memorie van toelichting staan de argumenten die vroeger bij de verjaringsregeling speelden. Die argumenten hebben met name te maken met bewijstechniek en met andere maatschappelijke situaties. Vroeger dreigden mensen bijvoorbeeld naar het buitenland te vluchten. Dat zijn toch geen zaken die een intrinsieke waarde vertegenwoordigen die verdedigd moet worden? De feiten zijn gewoon veranderd.

De heer **Kox** (SP): Nee, dat is maar zeer betrekkelijk. In de bewijsbaarheid is iets veranderd. Wij hebben nu methoden om over een langere termijn iets te bewijzen. In de Tweede Kamer zei de minister dat het met die redenering ook zou kunnen worden omgedraaid. Als je steeds meer mogelijkheden krijgt om iets te bewijzen, zou je de verjaringstermijn ook kunnen bekorten om het beginsel van het fair trial overeind te houden. Het is maar net hoe je dit weegt. De twee andere argumenten golden in de negentiende en twintigste eeuw en zijn ook in de eenentwintigste eeuw van belang: de maatschappelijke behoefte om zo lang nadien op te treden en de maatschappelijke rust die daarmee verstoord wordt. In dit verband verwijs ik naar de Waarheidscommissie in Zuid-Afrika. Men heeft daar een unieke manier verzonnen om waarheid te vinden, om recht te doen zonder dat er veroordelingen uit zijn gekomen. De normen van de negentiende eeuw zijn dus niet verjaard.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik wil niet het speelveld betreden van waarheidscommissies in landen waar eerder akelige regimes heersten, maar terugkeren naar het hier en nu en het hier en vroeger. In de Tweede Kamer is gezegd dat indertijd bij de verjaring onder meer als grond werd aangevoerd dat wij de rust in gezinnen niet al te veel moesten verstoren. De huisvader die iets op zijn kerfstok had, zou niet jaren nadien met iets uit zijn verleden moeten worden geconfronteerd. De doelstellingen van het initiatiefvoorstel zijn naar mijn mening proportioneel.

De heer **Kox** (SP): De heer Rosenthal heeft gelijk als hij verwijst naar de verstoring van de rust in het gezin van de verdachte. Er werd echter ook verwezen naar het verstoren van de maatschappelijke rust als zodanig. Soms moet je een prijs betalen om de samenleving op orde te houden. Soms moet je ergens een streep onder zetten om verder te kunnen. Dat is niet altijd de meest elegante oplossing, maar soms wel de meest praktische.

De heer **Rosenthal** (VVD): Een van de punten die in de onderstroom van dit initiatiefvoorstel meespelen, wijst u dus af. Wij zijn met elkaar toe aan een zekere heroriëntatie op de rechten van slachtoffers, nabestaanden, etc.

De heer **Kox** (SP): Ik heb niet gezegd dat ik tegen dit wetsvoorstel zal gaan stemmen, want er is wel iets voor te zeggen. Tegelijkertijd is strafrecht niet alleen dat het slachtoffer recht gedaan moet worden. Dat is een van de onderdelen. Anders zou je kunnen zeggen dat er minder recht is om iets te doen als een akelige man met kind noch kraai wordt vermoord. Er zijn dus meer argumenten. Ik pleit voor enig begrip en respect voor de normen die ooit onder ons strafrecht lagen en die voor mij nog niet verjaard zijn. Ik vind het een zeer goede ontwikkeling dat wij tegenwoordig meer naar het slachtoffer kijken. Mijn hart ligt meer bij slachtoffers dan bij daders. Tegelijkertijd moeten wij bekijken hoe ons rechtsbestel in zijn totaliteit functioneert. Nogmaals, ik vind dit wetsvoorstel geen pronkstuk, maar een schaamlap of, beter gezegd, een noodverband om iets op te lossen wat wij anderszins niet kunnen oplossen.

De heer **Engels** (D66): Ik borduur nog even voort op de heroriëntatie, die eerder onder de term "rechtsgevoel" is gevat. De heer Kox is van mening dat de argumenten die ten grondslag lagen aan de verjaringsregeling, niet aan betekenis hebben ingeboet. Moet de ontwikkeling van het rechtsgevoel als een belangrijke bron voor de ontwikkeling van het (straf)recht niet een heel belangrijke plaats krijgen, ook in de beoordeling van aloude argumenten die aan een bepaalde regeling ten grondslag hebben gelegen? Past het woord "schaamlap" daar wel bij? Het lijkt mij een iets te stevig woord.

De heer **Kox** (SP): Dat zou kunnen. Rechtsgevoel moet uiteindelijk op enigerlei wijze objectiveerbaar zijn. Het klopt dat het zonde is om een dader niet te pakken als wij hem niet op een bepaalde wijze te pakken kunnen krijgen. Tegelijkertijd moet de maatschappij op zijn tijd orde op zaken kunnen stellen. Gedane zaken nemen geen keer. Het lijken platitudes, maar als wij deze onder de samenleving uit trekken, blijft er weinig over. Dan krijgen wij een hypergevoelige samenleving en daar zit ik niet op de wachten.

Mevrouw de voorzitter. Ik stel de indieners een vraag. Stel dat wij niet driehonderd moorden per jaar zouden hebben. Stel dat wij niet zoveel onopgeloste moorden zouden hebben. Zou dit voorstel dan zijn gedaan? Waarschijnlijk niet. Stel dat moordenaars zo door hun omgeving beïnvloed zouden worden, dat twee van de drie achteraf zouden zeggen: dat lijkt eigenlijk toch nergens op. Stel dat wij in het hier en nu een andere problematiek zouden hebben. Zou dit wetsvoorstel dan nodig zijn geweest? Dat bedoel ik met de term "noodverband". Wij proberen het mogelijk te maken om iets in de toekomst op te lossen omdat wij het nu niet kunnen oplossen. Daaraan gekoppeld stel ik de vraag of, als we nu een politionele, een justitiële en een rechterlijke macht zouden hebben die beter in staat zou zijn om te dealen met de actuele criminaliteit, de grootste wens zou zijn geweest om iets te gaan doen aan de verjaring. Met de indieners ben ik het eens dat we met die 300 moorden zitten, en met het feit dat ons politie- en justitieapparaat de wensen van de burgers niet kan honoreren, zodat het begrijpelijk is dat we, als er dan gevallen zijn die wél kunnen worden opgelost, niet mogen worden gehinderd door

verjaringstermijnen. Dit is een compensatie voor iets wat we nu niet zouden kunnen doen.

Deze wet doet een aantal dingen: voor een aantal ernstige delicten wordt de verjaring opgeheven, zoals moord en aanslagen op de rechtsorde, in de zin van de koning, de ministers en bevriende staatshoofden. Wat doen we overigens met niet-bevriende staatshoofden? Tot op zekere hoogte kan ik meevoelen met de redenering van Wolfsen. Als de samenleving bepaalt dat zij het recht heeft om personen levenslang uit te stoten en in de gevangenis te zetten, is een soort bijbehorende straf dat hij of zij levenslang tegen de lamp kan blijven lopen. Daar is iets voor te zeggen, maar tegelijkertijd is er ook veel tegenin te brengen. Het is een mooie redenering, maar vooral omdat zij zo mooi klinkt, vind ik haar wat beperkt. Dat je dat voor de allerernstigste delicten doet, daarbij kan ik mij wat voorstellen.

Wat we ook doen, is het verlengen van de verjaringstermijn. Daarbij kan ik mij al veel minder voorstellen. Wat is daarvan het nut? In het verleden hebben wij het een beetje bijgesteld, en het resultaat daarvan was niet onredelijk. De minister heeft in zijn antwoord in de Tweede Kamer aangegeven dat er een bepaalde verhouding zit tussen de straf die je kunt krijgen, en de verjaringstermijn die we eraan koppelen. Volgens mij is dat een redelijke redenering, en ik zie niet in waarom zij nu ineens onredelijk is geworden. Maken we door er een paar jaar aan vast te plakken onszelf niet wijs dat het dan allemaal beter wordt? Dan kom je immers toch terecht bij de termijn.

Het derde wat we doen, is stuiting van de verjaring. Kortheidshalve sluit ik aan bij wat collega Jurgens daarover heeft gezegd. Het zit in deze wet, maar ik vind dat dat niet goed is uitgeëxerceerd. Als indieners en minister ons oproepen om vertrouwen te hebben, geef ik hen het voordeel van de twijfel. Maar zelf vinden ze waarschijnlijk ook dat ze dit beter hadden moeten uitwerken. Wellicht kunnen indieners en minister daar nog op ingaan. Met wat we nu doen, hoe begrijpelijk ook, moeten we ons goed realiseren dat we een streep zetten door iets wat ooit het fundament onder een deel van ons strafrecht en onze strafvordering was. Het idee van nieuwe tijden, nieuwe normen en een nieuw rechtsgevoel klinkt wel erg aannemelijk, maar het is dat niet.

Ik heb al verwezen naar de op zich interessante redenering van minister Donner dat, als je als OM meer middelen krijgt, er meer haast moet worden gemaakt, in plaats van een langere verjaringstermijn op te eisen. Ik hoor hem daarover graag nog iets zeggen, hoewel ik begrijp dat hij uiteindelijk toch kiest voor de andere oplossing. Er is weinig ingegaan op de argumentatie van Van Koppen, naar voren gebracht in de schriftelijke gedachteswisseling aan de overzijde. Die argumentatie houdt in dat het allemaal mooi en aardig is om verjaringstermijnen op te heffen of op te rekken, maar dat de verdachte daardoor gaandeweg wel in een slechtere positie terecht komt. Die moet immers ook nog eens iets bewijzen. Als we een DNA-spoor vinden, hebben we de neiging te zeggen "hij heeft het gedaan". Maar nog steeds is hij dan alleen een verdachte, die recht heeft op fair trial. Als je iemand na 30 jaar confronteert met iets wat hij ooit heeft gedaan, kan er inmiddels wel iets zijn veranderd.

Kortom, bij al het enthousiasme om de slachtoffers ten dienste te zijn, moeten wij in de gaten houden dat, totdat iemand is veroordeeld, hij of zij verdacht en dus niet schuldig is.

De heer **Rosenthal** (VVD): Dat is allemaal waar. Ik heb de Handelingen van de Tweede Kamer nagelezen, met name als het gaat om de argumentatie van Van Koppen. Daarbij is volgens mij niet geheel onterecht gezegd: al dit soort argumenten komt uiteindelijk op het bordje van de rechter terecht, waarin wij vertrouwen hebben.

De heer **Kox** (SP): Dat klopt, maar ik zeg dat in ons enthousiasme om te bepleiten dat slachtoffers recht moet worden gedaan, overeind moet worden gehouden dat ook verdachten recht moet worden gedaan. Je zult maar na 30 jaar geconfronteerd worden met een officier van justitie die zegt: u hebt 30 jaar geleden dit of dat gedaan, waarvoor ik u nu ga vervolgen. Dan heb je recht op verdediging, en dat is niet zo makkelijk, na al die jaren.

Van de indieners en misschien ook van de minister wil ik een reactie op de vraag, waarom de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak niet gereageerd hebben. Zij vinden dit een politieke keuze, waar zij niet over gaan, maar tegelijkertijd is het zonde dat we van die twee groepen geen advies hebben gekregen, zeker als het gaat om de uitwerking van de regels.

Als ik zie hoe relatief eenvoudig de strafrechtelijke verjaring opgerekt, gestuit of zelfs opgeheven kan worden, ontgaat het mij waarom het onmogelijk bleek te zijn om de veel lichtere civielrechtelijke verjaring als het gaat om een andere vorm van doodslag of moord, namelijk de aanwezigheid van asbest, te realiseren. Dat zou namelijk de rechtsorde onderuit halen, en dat begrijp ik niet. Het gemak waarmee dit kan, en de onmogelijkheid om vrouwen wier mannen zijn vermoord door asbest voor hetzelfde in aanmerking te laten komen, begrijp ik niet. Het heeft niets met dit debat te maken, maar desalniettemin wil ik het toch gezegd hebben.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. De Eerste Kamer mist het klassieke recht van het wetgevingsinitiatief. Als gevolg van onze grondwettelijke plicht om een oordeel te geven over alle wetsvoorstellen, ongeacht door of vanwege welk orgaan deze zijn ingediend, staan wij echter niet geheel met lege handen.

Als onderdeel van de Staten-Generaal past het naar mijn mening dit huis een in beginsel positieve houding te hebben ten opzichte van initiatiefvoorstellen. Veel belemmerende factoren hebben immers invloed op het gebruik van dit parlementaire instrument. Het vervaardigen en verdedigen van initiatiefvoorstellen, zeker wanneer het meer complexe vraagstukken betreft, vraagt nu eenmaal veel tijd en energie. Dat geldt te meer als daarbij in aanmerking wordt genomen dat de ondersteuning vanuit fractie, ambtenaren, adviesorganen en andere niet van een indrukwekkende omvang is. Tweede-Kamerleden moeten dus extra gemotiveerd zijn om een dergelijk project aan te vatten. Een passieve

regering kan men immers met andere parlementaire en politieke middelen tot actie aanzetten en op onderdelen onwelgevallige regeringsvoorstellen kan men amenderen. De tijd dat het initiatiefrecht vooral als oppositioneel strijdmiddel fungeerde, ligt nu wel zo'n beetje achter ons.

In de laatste twee decennia lijken meer persoonlijke motieven als engagement en ambitie voor de toepassing van het initiatiefrecht aan betekenis te hebben gewonnen. Met bepaalde onderwerpen kunnen Kamerleden veel extra publiciteit genereren, en zich daardoor sterker profileren. Uiteraard noem ik daarvan geen voorbeelden! Niet zelden ook tonen Kamerleden een zodanige bevoegenheid voor een bepaald onderwerp of beleidsterrein en beschikken zij over een zodanige deskundigheid, dat de wens tot naar eigen inzicht ingevulde regelgeving snel geboren is. Natuurlijk, het vervaardigen van een wetsvoorstel, het door beide Kamers loodsen daarvan en de afkondiging in het Staatsblad mogen prestaties van formaat worden genoemd, zeker als men meerdere wetten op zijn naam heeft staan.

Mijn fractie wil beide initiatiefnemers dan ook nadrukkelijk complimenteren met hun wetsvoorstel. In het geval van de heer Van Haersma Buma is het goed te zien dat hij daadwerkelijk de vruchten plukt van zijn gedegen rechtenstudie in Groningen. De heer Dittrich is politiek leider van mijn partij, en ik ken de politieke wetten voldoende om te weten dat het vanuit mijn positie niet verstandig is om hem onvriendelijk te bejegenen. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat ik geen enkele aandrang of reden heb om dat zelfs maar te overwegen. Maar in het verlengde van deze laatste opmerking wil ook ik niet onvermeld laten, hoewel ik mij in de voorbereiding op dit onderdeel iets heb verrekend in enthousiaste zin, dat de heer Dittrich inderdaad al drie initiatiefvoorstellen op zijn naam heeft staan. Als het met dit voorstel goed afloopt, evenaart hij de huidige recordhouder, mijn oud-klasgenoot Willem Vermeend. Ik hoop niet dat dat voor de Partij van de Arbeid aanleiding is om alsnog roet in het eten te gooien.

Nu het voorstel zelf. Met de initiatiefnemers meent mijn fractie dat er reden is een nieuwe afweging te maken met betrekking tot de aan het huidige verjaringsregime ten grondslag liggende uitgangspunten. Nieuwe opsporingstechnieken en veranderende maatschappelijke opvattingen over de plaats van slachtoffers van misdrijven en hun nabestaanden vragen daar op zichzelf genomen om. De in de laatste jaren gevoerde discussie over deze kwestie, die zojuist ook weer ontbrandde, geeft mijns inziens aan dat, waar de vele recent gepleegde en nog voorgenomen aanpassingen van ons straf- en strafprocesrecht daartoe alle aanleiding gaven, wij ons blijkbaar in een periode bevinden waarin oude en bewezen waarden en argumenten indringend op de proef worden gesteld door snelle en complexe maatschappelijke veranderingen, en daardoor beïnvloede opvattingen. De structuur van het strafrecht en het strafprocesrecht lijkt in de discussie over hervormingen als deze een belangrijke rol te spelen.

De tegenstanders van het openbreken van de bestaande verjaringstermijnen oriënteren zich sterk op de traditionele beginselen als de waardigheid van een rechtsgemeenschap, de sociale functie van de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

strafoplegging en de rechtspositie van verdachten en daders. In het meer moderne denken over de herstelrechtelijke functie van het strafrecht, maar ook in het rechtsbewustzijn van de rechtsgenoten, heeft het slachtofferperspectief behoorlijk aan betekenis gewonnen.

Hoewel mijn fractie met die ontwikkeling op zichzelf genomen geen moeite heeft, vindt zij het moeilijk te beoordelen in hoeverre daarmee bijvoorbeeld op een onaanvaardbare wijze aan de rechten van verdachten en daders tekort wordt gedaan. Ook is het bijvoorbeeld lastig te beoordelen of bij het opheffen van de verjaring bij levensdelicten de achterblijvenden niet onnodig de gelegenheid wordt onthouden, los te komen van het aangedane leed en het daarmee verbonden slachtofferschap.

Gelet op deze vragen vraag ik de initiatiefnemers, aan te geven wat nu precies de kern van het maatschappelijk belang is dat met dit voorstel wordt gediend. In relatie met de hiervoor gemaakte opmerkingen vraag ik hen ook, daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de plaats van dit voorstel in de huidige ontwikkelingen en hervormingen in ons straf- en strafprocesrecht.

De vergadering wordt van 16.30 uur tot 17.00 uur geschorst.

*N

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter. Allereerst wil ik een voor velen van u nieuw gezicht achter deze tafel voorstellen, te weten dat van de heer Bob van Beers. Hij is medewerker van de CDA-fractie en hij is tevens onze steun en toeverlaat geweest bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en bij de behandeling ervan in de Tweede Kamer en nu ook in de Eerste Kamer.

Mede namens de mede-initiatiefnemer de heer Van Haersma Buma bedank ik de leden voor hun inbreng en voor hun vele ondersteunende woorden. Ook de heer Kox willen wij bedanken voor zijn kritische aanpak van ons wetsvoorstel. Uiteraard zal ik straks ingaan op de argumenten die de verschillende leden naar voren hebben gebracht.

Door alle leden zijn opmerkingen gemaakt die in dezelfde richting gingen. Dat betekent dat ik de verwachting heb heel erg kort aan het woord te zullen zijn, omdat ik die beantwoording in één keer zal kunnen doen.

Alle sprekers hebben stilgestaan bij de reden van het initiatiefvoorstel en hebben ook gewezen op het veranderende rechtsgevoel in de samenleving. Dat is inderdaad een van de redenen waarom wij besloten hebben dit initiatiefvoorstel in te dienen en verder voort te zetten. Wij signaleren dat er in de samenleving een tendens is ontstaan om ook te kijken naar de positie van slachtoffers van ernstige misdrijven. Dat vergeleken met de redenen waarom er een verjaringstermijn was, hebben wij gesignaleerd dat de redenen die in de 19^{de} eeuw golden voor de verjaring, niet meer echt van toepassing zijn op deze tijd en niet meer aansluiten bij eerdergenoemd veranderend rechtsgevoel. Een van de redenen zal ik nog

verder aanduiden, te weten de bewijsmogelijkheid via DNA en andere moderne methoden van opsporing. Die heeft dat rechtsgevoel danig ingekleurd en veranderd. Tegen de heren Engels, Rosenthal en Wagemakers zeg ik dan ook, dat met name dit onderdeel van belang is geweest.

Daarnaast heeft er een principiële keuze aan dit wetsvoorstel ten grondslag gelegen. Die is namelijk, dat wij vinden dat iemand die een moord heeft gepleegd of een ander zodanig ernstig misdrijf dat het Wetboek van Strafrecht daarvoor een levenslange gevangenisstraf oplegt, de dans niet moet kunnen ontspringen. Wij vinden dat zo iemand nooit meer vrijuit zou moeten kunnen gaan en dat hij altijd vervolgd zou moeten kunnen worden.

De heer Holdijk heeft een heel interessante en indrukwekkende beschouwing gehouden over onder andere de vervalgronden, waarbij hij ook heeft gesproken over het zinverlies dat bij verjaring een rol speelt. Op zichzelf is dat juist en wij sluiten daar ook bij aan. Alleen, bij dit type ernstige misdrijven waarop de wetgever een levenslange gevangenisstraf heeft gezet, vinden wij dat dit zinverlies een zodanig kleine tot geen rol speelt, dat opheffing van de verjaringstermijn noodzakelijk is. Het gezegde "tijd slijt" geldt niet voor alle misdrijven. Door de principiële keuze die wij hebben gemaakt, brengen wij een soort nadere ordening aan ten aanzien van de verjaring. Oorspronkelijk hadden wij een veel ruimer begrip gekozen, maar na het advies van de Raad van State -- deze heeft ons op het spoor gezet die aansluit bij de systematiek van het Wetboek van Strafrecht en de strafbedreiging levenslang -- hebben wij een nadere ordening gemaakt die is terug te vinden in het voorliggende wetsvoorstel.

Ik kom nu te spreken over de waarheidsvinding en de opmerkingen die de heer Jurgens daarover gemaakt heeft. Waarheidsvinding is natuurlijk een andere belangrijke grondslag voor dit wetsvoorstel. De heer Jurgens haalde het artikel van prof. Ulli d'Oliveira aan dat in de Volkskrant van gisteren stond met als kop "De waarheid heeft in het recht vele gezichten". Op zichzelf zijn wij het eens met die kop. De waarheid moet door de officier van justitie in de rechtszaal worden gebracht en wordt dan door de rechter beoordeeld. Wij zijn het ermee eens dat het de vraag is of wat in de rechtszaal besproken wordt, gelijkstaat aan de reële waarheid. Daar kunnen vele filosofische verhandelingen over gehouden worden, maar wij konden ons erg vinden in de woorden die heer Rosenthal hierover heeft gebezigd, namelijk dat de waarheidsvinding een ingewikkelde materie is en dat die niet de enige leidraad kan zijn om te komen tot dit wetsvoorstel.

De heer Jurgens heeft ons gevraagd nader te reageren op de inhoud van genoemd artikel van prof. d'Oliveira, waar deze de Eerste Kamer aanspoort nog eens grondig naar dit wetsvoorstel te kijken en alert te zijn. Welnu, wij hebben gemerkt dat de Kamer zeer alert is. Wij constateren ook dat de heer d'Oliveira deze Kamer niet aanspoort om tegen dit wetsvoorstel te zijn. In zijn artikel bespreekt hij een aantal casussen die te maken hebben met de gemeentelijke basisadministratie en het al dan niet terecht opvoeren van geboortedata. Hoewel wij dit een zeer interessante beschouwing vinden, hebben wij enigszins moeite om hiermee de koppeling te leggen met

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

ons initiatiefwetsvoorstel. Uit het feit dat geen van de leden hier echt diepgaand op is ingegaan, laten wij dat artikel verder dus maar voor wat het is.

De heer Kox heeft een aantal zeer fundamentele bezwaren aan de orde gesteld; hij heeft dat gedaan onder het kopje "schaamlap" of "noodverband". Als wij hem goed begrijpen, is de kern van zijn bezwaar dat het te betreuren is dat er een groot aantal ernstige misdrijven niet tot een oplossing komt; hij ziet onze reactie daarop, namelijk het opheffen van de verjaringstermijn bij een aantal van die ernstige delicten, evenwel als een soort compensatie, een soort tegemoetkoming aan dat onbevredigende resultaat dat er ernstige misdrijven niet worden opgelost. Wij zien het anders, gelet ook op de principiële keuze die wij maken, maar wij zijn het op zichzelf natuurlijk wel met de heer Kox eens dat het soms onverteerbaar is dat een ernstig misdrijf niet opgelost kan worden. Voor zover er kritiek op het Openbaar Ministerie of de politie te uiten is, vinden wij dat er uiteraard goed naar gekeken moet worden. Die organen moeten hun werk goed doen. Vaak geldt dat als er een ernstig misdrijf is gepleegd de opsporingsorganen heel goed hun best doen, maar dat de zaak materieel niet valt op te lossen. Daarom menen wij dat ons wetsvoorstel een extra waarborg biedt. Mocht men in de loop der tijd, bijvoorbeeld door nieuwe bewijsmiddelen, zoals DNA-materiaal, wel kans zien om zo'n ernstig misdrijf op te lossen, dan is het heel goed dat de verjaringstermijn vervallen is. Wie zien het dus niet als een tegenstelling tot elkaar; het ligt wat ons betreft juist in elkaars verlengde.

De heer Kox heeft in reactie op een interruptie van de heer Wagemakers gezegd, dat ook de samenleving soms een streep onder bepaalde zaken zou moeten zetten. Wij zijn het daarmee eens. Dat waren overigens ook de woorden die de minister van Justitie in de Tweede Kamer heeft gebruikt. Soms moet er een streep onder gezet kunnen worden. Alleen, wij brengen een rangorde aan, in de zin dat bij de zeer ernstige misdrijven waar levenslange gevangenisstraf op staat, het altijd mogelijk moet zijn om een strafvervolgning in te stellen. In de Tweede Kamer hebben wij de principiële discussie gehad over de vraag of het überhaupt niet helemaal van tafel zou moeten. Wij zouden dat geen verstandige keuze vinden. Wij hebben het advies van de Raad van State ter harte genomen. Dus stellen wij voor om alleen ten aanzien van de categorie zeer ernstige misdrijven over te gaan tot opheffing van de verjaringstermijn. Wel is er sprake van een zekere verzachting door de verjaringstermijn te verlengen bij andere ernstige misdrijven.

De heer Kox heeft het artikel van prof. Peter van Koppen in het Nederlands Juristenblad aan de orde gesteld. In dat artikel wordt de casus opgeworpen van een verdachte die na tientallen jaren voor de rechter wordt gedaagd door het Openbaar Ministerie en daardoor in een heel lastige positie zou kunnen komen, aangezien deze aannemelijk moet maken wat hij ten tijde van het misdrijf deed; door het tijdsverloop kan die verdachte in een structureel nadelige positie terecht komen, betoogt de heer Van Koppen in zijn artikel. Op zichzelf is het juist dat na tientallen jaren een verdachte het wellicht moeilijker heeft om zijn houding indertijd te verklaren, maar er staan onzes inziens een aantal argumenten tegenover. Zo willen wij

benadrukken dat als DNA-materiaal op de plaats van het delict wordt gevonden en dit materiaal aan een bepaald persoon gekoppeld kan worden en deze daardoor of mede daardoor verdachte is, het dan niet per definitie behoeft te gaan om de dader van het misdrijf. Er kunnen allerlei situaties zijn waardoor het DNA-materiaal op de plaats van het delict is gekomen, zonder dat het daadwerkelijk betekent dat de desbetreffende persoon het misdrijf heeft gepleegd. Bovendien wijzen wij erop, dat het Openbaar Ministerie, magistraatelijk als het is, zelf de afweging moet maken of het meent te kunnen bewijzen dat de verdachte het misdrijf heeft gepleegd. Als een bepaalde persoon in het vizier komt na 20 of 30 jaar, dan moet het Openbaar Ministerie de afweging maken of er tot vervolging wordt overgegaan. Als het OM in de rechtszaal denkt over harde bewijzen te beschikken en daarmee komt, zal de verdachte een aannemelijk verhaal moeten hebben over wat er is gebeurd. Maar het is altijd aan de rechter om dit alles in ogenschouw te nemen en om te bezien of de verdachte veroordeeld kan worden, dus of het feit daadwerkelijk door deze verdachte begaan is. Wij hebben er vertrouwen in dat de rechters in Nederland naar dit soort zaken, zeker als ze zo lang in het verleden hebben gespeeld, op een gezonde en kritische wijze zullen kijken.

Mevrouw de voorzitter. Ik ben hiermee ingegaan op de meeste opmerkingen rond het thema waarheidsvinding en de redenen waarom wij het wetsvoorstel hebben ingediend. Ik vraag u dan ook om nu mijn collega Van Haersma Buma in de gelegenheid te stellen het vervolg van de beantwoording op zich te nemen.

*N

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik beschouw het als een voorrecht om hier samen met collega Dittrich dit wetsvoorstel te mogen verdedigen. Waardering past aan zijn adres, niet alleen omdat dit niet zijn eerste wetsvoorstel is maar ook omdat het een heel belangrijk onderwerp is dat hij indertijd heeft aangesneden. Waardering past ook aan het adres van mijn collega Rietkerk die destijds samen met de heer Dittrich met dit wetsvoorstel is begonnen en van wie ik het stokje slechts heb overgenomen. Waardering past ook voor al die docenten Rechten in Groningen die thans in de Eerste Kamer zitten -- ik kijk in het bijzonder naar de heer Engels -- en die het mogelijk hebben gemaakt voor mij om hier dit wetsvoorstel mede te verdedigen. Ik weet niet of ik het had gekund als ik in een andere stad had gestudeerd.

Ik zal een aantal specifieke vragen beantwoorden die vooral de discussie over stuiting van de verjaring betreffen. Ik wil drie punten langslopen. Het eerste punt, dat verschillende keren aan de orde kwam, is wat moet worden verstaan onder een daad van vervolging. Het tweede punt is wat deze wijziging betekent. In het verleden was het bekend of betekend aan de vervolgde, maar dat wordt veranderd in: bekend eventueel aan een andere dan de vervolgde. Daarna wil ik nog even terugkomen op een punt dat de heer Holdijk heeft genoemd, namelijk de eventuele wijziging van de executieverjaring.

De eerste vraag is wat een daad van vervolging is. Allereerst wordt de vraag wat een daad van vervolging is, door dit wetsvoorstel niet veranderd. In de wet is nooit opgeschreven wat een daad van vervolging is. Dat was altijd een kwestie van uitleggen door de rechter. Tot nog toe is dat altijd duidelijk genoeg geweest. Als daden van vervolging zijn bijvoorbeeld aangemerkt een dagvaarding, een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek of het vorderen van bewaring. De vraag wat een daad van vervolging is, wordt door dit wetsvoorstel op zichzelf niet onduidelijker dan daarvoor. Tot nu toe heeft de rechtspraak hier altijd mee kunnen werken en ik zie niet dat dit in de toekomst anders wordt.

Er verandert natuurlijk wel iets bij de vraag: wordt het bekend en zo ja, hoe wordt het bekend. Een belangrijk punt is dat deze wijziging niet heel wezenlijk is. De meeste van deze vervolgingshandelingen moeten sowieso al betekend worden om een rechtsgeldige opsporings- en vervolgingshandeling te zijn. Een niet-betekende dagvaarding is bijvoorbeeld niet geldig, zal niet gelden als een vervolgingshandeling en kan de verjaring niet stuiten. In die zin is de wijziging ook weer niet zo groot als wordt gesuggereerd. Ik vind het belangrijk om dit even te noemen.

De heer Jurgens heeft de vraag gesteld of de artikelen 585-590 van het Wetboek van Strafvordering, over de wijze waarop iets rechtsgeldig bekend zou moeten worden, moeten worden aangepast. Nee, deze blijven hetzelfde. In de praktijk is er een wezenlijk verschil bij een daad van vervolging tegen iemand anders dan degene die uiteindelijk de vervolgte blijkt te zijn. Laat ik dat duidelijk maken aan de hand van een voorbeeld. Bij de Schiedamse moordzaak, waar nu zoveel om te doen is, is een vervolgingshandeling gestart tegen een ander dan degene die nu in de gevangenis zit. Er is een vervolgingshandeling geweest tegen A, maar vervolgens is B veroordeeld. Bij deze regeling kunnen wij ons ook voorstellen dat de verjaring na een bepaalde periode wordt gestuit wegens een vervolgingshandeling tegen A, maar dat in dat onderzoek tegen A blijkt dat B het uiteindelijk heeft gedaan. Dan zou het naar ons gevoel het rechtsgevoel niet bevredigen, wanneer B vervolgens niet veroordeeld kan worden.

Hetzelfde geldt ingeval er bijvoorbeeld sprake is van DNA dat maar naar één dader kan wijzen. Wanneer de verjaring wordt gestuit door een vervolgingshandeling, vlak voordat deze verloopt, zou het heel ongelukkig zijn om wel te weten dat het alleen maar iemand kan zijn die een paar jaar later via een ander onderzoek bekend wordt, terwijl vervolging dan niet meer mogelijk is. Ook om die reden is de wijziging naar mijn mening niet zozeer een significante verzwakking van het recht van degene die eventueel wordt vervolgd, maar veeleer een hulpmiddel om veel meer zaken die nu onbevredigend niet opgelost kunnen worden, straks wel te kunnen oplossen.

Ik heb de indruk dat veel vragen die over die stuiting zijn gesteld, te maken hebben met de gedachte dat dit wetsvoorstel een heel grote wijziging van het begrip "vervolgingshandeling" inhoudt, terwijl daar geen wijzigingen in komen. Er verandert ook niet zoveel bij de vraag of de verdachte wel bekend wordt met het feit dat er vervolging tegen hem wordt gestart. Ook nu wil een

betekening nog niet zeggen dat deze ook bekend is aan die persoon. Ik geloof dat de heer Holdijk naar voren bracht te vrezen dat iemand zijn bewijsmateriaal vernietigd, omdat hij denkt dat er geen vervolging meer wordt ingesteld. Dat kan ook nu gebeuren, wanneer iemand niet bekend is met zijn betekening, bijvoorbeeld omdat hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft of in het buitenland zit. Dat risico is er nu ook.

Tot slot is er gevraagd of de strafexecutie eventueel moet worden aangepast. Het is van belang dat de strafverjaring wettelijk is geregeld in de artikelen 76 en 76a. Daarin is een heel duidelijke regeling vastgelegd die wij niet willen veranderen. Daarin staat dat de termijnen van deze verjaring een derde langer zijn dan die van het recht tot strafvordering en in geen geval korter dan de duur van de opgelegde straf. In die regeling beogen wij geen aanpassing tot stand te brengen. Wij zien ook geen reden om een zelfstandige wijziging van die regeling te maken, omdat deze terugverwijst naar de bestaande verjaringsregeling.

*N

Minister Donner: Voorzitter. Ik denk dat het meeste al is gezegd. Het gaat om een wijziging van de verjaringsregeling in artikel 70. De heer Kox heeft als rechtgeaard conservatief gevraagd waarom er wordt afgeweken van de gronden die er ooit waren voor deze regeling, want dat geeft alleen maar ellende.

Hij moet dan ook kijken wat indertijd de gronden waren voor de regeling die nu is opgenomen. Een daarvan was dat de zelfgekozen ballingschap, als men zich onttrok aan de Nederlandse rechtsmacht, langer moest zijn dan de lengte van de straf die daarop gesteld kon worden. Inmiddels wordt in ons rechtsgevoel het verblijf buiten Nederland niet meer als ballingschap beleefd, omdat het ook daar zeer aangenaam toeven kan zijn. Er kan toch reden zijn om dit soort gronden, die indertijd aan die regeling ten grondslag hebben gelegen, te wijzigen.

Het is niet de eerste keer dat wij dit doen. Het vierde onderdeel van artikel 70 is een aantal jaren eerder ingevoerd. Wij hebben ook bepaald dat er geen verjaring van oorlogsmisdrijven zal plaatsvinden. Op dit terrein is het oordeel van de initiatiefnemers van de Tweede Kamer, dat wordt gedeeld door de regering, dat er reden is om tot een verzwaring te komen bij de twee zwaarste categorieën, namelijk misdrijven waarvoor levenslang of 15 jaar gold. Ik denk dat hiervoor valide redenen zijn gegeven.

Ik beluister dat bij verschillende woordvoerders het beeld ontstaat dat het systeem hierdoor verwarrender wordt. Door de heer Rosenthal wordt in de eerste van zijn drie vragen aan de minister gesteld dat de systematische benadering steeds wordt gewijzigd. Hij wil daarom gaarne de notitie ontvangen die ik aan de Tweede Kamer zal sturen. Ik zeg toe dat ik deze notitie hierheen zal sturen.

Tegelijkertijd merk ik op dat de systematiek helemaal niet zo ingewikkeld is. Naast de systematiek die nu wordt voorgesteld, kun je andere elementen invoeren, zoals terrorisme, die dan ook nooit moeten verjaren. Nogmaals, terroristische misdrijven zijn een bijkomend element bij commune delicten. Daarvoor geldt een strafverzwaring. Daardoor komt men in een aantal gevallen eerder in de verjaringsregeling die nu wordt

ingevoerd. Het is niet logisch dat er plotseling een volstrekt andere regeling is dan bij het commune delict als het een terroristisch misdrijf is.

De teksten die in de Tweede Kamer zijn uitgesproken, moet men niet lezen als het hovaardig de maat nemen van het rechtsgevoel. Het is wel zo dat rechtsgevoel geen recht is. Gevoel is ook nog iets anders dan rechtsgevoel. Ik heb uitdrukkelijk gezegd dat deze verjaringsregeling zeker zal gelden als het gaat om betrokkenheid bij moord. Ook hier geldt dat het rechtsgevoel wel de motor is achter de vorming van het recht, maar nog niet het recht zelf. Recht is onder andere de systematiek en de redelijkheid die wij daarin brengen. Deze worden, denk ik, ook behouden met deze regeling.

De voorstellen van de heer Holdijk gaan in de richting van een verdere nuancering, die hij vooral afleidt uit één beginsel, namelijk het stilzitten van de overheid. Dat is niet het enige beginsel dat ten grondslag ligt aan onze regeling van verjaring; ook rechtsbescherming behoort daartoe. Het stilzitten van de overheid is een element in de bestaande regeling, maar ook als de overheid niet stilzit, blijft nog steeds het beginsel van de rechtsbescherming gelden, en dat speelt vooral bij de strafexecutie. Dat maakt dat het niet redelijk is om onderscheid te maken tussen het stilzitten van de overheid en het niet stilzitten van de overheid. Bij de strafexecutie is er één grond voor stuiting, en dat is het ontsnappen. Dat is geen stuiting, maar een schorsing die wordt toegepast. Die rechtsbescherming is de reden dat de verjaring de dag na het feit ingaat. Deze is niet afhankelijk van de vraag of het feit al of niet bekend was. Er ligt wederom niet maar een beginsel aan ten grondslag, maar een combinatie van beginselen.

Dat brengt mij bij de vraag van de heer Jurgens over het artikel van de heer d'Oliveira. Hij pakt een beginsel en toetst daaraan vervolgens wat er gebeurt. Dat is altijd mogelijk, maar ook hier geldt: Jede Konsequenz führt zum Teufel. Voor de wetgever geldt dat men tracht het leven recht te doen. De wetenschap zal daarop vervolgens de doctrine toepassen. Dan moeten wij oppassen voor een haasje-over met de wetenschap; dat de doctrine dan het leven moet gaan bepalen. In termen die de heer Holdijk en mij misschien beter aanspreken, is het zoiets als het verschil tussen het dogma en de genade. Ik constateer dat de voorbeelden die de heer d'Oliveira noemt, allemaal zijn ontleend aan het burgerlijk recht of de regelingen voor de burgerlijke stand en niet aan het strafrecht. Daarvoor gelden zwaardere eisen en daar zal het beginsel van waarheidsvinding zwaarder tellen dan in die andere bereiken van het recht, waar men eerder kan werken met ficties.

De typering van de regeling als schaaamlap doet geen recht aan de bestaande regeling. Het is vreemd om zich daarop te beroepen. Als er maar drie moorden zijn en als die alledrie opgelost worden, zou er immers geen verjaringsregeling zijn. De verjaringsregeling begint met de constatering dat sommige misdrijven niet worden opgelost. Men kan ervoor kiezen om daar op een gegeven moment een einde aan te maken. Men kan dat uniform doen, ongeacht de aard en zwaarte van het misdrijf. Dat heeft de wetgever echter niet gedaan. De wetgever brengt

nu een verdere nuancering aan met de constatering dat de huidige tijd aanleiding geeft om de verjaring bij sommige misdrijven te verzwaren. Dat waren overigens al regels die niet voldeden aan het oude uitgangspunt dat ballingschap langer moet duren dan de duur van de potentiële straf omdat daaraan bij levenslang niet kan worden voldaan. Ook gemeten aan de criteria van de heer Kox is er dus reden tot de voorgestelde wijziging.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. De heer Dittrich stelde in zijn antwoord bij het veranderde rechtsgevoel dat die niet los gezien kan worden van feitelijke wijzigingen in onze samenleving. Ik noem nieuwe bewijstechnieken en het in de memorie van toelichting genoemde collectieve geheugen dat door de media wordt versterkt. Dat is juist. Enerzijds is er sprake van feitelijke wijzigingen. Anderzijds is er het Wetboek van Strafrecht als normatief stelsel. In het licht van de gewijzigde feiten kunnen wij de in het Wetboek van Strafrecht neergelegde regels opnieuw wegen en waarden. Dan kan een andere waardering van een bestaande regel ontstaan. Dat is hier gebeurd. Dit andere rechtsgevoel leidt via een wetsvoorstel tot een andere norm. De essentiële stap is het rechtsgevoel dat tot een andere waardering leidt van wat in de wet staat en het functioneren daarvan. Dit gebeurt in de context van de nieuwe feiten.

Het wetsvoorstel legt een schema vast, een drieslag, voor verjaring van misdrijven in het wetboek. Bij zeer ernstige misdrijven verjaart het misdrijf niet. Bij vrij zware misdrijven, waarop een gevangenisstraf staat van tien jaar en langer, wordt de termijn verlengd. Bij de overige misdrijven worden de bestaande termijnen gehandhaafd. Die leiden ertoe dat wij zaken relatief snel achter ons laten. De drieslag, die teruggaat op een waardering van regels, vind ik alleszins te billijken.

Aan de overzijde zijn in het debat voorbeelden genoemd bij bepaalde typen strafbare feiten en hun verjaringsproblematiek. Daarbij moet nagedacht worden over de vraag hoe die in het genoemde schema passen. Gaat het om zeer ernstige, om vrij zware misdrijven of om de overige categorie? Aan de overzijde is verkrachting genoemd. Vandaag is gesproken van terroristische misdrijven. Als die feiten een ander verjaringsregime moeten krijgen, ligt de vraag voor de hand welke straf daarop staat en hoe dat uitwerkt in het schema.

De heer Van Haersma Buma heeft het zich in de beantwoording enigszins gemakkelijk gemaakt. In stuiting is voorzien door elke daad van vervolging. Ik erken onmiddellijk dat het een gekend begrip is. Het staat reeds in de wet. In de memorie van toelichting zijn allerlei vormen van daden van rechtsvervolging genoemd. Veel van die daden hebben als kenmerk de veronderstelling zich te richten tegen een bepaald persoon: een dagvaarding, een executie, een appèl aantekenen, een bewaringstelling. Die voorbeelden hebben alle als veronderstelling dat er een verdachte is. Het wordt pas complex als die er niet is. Dan is het enige wat zich leent om te stuiten het openen van een rechtelijk vooronderzoek. Dit is aan de overzijde aan de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

orde geweest. In die discussie heb ik twee vormen van verwarring aangetroffen.

De ene verwarring is de vraag of dit in alle gevallen zo maar kan. Het moet volgens de Handelingen van de Tweede Kamer uiteraard gaan om een serieuze aanleiding. De heer Van Fessem schoot de minister te hulp met de opmerking dat de rechter niet met alles lastiggevallen kan worden. Als die het bewijs te dun vindt, geeft die immers geen toestemming om een gerechtelijk vooronderzoek te openen in het geval er geen verdachte is maar slechts enkele getuigen. Er moet dus een materiële aanleiding liggen in feiten, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van getuigen, om de bedoelde stuiting te kunnen bewerkstelligen.

De andere verwarring is hoe dit op enig moment naar buiten toe blijkt. Een gerechtelijk vooronderzoek wordt ooit geopend. De wet zal daarvoor formele voorschriften hebben. Ik ken die niet. Stel dat de niet daarbij betrokkene, maar wel de dader, al of niet door justitie gevonden wordt en zich de vraag stelt of er stuiting heeft plaatsgevonden. Ik vind dat het strafdossier van de dader iets moet bevatten waaruit blijkt dat er een rechtsgeldige stuiting heeft plaatsgevonden. De vraag van de heer Jurgens is geen andere. Als vervolging later alsnog plaatsvindt, moet vastgesteld kunnen worden of in dat geval een rechtsgeldige stuiting heeft plaatsgevonden, op welke manier en op welke dag. Dat moet een objectieve hardheid hebben, zodanig dat het in een dossier past.

Ik herhaal een voorbeeld. Stel dat iemand over tien jaar bij mij aanbelt en mij vertrouwelijk vertelt waarbij hij betrokken is geweest. Hij vraagt mij vervolgens na te gaan of er bij het strafbare feit, dat zich tegen hem richt, stuiting heeft plaatsgevonden. Vroeger leefde die vraag niet in de advocatuur. De man wist het of hij had een betekening gekregen. Hij hoefde voor die vraag dus geen advocaat te raadplegen. Ik heb niet veel van doen met de persoon. Ik stel echter de vraag wat ik de betrokkene moet antwoorden. Hoe moet ik dat nagaan? Kan deze vraag van een eenduidig antwoord worden voorzien?

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Dank namens onze fracties aan de beide initiatiefnemers en aan de regering voor hun reactie op onze inbreng in eerste termijn.

De heer Dittrich betoogde over de principiële keuze die is gemaakt in het wetsvoorstel met een praktische impact. Ik ben dat met hem eens. Ik heb die woorden dan ook in eerste termijn gebruikt. Het gaat echter om een partiële principale keuze. De principiële keuze is immers wel of geen verjaring. Hier gaat het om een bepaalde categorie misdrijven waarvan verjaring uitgesloten is.

De heer Dittrich merkte in kritische zin aan mijn adres op dat zinverlies bij een zeker aantal delicten geen of nauwelijks enige rol speelt. Waarin is de zin van vervolging, bestraffing et cetera gelegen? Voor onze fractie speelt daarbij nog steeds een zekere vergeldingsbehoefte. Dat is op zichzelf de zin van de straf te noemen. Het is echter niet het enige doel. Ik kan mij goed indenken dat op basis van de vergeldingsbehoefte,

die niet alleen bij slachtoffer en nabestaande behoefte te bestaan, er nog lange tijd zin kan zijn gelegen in de vervolging van strafbare feiten.

Bij de inbreng van de heer Van Haersma Buma kan ik mij enigszins aansluiten bij de woorden van de heer Wagemakers. Daden van vervolging worden niet gewijzigd of verhelderd door dit wetsvoorstel. De twijfelgevallen blijven daarmee voluit bestaan. Er kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de stelling dat de daden van vervolging altijd duidelijk genoeg zijn. Met name wanneer het om onbekende verdachten gaat, is gerede twijfel aan deze stelling mogelijk.

De kwestie van bekendheid en betekening laat ik rusten. Daarover heeft de heer Wagemakers enkele opmerkingen gemaakt die ik tot de mijne kan maken.

Ik heb in eerste termijn gezegd dat verjaring gerechtvaardigd of verklaard moet kunnen worden aan de hand van beginselen. Dat is het meest deugdelijk en bevredigend. De minister merkt echter op dat er meer dan één beginsel in het geding is. Het gaat om een combinatie van beginselen. In zekere zin denk ik dat met hem. Dat is tevens het manco van de verjaringsregeling. Die is immers door pragmatische en beginselmatige motieven ingegeven.

Mijn beschouwingen in eerste termijn zijn niet geheel origineel. Voor een deel heb ik die ontleend aan de heer Nieboer, oud-hoogleraar te Tilburg, stammend uit de school van Remmelink. De heer Nieboer is promotor van de heer Van Dorst, die een mooi proefschrift heeft geschreven over de verjaring van het recht tot strafvordering. Nieboer schrijft in Schets materieel strafrecht dat de verjaring een vat vol tegenstrijdigheden is. Men kan het voorstel ook een combinatie van beginselen noemen. Lettend op wat de wetgever ervan heeft gemaakt, spreek ik liever van een vat vol tegenstrijdigheden.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik dank zowel de indieners als de minister voor het beantwoorden van de vragen in eerste termijn. Het is interessant dat de heer Holdijk de naam noemde van wijlen procureur-generaal van de Hoge Raad Remmelink. Mij staat van hem de mededeling in het geheugen gegrift dat in Nederland het rechtsgevoel wel eens ondergeschikt wordt gemaakt aan andere bronnen van recht.

Normaal gesproken zit er iets van een ritueel in dankzegging aan een minister die toezegt om een notitie die hij aan de Tweede Kamer toezendt ook aan de Eerste Kamer toe te zenden. In dit geval wacht mijn fractie deze notitie echter met heel veel belangstelling af. Ik verwacht, na de discussie in de Tweede Kamer, dat die notitie ziet op een aantal zaken die in tweede termijn door de heren Wagemakers en Holdijk zijn vermeld.

Ik doel op de koppeling van de verjaringstermijn aan de ernst van de strafbare feiten. In eerste termijn heb ik gezegd dat ik een ongemakkelijk gevoel heb over de situatie waarin voor bepaalde delicten – bijvoorbeeld een terroristische activiteit – de strafmaat wordt opgehoogd en waarin op een gegeven moment de systematiek van de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

strafwaardigheid gaat wringen met de sfeer van de beginselen die je koppelt aan de verjaringstermijnen. Wij wachten met veel belangstelling de notitie van de minister af in de hoop dat daarin een stap wordt gezet in de richting van de categorisering van de ernst van misdrijven in relatie tot verjaring. Uiteraard zullen wij het wetsvoorstel van harte steunen.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De minister noemde mij een rechtgeaard conservatief en als inmiddels geoefend Donner-watcher zag ik de glimlach rond zijn lippen. Ik vond het een compliment, want ik heb al meer gezegd dat de echte revolutionairen in dit kabinet zitten. Het kabinet zet immers van alles en nog wat op de kop, ook dingen die beter op hun poten hadden kunnen blijven staan. Ik noem mij graag een conservatief als het erom gaat het goede te behouden. Ik voel mij ook in het goede gezelschap van liberalen – onder andere de heer Korthals -- die in tegenstelling tot de heer Rosenthal niet akkoord konden gaan met een verlenging maar niet met een opheffing van de verjaringstermijnen. Maar ook hier is sprake van een ontwikkeling. In die tijd waren socialisten en sociaal-democraten kennelijk nog niet bereid om de verjaring af te schaffen, zodat er een initiatiefvoorstel moest komen van twee andere partijen. Dat voorstel zette de zaak op zijn kop. Dit initiatiefvoorstel ging in tegen het standpunt van de regering, een regering waarin ook liberalen zaten. Ik vind het dus niet zo erg om als "conservatief" te worden bestempeld als het erom gaat de beste keuze te maken. Ik wijs er nog op dat de verandering in relatief korte tijd zijn beslag heeft gekregen. Het laatste paarse kabinet was nog tegenstander, terwijl er nu "ja" wordt gezegd. De minister van Justitie is een stap verder gegaan dan zijn voorganger maar tegelijkertijd heeft hij een matigende invloed gehad op het initiatiefvoorstel.

Mijn eerste termijn was niet bedoeld om duidelijk te maken dat dit een waardeloos voorstel is. Ik heb willen aangeven dat er iets te veel halleluja wordt geroepen en dat er serieuze kanttekeningen bij zijn te maken. Rust in de samenleving en de behoefte om ook na een groot aantal jaren tot strafoplegging over te gaan, zijn beginselen die in veel landen worden geaccepteerd. Soms moet je echter ook oog hebben voor praktisch recht.

Mijn fractie kan leven met dit voorstel, maar heeft wel de nodige scepsis. Dat laatste heeft betrekking op de mogelijkheid dat de verdachte iets te snel als aanstaande dader wordt beschouwd. Er moet altijd rekening mee worden gehouden dat een verdachte niet een strafbaar feit heeft gepleegd. Een groot goed van de rechtsstaat is dat een verdachte als zodanig wordt beschouwd en niet als een dader. Verder moet er niet van alles en nog wat onder de bepalingen van dit voorstel worden gebracht. Wij moeten niet zeggen: laten wij voor andere strafbare feiten ook maar levenslang invoeren zodat ook de verjaring daarvan ophoudt te bestaan. De indieners vinden deze stap nodig, maar verder hoeft het ook van ons zeker niet te gaan. Het zou goed zijn om dat in tweede termijn nog eens duidelijk te zeggen. Het moet degenen die later de wetsgeschiedenis bestuderen duidelijk zijn dat niet de visie-Rosenthal maar de visie-Dittrich opgeld doet.

Mijn fractie blijft dus sceptisch en zeker ook alert op toekomstige ontwikkelingen. Zij zal echter voor het initiatiefvoorstel stemmen.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Uit mijn eerste termijn zal duidelijk zijn geworden dat wij dit initiatiefvoorstel steunen. Mijn opmerkingen wil ik in die zin relativeren door aan het adres van de heer Van Haersma Buma op te merken dat, als hij zijn studie bijvoorbeeld in Leiden zou hebben gevolgd, hij toch ook tot deze grote hoogte zou zijn gestegen. Ik zag de heer Rosenthal zeer bedenkelijk kijken en daar moet ik toch mee verder!

De kern van mijn bijdrage betrof het maatschappelijk belang van dit initiatiefvoorstel. Kernwoord daarin was het woord "rechtsgevoel". De minister zei terecht dat er een groot verschil is tussen recht en rechtsgevoel. Anders zouden wij weer terug moeten naar de Groningse én Leidse rechtsfilosoof Hugo Krabbe met zijn theorie van rechtsbewustzijn als belangrijkste rechtsbron. Hoe mooi die theorie ook was, helemaal realistisch was zij niet. Ik voel mij meer thuis bij de Zwitserse rechtsfilosoof Schindler die heeft gezegd dat er geldend recht is dat door de overheid wordt gehandhaafd en dat er daarnaast connotaties zijn van algemene rechtsbeginselen en vooral ook maatschappelijke noden en behoeften. Dat laatste is ook voor de indieners van belang geweest om met hun initiatief te komen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Hoe voelt de heer Engels zich bij de Groningse hoogleraar R Emmelink?

De heer **Engels** (D66): Het is goed dat u deze interruptie plaatst, want ik had in een tussenzinnetje moeten invlechten dat er een evenwicht moet zijn tussen zaken als materieel recht, formeel recht, de ontwikkeling van het rechtsbewustzijn enz. Geen van die zaken mag op voorhand worden verabsoluteerd. Als de minister zegt dat wij moeten oppassen met het rechtsgevoel als rechtsbron, kan ik hem daarin geen ongelijk geven. Uiteraard is negeren weer een andere kwestie. En verder voel ik mij uitstekend, dank u wel!

*N

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn. De heer Wagemakers heeft nog eens helder de drieslag, die de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel hebben neergelegd, onder woorden gebracht. In de eerste plaats is er de categorie "zeer ernstige misdrijven" waar levenslang op staat. Die misdrijven zullen niet meer verjaren. In de tweede plaats is er de categorie "ernstige misdrijven" waarvan de verjaringstermijn wordt verlengd. In de derde plaats is er de categorie "overige misdrijven" waarbij de bestaande situatie wordt gehandhaafd. De heer Wagemakers vindt die onderverdeling alleszins te billijken en daar zijn wij zeer verheugd over.

De heer Wagemakers heeft ook gezegd dat, als je een verandering tot stand wilt brengen, de strafmaat in

ogenschouw moet worden genomen. Als je verandering wilt brengen in de verjaringstermijn zou je de strafmaat moeten verhogen. Dat advies heeft de Raad van State ons ook gegeven en dat hebben wij verwerkt in ons voorstel.

De heer Holdijk sprak over een partiële principiële keuze die wij hebben gemaakt. Dat sluit naadloos aan bij de door de heer Wagemakers verwoorde drieslag. Wij hebben ons inderdaad gericht op de categorie "zeer ernstige misdrijven" waar een levenslange gevangenisstraf op staat. Zinverlies heeft inderdaad veel te maken met de vergeldingsbehoefte. Ik ben het dan ook zeer eens met de heer Holdijk dat die behoefte misschien niet alleen bestaat bij een slachtoffer of nabestaande, maar ook bij het algemeen belang. Het kan zijn dat in een concreet geval de nabestaanden geen behoefte hebben aan een heropening van een strafzaak, maar dat het openbaar ministerie vindt dat dat in het kader van het algemeen belang wél noodzakelijk is.

De heer Rosenthal spitste zijn betoog toe op de door de minister toegezegde notitie over de wetssystematiek en de koppeling tussen verjaring en de ernst van de strafbare feiten. Misschien is het goed om de discussies in de Tweede Kamer in herinnering te roepen die in 1994, 1995 en 1996 over dit onderwerp zijn gevoerd. Naar aanleiding van een aangenomen motie is aan de hoogleraren De Roos en De Hullu de opdracht gegeven de wetsystematiek en de strafmaten met elkaar in verband te brengen. Zij kwamen met een prachtig boek waarin alle strafmaten met elkaar zijn vergeleken en hebben bezien of de systematiek zodanig door de diverse wetsvoorstellen in de war was gebracht dat een nieuwe ordening nodig was. Hun conclusie was dat dat op zichzelf niet nodig is, maar dat op sommige afzonderlijke rechtsterreinen wellicht een aanpassing nodig is. Ik kan mij voorstellen dat de minister bij het schrijven van zijn notitie aanknopingspunten vindt in het boek van beide hoogleraren.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het op dat boek gebaseerde wetsvoorstel heeft inmiddels de Eerste Kamer bereikt. Mag ik de heer Dittrich erop attenderen dat dit wetsvoorstel, dat aanvankelijk een strakke systematiek bevatte, op 25 plaatsen door de Tweede Kamer is geamendeerd?

De heer **Dittrich** (D66): Dat klopt. In de Tweede Kamer was namelijk ook sprake van een veranderend rechtsgevoel. Terecht is de vraag gesteld hoe dat zich nu verhoudt tot die systematiek. Vandaar dat de minister van Justitie die notitie heeft toegezegd om dat alles nog eens in ogenschouw te nemen

De heer Kox haalde de woorden van minister Korthals aan dat een opheffing van de verjaring geen goed idee is en dat het bij een verlenging zou moeten blijven. De initiatiefnemers zijn het met dit argument dus niet eens. Het belang van rust in de samenleving is een ander argument van de heer Kox. De rust in het gezin/de familie van de dader of de verdachte zou daardoor worden verstoord. Ik wijs hem er dan wel op dat in andere landen

de verjaring is opgeheven, omdat men nu juist vond dat er in de samenleving onrust bestond over de verjaring. In de toelichting op ons wetsvoorstel hebben wij Denemarken, Duitsland en andere landen genoemd als voorbeelden van landen waar men de verjaringstermijn heeft opgeheven om de onrust in de samenleving hierover weg te nemen. Dit argument staat tegenover de redenering van de heer Kox. Zijn redenering wordt daardoor niet onlogisch, maar in onze ogen moet ons argument zwaarder wegen.

De initiatiefnemers zijn niet voornemens om in een nieuw initiatiefwetsvoorstel de opheffing van de verjaring uit te breiden tot andere categorieën misdrijven. Ik maak daarbij de kanttekening dat wij nog steeds in afwachting zijn van de resultaten van het project inzake verandering strafrecht/strafvordering. Als het debat over dit project wordt gevoerd, is het mogelijk dat de Tweede Kamer met het oog op de systematiek besluit om een bepaald type misdrijf alsnog onder deze regeling te laten vallen.

De heer Engels heeft stilgestaan bij het rechtsgevoel en daarover een mooi debat gevoerd met de heer Rosenthal. Het wat een debat tussen twee hoogleraren dat wij met zeer veel belangstelling hebben gevolgd. Wij zien de opmerkingen die in dit debatje zijn gemaakt als een ondersteuning van de inhoud van ons wetsvoorstel.

*N

De heer **Van Haersma Buma**: Voorzitter. Ik zal in mijn tweede termijn ingaan op de stuiting. De heer Wagemakers en de heer Jurgens hebben hierover belangrijke vragen gesteld. Overigens denk ik dat ook de minister op dit onderdeel zal terugkomen.

De heer Wagemakers vroeg wat hij moet verstaan onder een daad van vervolging die niet betekend wordt. Hij noemde in dat verband het gerechtelijk vooronderzoek. Dat is het belangrijkste voorbeeld. Een gerechtelijk vooronderzoek kan natuurlijk niet zomaar worden gestart. De rechter-commissaris zal daar toestemming voor moeten geven. Een dergelijk onderzoek kan dus niet in de wilde weg worden gestart. Er zal wel degelijk een goede aanleiding voor moeten zijn. De rechter-commissaris kan tot de conclusie komen dat er geen verdachte is en dat er geen enkele reden is om te denken dat het onderzoek met succes kan worden afgerond. Om die reden kan worden afgezien van het verlenen van toestemming voor een gerechtelijk vooronderzoek. Er moet dus inderdaad minstens een materiële aanleiding zijn.

Bij de rechter zal moeten blijken of er sprake is geweest van stuiting. Als na een gerechtelijk vooronderzoek vervolging wordt gestart, mag dat niet te lang duren. Als die periode te lang duurt, zal de rechter immers stellen dat er te veel tijd is verstreken tussen de start van het gerechtelijk vooronderzoek en de vervolging. Om die reden kan hij de stuiting door het gerechtelijk vooronderzoek niet accepteren. Al deze vragen zullen uiteindelijk door de rechter moeten worden beoordeeld.

Is de iets grotere onzekerheid voor een mogelijke verdachte acceptabel? Ik heb weinig problemen met dit aspect. In de stukken hebben wij erop gewezen dat die onzekerheid ook in andere landen bestaat. Uiteindelijk is ons de oplossing van het misdrijf heel veel waard.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Holdijk wees erop dat in de regelingen voor het vooronderzoek onduidelijkheden kunnen bestaan. Ik wijs hem er dan op mijn beurt op dat die onduidelijkheden geen gevolg zijn van deze regeling. Deze regeling sluit namelijk aan bij de bestaande situatie. Bij daden van vervolging valt achteraf altijd na te gaan of ze wel of niet gepleegd zijn. Degene die vervolgd wordt op grond van deze nieuwe verjaringsregeling, zal zich waarschijnlijk beroepen op verjaring. Het is vervolgens aan het Openbaar Ministerie om aan te tonen dat er gestuit is. Het enige wat verandert, is dat het niet langer betekend hoeft te worden aan degene die op dat moment wordt vervolgd.

De verdachte is lang niet altijd bekend met de betekening. Dat moeten wij ons goed beseffen. De voorliggende regeling leidt dan ook tot meer duidelijkheid. Er wordt in de toekomst immers een termijn verbonden aan de periode dat er gestuit kan worden, te weten twee en een half jaar. Onder de bestaande regeling kan de stuiting "sine die" doorlopen, mits er maar op gezette tijden gestuit wordt door betekening. Het initiatiefvoorstel leidt dus tot meer duidelijkheid en dat is winst.

De daden van vervolging zijn limitatief opgesomd in het Wetboek van Strafvordering. Als iemand een advocaat vraagt of de verjaring van zijn zaak is gestuit, zal die advocaat hem moeten zeggen dat hij dat vermoedelijk niet kan nagaan. Daarvoor moet hij namelijk toegang hebben tot de gerechtelijke dossiers. Als hij daarom vraagt, moet hij aangeven wat zijn belang daarbij is. Deze gerechtelijke dossiers zijn namelijk niet voor iedereen toegankelijk. Het is primair aan het Openbaar Ministerie om iemand opnieuw te dagvaarden of een gerechtelijk vooronderzoek te starten. Als het OM daartoe besluit zal het moeten aantonen dat de verjaringstermijn vanwege stuiting nog niet is verlopen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het betoog van de minister is verhelderend. Ik wijs hem er wel op dat de wijziging van de stuiting tot nu toe voornamelijk is beargumenteerd door erop te wijzen dat stuiting in het huidige systeem soms moeilijk is te plegen omdat men iemand niet kan vinden. Als men op dit moment iemand wil betekenen en hij of zij kan niet worden gevonden, veroorzaakt dat problemen. Het nieuwe systeem ecarteert dit probleem, doordat de persoon niet meer nodig is voor betekening. Door het betoog van de minister ben ik mij er van bewust geworden dat iemand zelfs jaren later niet kan nagaan of hij nog in de gevarezone zit. Dat wordt hem pas definitief duidelijk wanneer een zaak daadwerkelijk wordt voorgelegd aan de rechter en het Openbaar Ministerie het bewijs heeft geleverd dat er in het verleden op enig moment is gestuit.

Minister **Donner**: De betrokkene kan niet nagaan of de verjaring is omgekomen. Er kan immers altijd een stuiting zijn gepleegd. Hij weet echter door het wetsontwerp wel dat zijn delict is verjaard als de verjaringstermijn van het strafbare feit tweemaal is verlopen. Die zekerheid heeft hij onder de bestaande wetgeving niet. Iemand die

daadwerkelijk iets gedaan heeft, hoeft ook niet 's avonds rustig zijn hoofd te kunnen neervlijen. Laat hij maar onzeker zijn!

De heer Kox wees op de mogelijkheid dat iemand na dertig jaar vervolgd wordt voor een zaak waaraan hij niet schuldig is. Dat is nu ook mogelijk, behalve dat het op dit moment bekend moet zijn aan deze persoon. Betekening veronderstelt echter de fictie van de bekendheid met de betekening. Betekening hoeft dus zeker niet bekend te zijn bij degene die wordt vervolgd. De vraag of iemand schuldig of onschuldig is, is dus niet van invloed op de verjaring. Die vraag wordt beantwoord op de rechtszaak.

De heer **Kox** (SP): Het kan echter wel van invloed zijn op zijn of haar positie. Als een delict langer geleden is gepleegd, kan het voor een verdachte immers moeilijker worden om te bewijzen dat hij het niet heeft gedaan. De positie van de verdachte verslechtert hierdoor dus. Volgens mij sluit ik hiermee aan bij de strekking van het artikel van Van Koppen. Ook al vinden wij dat slachtoffers en nabestaanden beter bediend moeten worden, moeten wij oog blijven houden voor de positie van de verdachte. Een verdachte is immers geen dader. Iemand is immers pas een dader, nadat hij veroordeeld is.

Minister **Donner**: Hij of zij hoeft dan ook niet te bewijzen dat hij het niet heeft gedaan. Het is aan het OM om te bewijzen dat hij het gedaan heeft. De verdediging kan belemmerd worden doordat in de loop van de tijd getuigen zijn overleden, maar op welke manier dat meeweegt bij het oordeel van de rechter, is aan de rechter zelf om te besluiten. Het OM dagvaart en komt met bewijzen die het aannemelijk maken dat hij het gedaan heeft. Voor de verjaring is de vraag naar de schuld of de onschuld van een verdachte dus niet van belang. De heer Kox wees er overigens verder zelf op dat zijn fractie in de discussie over long-tailschades precies de tegenovergestelde positie innam.

De heren Holdijk en Rosenthal wijs ik erop dat het recht niet op één beginsel kan berusten. Er zullen altijd verschillende beginselen moeten zijn. Verder zal ik proberen om in de notitie duidelijk te maken dat ons rechtssysteem een minder groot vat vol tegenstrijdigheden is als sommigen vermoeden, behoudens het feit dat het leven een vat vol tegenstrijdigheden is en het recht aan het leven moet beantwoorden.

Ik ben de heer Wagemaker dankbaar dat hij mij eraan heeft herinnerd dat het rapport waarnaar verwezen werd, inmiddels in wetgeving is omgezet en dat daarin licht is geamendeerd. Overigens betrof het merendeel van deze amendementen niet de regeling van de strafmaxima. De meeste amendementen betroffen namelijk het verzamelkarakter van het wetsontwerp. Al met al zit er dus meer systeem in dan wij soms vermoeden.

De heer Kox vroeg naar de veranderingen op korte termijn. Ik herinner hem als antwoord op zijn vraag eraan dat wij vandaag een initiatiefvoorstel behandelen en geen voorstel van de regering.

De beraadslaging wordt gesloten.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 18.14 uur.