

Vergaderjaar 2003–2004

**27 419**

## **Heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen**

**Nr. 7**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 23 maart 2004

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft de minister van Justitie de volgende vragen over diens brief van 15 augustus 2003 (27 419, nr. 6) voorgelegd. Het kabinet heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 maart 2004.

De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
De Groot

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL) en Vacature (algemeen).  
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL) en Vergeer (SP).

**Antwoorden op de vragen van de Vaste commissie voor Justitie inzake het onderzoeksrapport van Mevis en Kooijmans over herziening ten nadele van de gewezen verdachte.**

1

*De onderzoekers constateren dat in Engeland reeds mogelijkheden bestaan tot herziening ten nadele, terwijl de Engelse regering overweegt die mogelijkheden verder uit te breiden (pagina 91–99 Onderzoek). Kunt u nauwkeurig ingaan op de vraag of de genoemde nadelen van de herziening ten nadele zich in Engeland daadwerkelijk voordoen? Acht u de verschillen tussen de Engelse en de Nederlandse rechtsorde zodanig groot dat zij tot een geheel andere afweging nopen? Kunt u aangeven waarom u tot een andere afweging komt dan de Engelse regering, die juist kiest voor een ruimere regeling dan die werd voorgesteld voor de Law Commission?*

Of de bezwaren die kunnen worden aangevoerd tegen een herzieningsregeling ten nadele op grond van een nieuw feit (een «novum») zich in het Verenigd Koninkrijk daadwerkelijk voordoen, is moeilijk vast te stellen. De reden daarvoor is dat het recht van het Verenigd Koninkrijk weliswaar op beperkte schaal mogelijkheden voor herziening ten nadele kent, maar nog niet de algemene mogelijkheid van herziening ten nadele op grond van een nieuw feit. Dat deze algemene mogelijkheid niet bestaat, was in het Verenigd Koninkrijk juist een van de redenen om de discussie over het invoeren ervan op te starten. Daarnaast kan erop worden gewezen, dat blijkens het onderzoeksrapport de beperkte mogelijkheden voor herziening ten nadele, die thans in het Verenigd Koninkrijk al wel bestaan, in de praktijk nog niet zijn toegepast. Het ontbreekt mij aan mogelijkheden ten gronde onderzoek te doen naar de feitelijke situatie in het Verenigd Koninkrijk. Wel kan ik aangeven dat het Engelse rechtstelsel op wezenlijke punten afwijkt van het Nederlandse, continentale, stelsel. Daarom kunnen bepaalde rechtsfiguren uit het ene stelsel alleen in hun eigen context worden beoordeeld. Zie in dit verband ook mijn brief aan Uw Kamer over plea bargaining (kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VI, nr. 31).

De vraag of de verschillen tussen de Engelse en de Nederlandse rechtsorde zodanig groot zijn dat zij tot een geheel andere afweging nopen en de vraag waarom ik tot een andere afweging kom dan de Engelse regering, die juist kiest voor een ruimere regeling dan die werd voorgesteld door de Law Commission, beantwoord ik als volgt. De vraag of een regeling van herziening ten nadele moet worden ingevoerd wordt in verschillende landen verschillend beantwoord. Uit het genoemde onderzoeksrapport blijkt dat het merendeel van de landen van de Europese Unie een dergelijke regeling niet kent, en dat de regeling in de landen die herziening ten nadele wel kennen verschillend is vormgegeven. Vanuit internationaal oogpunt kan het naar mijn oordeel op zich niet als een bezwaar worden gezien dat Nederland herziening ten nadele op dit moment niet kent. Met dit uitgangspunt voorop kan overigens op een aantal verschillen worden gewezen tussen de rechtssystemen van Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die het verschil in keuzes die de beide landen maken mede kunnen verklaren.

Ten eerste kent het Verenigd Koninkrijk geen algemeen recht op hoger beroep van vrijspraken die door de jury zijn uitgesproken. In Nederland staat voor het openbaar ministerie hoger beroep open van een vrijsprekend vonnis. Dit betekent dat het Engelse recht in zware zaken minder ruimte biedt om een eventueel onterechte vrijspraak te herstellen.

Ten tweede kent het Verenigd Koninkrijk niet de mogelijkheid om na een kennisgeving van niet-verdere vervolging bij nieuwe bezwaren alsnog de vervolging voort te zetten. Artikel 255, eerste lid, van het Wetboek van

Strafvordering voorziet daarin wel. Dat betekent dat de Nederlandse justitie de vervolging die werd stopgezet wegens gebrek aan bewijs in beginsel opnieuw kan inzetten, indien er bewijsmateriaal opduikt waaruit van nieuwe bezwaren blijkt.

Ten derde kent het Verenigd Koninkrijk evenmin de mogelijkheid om na een onherroepelijke rechterlijke uitspraak ter zake van een lichte strafbepaling, opnieuw te vervolgen voor de zwaardere strafbepaling in de situatie waarin het om hetzelfde feitencomplex gaat (het zogeheten Connelly Principle). Het Nederlandse recht kent die mogelijkheid in bepaalde gevallen wel. Opnieuw vervolgen voor hetzelfde feit is weliswaar in strijd met de ne bis in idem-regel van artikel 68, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, maar volgens de rechtspraak is van «hetzelfde feit» geen sprake indien de strafbepaling uit de eerste vervolging in strekking wezenlijk verschilt van de strafbepaling uit de tweede vervolging, ook al gaat het in ruimere zin om hetzelfde materiële complex van feiten (HR 2 november 1999, NJ 2000, 174). Een tweede vervolging voor de zwaardere strafbepaling is in die situatie mogelijk.

Het Nederlandse recht kent – samenvattend – verschillende vormen van verder of opnieuw vervolgen die het recht van het Verenigd Koninkrijk ontbeert. Het Verenigd Koninkrijk scheidt met de invoering van herziening ten nadele deels faciliteiten die het Nederlandse recht al kent.

2

*Om hoeveel gevallen van zuivere herziening zou het naar schatting gaan per jaar?*

Het is niet gemakkelijk te zeggen hoe vaak zich situaties voordoen die zich lenen voor herziening ten nadele. De onderzoekers geven aan dat hierover weinig gegevens beschikbaar zijn. De wel beschikbare gegevens laten volgens de onderzoekers de voorzichtige conclusie toe dat in een bestendige praktijk waarin naast herziening ten voordele ook herziening ten nadele bestaat, zich een beperkte categorie gevallen van herziening ten nadele zal voordoen. Een preciezere prognose kan niet worden gegeven.

3

*Is na het ontdekken van nieuwe feitelijke bezwaren altijd ander onderzoek noodzakelijk?*

Indien nieuwe feitelijke bezwaren rijzen, zal daarnaar onderzoek moeten worden gedaan. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat opsporingsonderzoek nodig zal zijn, omdat wel nimmer een feitelijk novum zich zonder meer plotseling en in alle helderheid zal aandienen. Als er nieuw bewijsmateriaal opduikt, zal moeten worden onderzocht wat de inhoudelijke bewijswaarde daarvan is, mede in relatie tot het reeds bestaande onderzoeksmateriaal. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verklaring van een persoon die zegt getuige te zijn geweest van het misdrijf. Onderzocht zal dan dienen te worden of deze verklaring betrouwbaar is, en bijvoorbeeld of deze bevestiging vindt in andere bronnen.

4

*Hoe verhoudt de conclusie «geen al te groot beletsel tegen herziening ten nadele» zich tot de juridisch-normatieve onmogelijkheid?*

De onderzoekers concluderen dat in een beperking van de rechtskracht van rechterlijke einduitspraken en het gezag van gewijsde geen al te groot beletsel ligt tegen herziening ten nadele, voor zover het gaat om zuivere gevallen van herziening ten nadele. Indien een onherroepelijke vrijspraak achteraf zou blijken te zijn gebaseerd op verkeerde feitelijke aannames, dan zou het gezag van gewijsde en het aanzien van de strafrechtspleging in de samenleving in het algemeen geen schade lijden, indien deze fout

zou worden gecorrigeerd. Dat neemt niet weg dat het doen van opsporingsonderzoek na de totstandkoming van een onherroepelijke rechterlijke einduitspraak juridisch-normatief grote bezwaren kent, zeker als het daarbij gaat om de inzet van dwangmiddelen. De overheid heeft in het algemeen de taak om burgers van strafvorderlijke inmenging te vrijwaren indien voor een dergelijke inmenging geen concrete aanknopingspunten bestaan. Op deze bescherming kan in het bijzonder ook de gewezen verdachte die door een rechter onherroepelijk is vrijgesproken, aanspraak maken. Of van werkelijke aanknopingspunten voor een nieuw feit sprake is, zal in een opsporingsonderzoek dienen te worden onderzocht, maar het is dat onderzoek dat als gevolg van de onherroepelijke vrijspraak in beginsel ontoelaatbaar is, ook al is deze vrijspraak, indien een herzieningsregeling ten nadele bestaat, slechts «voorlopig definitief». De onderzoekers verwachten van een herzieningsregeling ten nadele bovendien het effect, dat nieuwe opsporingsactiviteiten zullen worden ondernomen door publieke of private personen die de eerdere vrijspraak niet accepteren, ook in gevallen waarin daadwerkelijke aanknopingspunten voor overtuigende nieuwe feiten ontbreken. Indien dat effect zich voordoet, komt het uitgangspunt dat de overheid burgers in beginsel dient te vrijwaren van strafvorderlijke inmenging, nog verder onder druk te staan.

5

*De onderzoekers achten de mogelijkheid dat na vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging alsnog onderzoekshandelingen zouden kunnen worden verricht een niet acceptabele belasting van de gewezen verdachte. Daartegenover staat de belasting van het slachtoffer of de nabestaande die weet dat een dader van het tegen hem begane misdrijf nog vrij rondloopt, terwijl een gewezen verdachte daar mogelijk alsnog voor zou kunnen worden veroordeeld. Kunt u nauwkeurig aangeven op welke wijze u deze twee zaken tegen elkaar heeft afgewogen en waarom die afweging uitvalt in het nadeel van de herziening ten nadele?*

Naar mijn oordeel moet de afweging over het al dan niet invoeren van een herzieningsregeling ten nadele niet worden versmald tot een afweging tussen enerzijds het belang van de gewezen verdachte om niet aan onderzoekshandelingen te worden blootgesteld, en anderzijds het belang dat slachtoffers en nabestaanden hebben bij de mogelijkheid om de gewezen verdachte, die mogelijk toch de dader is, alsnog veroordeeld te krijgen. Bij de afweging moeten ook meer algemene belangen worden betrokken. Voor mij weegt het algemene belang zwaar, dat strafzaken binnen een redelijke termijn tot een einde worden gebracht. Verder speelt een rol dat het bestaande systeem, waarin een herzieningsregeling ten nadele ontbreekt, politie en justitie ertoe aanzet om een zaak pas voor de rechter te brengen als alle reële mogelijkheden om de zaak op te helderen zijn benut en voldoende grondslag voor berechting aanwezig is. Het zou in uitzonderlijke situaties in theorie wenselijk zijn, dat in het zuivere geval van herziening ten nadele het belang van slachtoffers of nabestaanden bij de mogelijkheid van herziening ten nadele wordt gesteld boven het belang van de gewezen verdachte om na een onherroepelijke vrijspraak van de zaak af te zijn. Zuivere gevallen zullen zich echter slechts bij hoge uitzondering voordoen. Door een herzieningsregeling ten nadele zouden gewezen verdachten ook in niet-zuivere gevallen aan onderzoekshandelingen worden blootgesteld; onderzocht zal immers moeten worden óf van een zuiver geval sprake is. En dat zou in het algemeen weer botsen met het uitgangspunt dat de overheid burgers, gewezen verdachten daaronder begrepen, in beginsel dient te vrijwaren van strafvorderlijke inmenging, zoals in het antwoord op de vierde vraag is uiteengezet. Het verdient in dit verband de aandacht, dat het slachtoffer geen algemeen en zelfstandig recht heeft op het instellen van een vervolging. Het openbaar ministerie moet steeds wegen of er naast het individueel belang

nog andere belangen zijn die tot het instellen of voortzetten van vervolging nopen. Naarmate er meer en intensiever onderzoek in een zaak is verricht, zullen de marges voor nieuw onderzoek steeds kleiner worden.

6

*Kunt u ingaan op de vraag waarom een herziening van een definitieve veroordeling in bepaalde gevallen wél mogelijk is, terwijl u de introductie van een herziening ten nadele afwijst? Spelen in beide gevallen niet soortgelijke belangen ten aanzien van maatschappelijke rust na een veroordeling een rol? Zo neen, waarom niet?*

Vooropgesteld moet worden dat herziening ten voordele en herziening ten nadele niet in alle opzichten met elkaar op één lijn kunnen worden gesteld. Het gemeenschappelijke kenmerk van beide vormen van herziening is dat ze een afgesloten strafzaak openbreken, en in dat opzicht zijn bij beide vormen van herziening belangen van maatschappelijke rust in het geding. Maar een belangrijk verschil is, dat de bestaande mogelijkheid van herziening alleen ten voordele van de veroordeelde kan worden ingeroepen, terwijl het bij herziening ten nadele de overheid is, meer in het bijzonder het openbaar ministerie, dat een herzieningsverzoek doet nadat de gewezen verdachte eerder onherroepelijk is vrijgesproken. Het openbaar ministerie heeft dan echter al in verschillende stadia van het inmiddels afgesloten strafproces opgetreden. Naar mijn oordeel zijn beide herzieningsvormen in dat opzicht niet zonder meer met elkaar gelijk te stellen.

7

*Waarom komt aan de veroordeelde wél het recht toe om de veroordeling te laten herzien, terwijl, door de afweging van de regering om herziening ten nadele niet mogelijk te maken, aan het Openbaar Ministerie niet het recht toekomt om een vrijspraak te laten herzien?*

In het antwoord op de zesde vraag heb ik erop gewezen dat herziening ten voordele en herziening ten nadele naar mijn oordeel niet zonder meer met elkaar op één lijn kunnen worden gesteld. Hier moet nogmaals worden benadrukt dat de reden om het openbaar ministerie niet het recht te geven om herziening aan te vragen van onherroepelijke vrijspraken, mede is gelegen in het behoud van de efficiencyprikkel in het bestaande recht om eerst alle reële mogelijkheden om de zaak bewijsrechtelijk rond te krijgen te benutten alvorens de zaak voor de strafrechter te brengen. Lukt dat niet, dan kan het openbaar ministerie, indien het de zaak nog niet bij de rechter heeft aanhangig gemaakt, de vervolging afbreken en in beginsel opnieuw opstarten indien van nieuwe bezwaren is gebleken. En indien de rechter de verdachte in eerste aanleg vrijspreekt, dan kan het openbaar ministerie van deze beslissing in hoger beroep komen.

8

*In hoeverre zijn de bezwaren tegen herziening ten nadele die de regering noemt, tevens van toepassing op de mogelijkheid om een strafzaak te heropenen, indien een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een tegen Nederland gewezen zaak daartoe noopt?*

Herziening met als grond dat het Europees Hof een schending van het EVRM heeft aangenomen – zie artikel 457, eerste lid onder 3, van het Wetboek van Strafvordering – zal strekken ten voordele van de verdachte. In zoverre geldt ook voor deze vorm van herziening ten voordele, dat deze niet zonder meer op één lijn te stellen is met herziening ten nadele.

9

*Is de maatschappelijke onrust die kan ontstaan doordat een misdrijf niet wordt opgelost niet groter dan de maatschappelijke onrust die zou kunnen ontstaan door een herziening ten nadele?*

Vooropgesteld moet worden dat een herzieningsregeling ten nadele er vanzelfsprekend niet voor kan zorgen dat alle misdrijven die veel onrust in de maatschappij veroorzaken, worden opgelost; dat sommige misdrijven onopgehelderd blijven is ondanks inspanningen van politie en justitie niet steeds te vermijden. Ook een herzieningsregeling ten nadele zal dit ervaringsfeit niet kunnen veranderen. Een herziening ten nadele in het zuivere geval – bijvoorbeeld: een verdachte wordt vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs, en nadat de vrijspraak onherroepelijk is geworden, legt deze verdachte een bekentenis af – zal vanzelfsprekend minder onrustgevoelens in de maatschappij wekken dan het gegeven, dat een misdrijf niet is kunnen worden opgelost. Daar staat tegenover dat de zuivere gevallen van herziening ten nadele zich alleen bij hoge uitzondering zullen voordoen, terwijl het bestaan van een herzieningsregeling ten nadele in zichzelf voor maatschappelijke onrust kan zorgen. Die onrust wordt veroorzaakt doordat rechterlijke vrijspraken kunnen worden herroepen, en doordat geen definitieve zekerheid kan worden verkregen dat de strafzaak is afgelopen; voorts bestaat de maatschappelijke onrust erin, – daarop wijzen althans de onderzoekers in hun onderzoeksrapport – dat van private en publieke zijde zal worden aangedrongen op nasporingen in gevallen waarin daadwerkelijke aanknopingspunten voor een zuiver geval van herziening ten nadele ontbreken.

10

*Waarom wordt het argument van efficiency gehanteerd om af te zien van herziening ten nadele, wanneer tegelijkertijd wordt vastgesteld dat herziening ten nadele nauwelijks zal voorkomen?*

Ook bij het bestaan van een herzieningsregeling ten nadele zullen zuivere gevallen van herziening ten nadele zich alleen bij hoge uitzondering voordoen. Dat neemt naar mijn oordeel niet weg dat de efficiencyprikkel – om een zaak pas aan de strafrechter voor te leggen als alle reële mogelijkheden om een zaak bewijsrechtelijk rond te krijgen zijn benut – behouden zou moeten blijven, aangezien deze prikkel er mede toe strekt gevallen van herziening ten nadele te voorkomen.

11

*Is het ontdekken van een nieuw feit denkbaar zonder het verrichten van onderzoekshandelingen en zo ja, welke bezwaren kleven er aan een herziening ten nadele waarbij geen nadere onderzoekshandelingen hoeven te worden verricht om het nieuwe feit op te sporen?*

Zoals in het antwoord op de derde vraag naar voren kwam, is het ontdekken van een nieuw feit niet goed denkbaar zonder het verrichten van onderzoekshandelingen. Op deze plaats zij naar dat antwoord verwezen.

12

*Kunt u nader ingaan op de argumenten om niet een wetsvoorstel voor te bereiden tot herziening ten nadele in het geval van een verdachte die na een onherroepelijke vrijspraak alsnog bekent?*

In mijn eerder genoemde brief heb ik aangegeven dat een aantal argumenten mij tot het oordeel hebben gebracht niet op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen dat herziening ten nadele introduceert, ook al kan de mogelijkheid van herziening ten nadele in uitzonderlijke situaties in

theorie wenselijk zijn, waarbij te denken valt aan de gewezen verdachte die na onherroepelijk van een ernstig misdrijf te zijn vrijgesproken alsnog bekent. Bij afweging zijn de nadelen van een herzieningsregeling ten nadele van de gewezen verdachte groter dan de voordelen. Een voordeel zou zijn dat de gewezen verdachte die na een onherroepelijke vrijspraak van een ernstig misdrijf alsnog bekent opnieuw zou kunnen worden vervolgd, maar het voordeel van het kunnen optreden in een zuiver geval van herziening ten nadele zal alleen bij hoge uitzondering aan de orde zijn, terwijl de nadelen van een herzieningsregeling ten nadele groot zijn, en zich – anders dan de voordelen – niet incidenteel, maar voortdurend zullen voordoen. Daar komt bij, dat het effect van een herzieningsregeling ten nadele na een alsnog gedane bekentenis van de gewezen verdachte hoofdzakelijk zal zijn dat zulke bekentenissen niet meer worden afgelegd. Ik merk nog op dat zodanige bekentenis mij binnen de bestaande rechtspleging niet bekend is.

13

*Welke mogelijkheden ziet u tot het ontwikkelen van een regeling voor herziening ten nadele die gebonden is aan zeer forse beperkingen, zoals bijvoorbeeld een beperking tot de delicten moord en doodslag?*

In mijn eerder genoemde brief heb ik aangegeven dat ik geen mogelijkheden zie om op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen waarin een regeling voor herziening ten nadele is opgenomen. De argumenten daarvoor gelden ook voor een regeling die is beperkt tot bijvoorbeeld de delicten moord en doodslag.